

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION APRA LA AGRICULTURA – IICA**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**PROYECTO DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR  
AGROPECUARIO COLOMBIANO**

**LAS INSTITUCIONES Y LA COMPETITIVIDAD AGRICOLA**  
**Una perspectiva desde el neoliberalismo**

**JESÚS ANTONIO BEJARANO**

**SANTAFE DE BOGOTA**

IICA  
# 3347  
MFN-10144



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION APRA LA AGRICULTURA – IICA**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**PROYECTO DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR  
AGROPECUARIO COLOMBIANO**

**LAS INSTITUCIONES Y LA COMPETITIVIDAD AGRICOLA  
Una perspectiva desde el neoliberalismo**

**JESÚS ANTONIO BEJARANO**

**SANTAFE DE BOGOTA**

**CENTRO DE INFORMACION  
Y DOCUMENTACION  
"RODRIGO PEÑA"  
IICA COLOMBIA**

Digitized by 

JICA

# 3347

MFN - 70794

# **LAS INSTITUCIONES Y LA COMPETITIVIDAD AGRICOLA**

## **Una perspectiva desde el neoinstitucionalismo**

### **I- Las Nuevas Condiciones del Desarrollo Agrícola: Apertura, Estado y Mercado**

#### **A- Apertura, Estado y Mercado**

Las condiciones tanto internas como externas en que se ha de desempeñar el desarrollo agrícola, difieren de manera sustancial con las condiciones del pasado. Están de una parte, las profundas transformaciones del comercio internacional de productos agrícolas, las nuevas reglas del juego que imperan en los mercados externos y las nuevas condiciones en que se desenvuelve la competencia internacional y de otra parte, en el plano interno, principalmente la apertura comercial, el reordenamiento de las relaciones intersectoriales provocadas por la economía abierta y la redefinición de los estrechos vínculos entre los incentivos agrícolas y las políticas macroeconómicas; todo ello conlleva cambios de fondo en las orientaciones de la política sectorial, en el diseño y alcance de los instrumentos y por supuesto, en la naturaleza de las instituciones agrícolas las cuales en adelante deberán desarrollar nuevas capacidades técnicas en campos tan amplios como el análisis macroeconómico, las negociaciones internacionales y la capacidad de concertación y promoción de acuerdos con el sector privado.

Poca duda cabe sobre que el telón de fondo de esas transformaciones institucionales y de política está constituido por una reciente concepción sobre el desarrollo económico que asigna un papel mayor a los mercados y a la iniciativa privada, reduciendo la intervención estatal y orientándola solo hacia aquellas tareas que el mercado no cumple de manera eficiente. Esta orientación, como se sabe, es en parte el resultado de la insatisfacción



sobre el desempeño de varias de las actividades del Estado, pero también del reconocimiento de que el curso del crecimiento económico ha evidenciado limitaciones y bloqueos que no han podido superarse con la acción del Estado.

Por otra parte, en ese nuevo escenario, las condiciones del desarrollo agrícola están definidas por la presencia de economías más abiertas, mercados menos intervenidos, utilización de precios internacionales de referencia más que de precios internos derivados de los costos de producción, reducción de aranceles, adopción de tasas de cambio flexibles, reducción y eliminación de subsidios y en general, una mayor exposición del sector a la competencia internacional y desde luego, el desmonte de la regulación por parte del Estado en el conjunto de la actividad económica, simultáneamente con la reducción del tamaño del Estado y con la privatización de muchas empresas públicas, cuyas funciones pasarán en adelante al sector privado.

Importa por ahora subrayar las transformaciones del papel del Estado y de los nuevos agentes del desarrollo agrícola; de hecho, la redefinición (para bien o para mal) del papel del Estado, de las instituciones sectoriales y en general de las políticas públicas que directa o indirectamente conciernen al sector, se convierten en el punto crítico del desarrollo agrícola en la mayoría de los países. Al amparo de las nuevas concepciones, el Estado ha pasado a tener un menor grado de interferencia en el mercado, así como se han emprendido procesos de privatización de algunas actividades como almacenamiento, abastecimiento, distribución de alimentos, etc., que han venido transfiriéndose en mayor o en menor medida, según los países, al sector privado. Del mismo modo, se ha reconocido la ineficiencia de muchos de los aparatos burocráticos institucionales del sector público y se han



identificado aquellos factores de la intervención que debilitan las iniciativas de los agentes privados, generando muchas veces costos para los agentes económicos e inhibiendo la competencia, y no pocas veces propiciando no solo un conjunto de instituciones "capturadas" por grupos de interés, sino la aparición de "cazadores de rentas" (beneficiarios de la reglamentación del Estado) y de patrones clientelistas en las intervenciones públicas. Cada país experimenta por cierto, distintos grados de reforma<sup>1</sup>. Sin embargo, un estudio reciente resume, más allá de las experiencias específicas, los principios con que se han adelantado las reformas en América Latina <sup>2</sup> :

El primero es el del Estado neutro. Aquellos países que realizaron reformas estructurales profundas, tuvieron la percepción de que los sacrificios de los ajustes fueron compartidos por todos los sectores de la economía. Esta percepción fue valiosísima para la aceptación general de las reformas y de su aplicación, ya que no se tuvo la percepción de una discriminación de parte del Estado en este proceso. El caso típico fue Chile, donde la unificación de aranceles obvió la elección entre perdedores y ganadores.

El segundo principio se refiere a que la oferta de bienes y servicios del Estado identifique el núcleo de bienes públicos que el sector privado no

---

<sup>1</sup> En las evaluaciones disponibles pueden observarse casos polares de redefinición del papel del Estado en la agricultura, como el caso de Chile, en donde se experimentó una reducción drástica de las funciones del Estado ; de México, donde se crearon programas especiales para facilitar el ajuste de los productores pobres a la apertura comercial y para garantizar los gastos sociales en actividades semipúblicas, o el caso de Colombia, donde aún sobrevive una pesada estructura de organización del Estado y de políticas públicas en la agricultura, pese a las reformas recientes de los ministerios de Agricultura.

del



ofrece en los volúmenes necesarios, separándose los bienes privados que el Estado no puede y no debe ofrecer. La tendencia en todo caso, parece perfilarse en el sentido de que fuera del núcleo de bienes públicos, poco debe ofrecer el Estado, excepto la capacidad de sustento financiero de la actividad privada.

El tercer principio se refiere a que quienes se benefician de los servicios y productos del Estado, deben pagar por ellos; es el conocido principio de que quién usa paga y quien usa, debe valorar los servicios y los productos del Estado; en esas circunstancias, todo lo que los ministerios de Agricultura hagan en término de servicios y productos, debería tener un precio; ello incluye la asistencia técnica, la investigación, la inspección y si es posible, incluso la asesoría en el manejo de las políticas de precios, comercio y comercialización.

El cuarto principio es el de la promoción de la competencia, es decir, la finalización de los monopolios de las instituciones públicas en la oferta de servicios y productos del Estado; en adelante, toda la oferta del conjunto de esos bienes será sobre una base competitiva y dejará de existir la exclusividad de prestación de servicios. Si el sector privado ofrece un mejor servicio, se lo preferirá; incluso los subsidios podrán ser administrados por instituciones que presten mejores servicios y que por ello cobren menos; el gobierno pasa a ser un cliente como cualquier otro y las instituciones pasan a ser simples proveedoras, en igualdad de condiciones con las instituciones privadas. En suma, el gasto público se orienta hacia el producto y no hacia la financiación de las organizaciones públicas o de sus programas.

---

<sup>2</sup> FAO. *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macroeconómico de América Latina*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile, 1995. Pág. 34 y siguientes.



Finalmente, las reformas terminaron adoptando el principio de la reestructuración eficiente, según el cual, toda vez que una institución u organismo público no pueda solucionar sus problemas administrativos con métodos usuales de administración, sería necesaria una reestructuración de su concepción y administración; este tipo de reformas ha involucrado reorganización y reasignación de recursos financieros y humanos, en muchos casos de manera drástica.

Aunque las reformas del Estado son consistentes en sus orientaciones, parecen identificarse algunas zonas grises de las reformas respecto de los alcances adecuados del campo de acción del mercado y de los alcances del Estado; de un lado, está el asunto de cómo puede el gobierno trabajar con el sector privado para mejorar o superar las condiciones subyacentes que hacen ineficientes a los mercados<sup>3</sup>, de otro lado, determinar cómo puede ser reformado el gobierno mismo, para hacer que las fallas de no mercado (especialmente incentivos pobres, corrupción, centralización, etc.) sean menos frecuentes y menos grave.<sup>5</sup> Por otra parte, los programas de privatización han generado también otras zonas grises, puesto que se espera de la privatización de programas públicos una reducción no solo del

---

<sup>3</sup> Se advierte a veces, que la opción no es generalmente entre programas públicos y programas privados; en realidad, hay un espectro completo de posibilidades entre que el gobierno produzca un bien o un servicio o que lo compre, es decir, entre la producción puramente estatal y la producción puramente privada. Aunque más adelante nos detendremos en este punto, véase las consideraciones de Robert Klitgaard, *Ajustándonos a la realidad: Políticas creativas para un "Estado vs. Mercado" en beneficio de todos* Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.



gasto público, sino también una mejora de los incentivos. Ello no siempre ha ocurrido.<sup>4</sup>

Finalmente, los procesos de desreglamentación de los mercados agrícolas, como consecuencia de la apertura económica, conllevaron en muchos casos a la reducción o la extinción de los subsidios a la producción, a la comercialización y al crédito rural. Por supuesto, el proceso de desreglamentación alcanzó no solo a los mercados de bienes, sino también a los mercados de servicios prestados al sector industrial ; tales fueron los casos de sectores de transporte, almacenamiento e información de mercado. Hoy en día, la preocupación mayor se refiere a la definición de una reglamentación que garantice la competencia privada en la prestación de los servicios y en los mercados de productos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Los procesos de transferencia de funciones y de empresas hacia el sector privado, parecen ser haber sido muy intensos en América Latina. En México gran parte de las atribuciones y operaciones de la compañía de subsistencias populares CONASUPO, fueron transferidas al sector privado; en Panamá, se privatizó la compra de alimentos básicos, su distribución y la política de precios de garantía de los productores ; en Ecuador, además de haber desactivado la empresa nacional de almacenamiento y la empresa nacional de productos vitales, fueron también privatizadas las empresas almacenadoras pertenecientes al Estado y la garantía de precios fue transformada en operaciones con certificados de mercaderías en bolsa y en Argentina fueron desactivadas la junta de carnes y de granos y casos idénticos ocurrieron en Perú y Chile. Ello, es cierto, ocurrió no solamente en razón de los problemas causados por las intervenciones en los mercados, sino también a la imposibilidad de que estas empresas pudiesen continuar operando dadas las pérdidas financieras y de capital acumuladas. Algunos países sin embargo, mantuvieron las empresas estatales que actuaban en el almacenamiento y distribución de alimentos básicos y que garantizaban precios, aunque con algunas reformas importantes, como en el caso de Colombia. Véase FAO, *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macroeconómico.....op.cit.*

<sup>5</sup> Ibid, pág. 31.



En todo caso, más allá de la especificidad y profundidad de las reformas de política, la mayoría de los países parece encaminarse hacia estrategia 5 similares de apertura, desregulación y cambio en el papel del Estado. En esencia, todos buscan obtener los mismos objetivos esenciales para la nueva orientación del desarrollo: incrementar la competitividad internacional, lograr una mejor inserción en un mundo progresivamente reagrupado en grandes bloques, relanzar el crecimiento económico y reorientar el papel tradicional del Estado vía reducción y adelgazamiento de funciones e instituciones que dificultan o interfieren en la producción.

## **B- Crecimiento agrícola y competitividad**

El surgimiento de la competitividad como una preocupación reciente entre los analistas del desarrollo, parece vincularse a las modificaciones tanto de la economía internacional, como a las limitaciones de la intervención estatal y de manera más específica, al debilitamiento de las fuentes de crecimiento económico durante el decenio anterior. La caída de la productividad en efecto, se atribuyó tanto en América Latina como en los países desarrollados, principalmente a las dificultades ocasionadas por una excesiva intervención del Estado sobre la acción de los agentes privados y sobre la operación eficiente de los mercados. Pareció existir en la década pasada, un cierto consenso en que las tendencias a la caída de la productividad, eran el resultado de los efectos combinados de varios factores interactuantes, pero principalmente del deterioro de la flexibilidad del mercado, de la incapacidad de la política económica para corregir las fallas del mercado y de la exposición de la economía a inusuales distorsiones macroeconómicas resultantes de las políticas de intervención. Todo ello condujo a una revisión de la teoría del crecimiento económico,



sobre todo en los aspectos concernientes a las fuentes del crecimiento, al papel del Estado y del mercado y a las características de la política económica, que implicaron desde el punto de vista teórico un cambio radical del paisaje en los términos del análisis, al tiempo que las experiencias exitosas de los países del sudeste Asiático fueron evaluadas en todas sus dimensiones, buscando en ellas lecciones que pudiesen replicarse en otras áreas en desarrollo.

Poca duda cabe sobre que para la recuperación del crecimiento de los países, el primer imperativo es la integración creciente con el exterior. A su turno, *"la competitividad internacional es vista ahora como un vehículo no solo para aumentar las exportaciones, sino también para una utilización eficiente de recursos internos, para atraer inversión y tecnología, desarrollar las relaciones comerciales, y para mejorar la cohesión social y la balanza comercial"*.<sup>6</sup>

Para el sector agrícola en particular, la internacionalización implica diseñar una estrategia de doble vía ; por una parte, expandirse en los mercados internacionales y por otra, sobrevivir en el mercado interno. El signo de la apertura es, como lo anota Amaya<sup>7</sup>, la simetría entre exportaciones e importaciones, lo cual implica como requisitos mínimos :

a- La determinación clara y precisa de los productos exportables, mediante el diseño de la canasta exportadora, la cual debe incluir productos sin

---

<sup>6</sup> FAO, *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macroeconómico*.....op cit, pág. 7.

<sup>7</sup> Pedro José Amaya, "Propuesta para una estrategia de desarrollo agropecuario: Nuevos escenarios, retos y oportunidades." En : Andrés



procesar y procesados; en cuanto al mercado interno, la mejora sustancial de la eficiencia y la productividad en los productos orientados a ese mercado, con el objeto de crear condiciones de competitividad, a través de incremento de rendimientos, disminución de costos, mayor calidad, diversidad productiva con alta especialización, etc.

b- El aumento del valor agregado de los bienes agrícolas. De hecho, una de las características recientes del mercado mundial es la sofisticación cada vez mayor de los productos, en especial de los productos alimenticios, que son apetecidos cada vez más por la variedad y la calidad. En los países desarrollados, más del 80% de los alimentos consumidos ha tenido un procesamiento previo. En esas condiciones, la inserción a cadenas productivas internacionales, en las cuales podamos participar como proveedores o como productores de bienes finales, se convierte en un objetivo esencial.

Por supuesto, este marco implica repensar de manera esencial el papel de la agricultura en ese nuevo cuadro global, abriéndose hacia concepciones muchos más integradas, enfocadas hacia una agricultura no encapsulada sectorialmente, sino incorporada como parte de un sistema agroindustrial que integre las cadenas sectoriales y que fortalezca los eslabonamientos, para potenciar su dinamismo en la inserción internacional.<sup>8</sup>

---

Ricardo Novoa, (Editor), *Retos y posibilidades del sector agropecuario en el siglo XXI*. Procadi, Santafé de Bogotá, 1995. Pág. 172.

<sup>8</sup> Amaya, op. cit, loc. cit.



De hecho, los trabajos más recientes del IICA sobre estudios de casos seleccionados<sup>9</sup>, indican que durante los ochenta la explicación básica del éxito no está relacionado exclusivamente con el campo de la productividad y la reducción de costos, sino principalmente con los vínculos apropiados de la producción en relación con el acceso a los mercados y en muchos casos, a mercados relativamente especializados y en expansión; en estos casos, el desarrollo del mercado y la cuidadosa orientación de la producción hacia la demanda, requiere mucho más que costos competitivos en la producción de los bienes primarios. Ello ha conducido a la conclusión de que en contraste con los años 60, 70 y 80, hacia el futuro la competitividad agrícola estará menos relacionada con la competitividad de precios en los mercados de bienes y más al procesamiento, a la diferenciación del producto, al control de calidad especialmente encaminado a definir nichos de mercado; ello requiere por lo tanto, enfatizar en un cierto número de áreas para la política agrícola y agroindustrial en el futuro.

1- Nuevos mecanismos tanto políticos como institucionales para desarrollar las articulaciones entre la producción primaria, la agroindustrial y las actividades de comercio; es preciso anotar que estos mecanismos no existen en las actuales estructuras gubernamentales en América Latina (ministerios de agricultura) o en las organizaciones de la sociedad civil;

2- Prioridades de investigación y cambios en las instituciones de investigación, para incorporar la ciencia y la tecnología a los sectores productivos agroindustriales. Tanto las prioridades como las instituciones de

---

<sup>9</sup> Piñeiro, Martín; Jaffe, Walter; Müller, Geraldo. *Innovation, competitiveness and agro-industrial development*. Working Paper. IICA, San José de Costa Rica, 1993, Pág. 2 y siguientes.



investigación agrícola tradicional, están considerablemente alejadas de las condiciones requeridas para la internacionalización;

3- En la promoción de exportaciones, el control de calidad, el control de residuos de pesticidas y en general, las preocupaciones ambientales, deben ser incorporadas explícita y plenamente a las prioridades de investigación, a los mecanismos regulatorios y a las actividades de negociación comercial.

Otra de las conclusiones que se desprende de los estudios, es que la competitividad agrícola y agroindustrial está condicionada por las características de diferentes producciones agrícolas y de diferentes situaciones de procesamiento<sup>10</sup>. De hecho, la competitividad agrícola depende tanto del carácter de la producción agrícola, como del procesamiento, que se convierte en la condición más importante de competitividad, puesto que ésta se basa en la diferenciación del producto, en contraste con la competencia de precios. En estas circunstancias, el

---

<sup>10</sup> Un camino para identificar categorías es la taxonomía de "economías de la agricultura" propuesta por Bremyer y adaptada por Abott Ibredal (Véase Piñero, Jaffe y Müllerop *op.cit*, pág. 6) Otra taxonomía está basada en el grado de sustitución potencial entre inputs transables y no transables, en los vínculos entre la producción y el uso final, en las características del consumo final de los bienes, en la relativa importancia de los productos *versus* los procesos tecnológicos y finalmente, en los resultados en términos de valor agregado de las actividades económicas; según ese criterio taxonómico, las cuatro economías de agroindustria son : 1- Producción de un bien primario indiferenciado, sin ningún vínculo entre la producción y las características de su uso en el consumo final, por ejemplo maíz, trigo, soya, con poco valor agregado ; 2- Producción de productos primarios diferenciados donde hay un vínculo entre la producción, el procesamiento y las características del uso final del consumo, por ejemplo frutas y vegetales con algún valor agregado ; 3- Conversión de productos primarios en productos semiprocados para el consumo, como vegetales, aceites, carne que poseen alto valor agregado y 4- Conversión de productos primarios y semiprocados en productos procesados listos para el consumo, con alto valor agregado.



papel de las empresas no agrícolas surge como un factor decisivo en la inducción integradora y en la competitividad de las actividades agrícolas; estas empresas no son un simple eslabón en la cadena industrial; antes bien, por su posición y por las exigencias de su dinámica, terminan adoptando estrategias de integración y se convierten en el núcleo de la cadena correspondiente.<sup>11</sup>

En esas condiciones, la política sectorial debe responder a la nueva visión del desarrollo agrícola con criterios distintos a los del pasado. En lugar de reivindicar solamente incentivos para obtener una mayor producción (como crédito subsidiado, subsidios de insumos y precios garantizados), la estrategia del desarrollo agrícola debe considerar con prioridad las articulaciones de la agricultura con los otros sectores de la economía. Así, la nueva política debe considerar las complementariedades del desarrollo en áreas prioritarias, enfatizando la atención hacia las condiciones y orientaciones de la demanda y hacia los encadenamientos e interrelaciones con los procesos agroindustriales y agrocomerciales; consecuentemente, las formas de intervención deben superar esquemas tradicionales limitados a la producción primaria e incorporar los aspectos de abastecimiento de insumos, comercialización, transformación de la producción agrícola, distribución y consumo. Una nueva categoría analítica que debe ser incorporada al cuadro de políticas, se refiere a la tecnología de la agroindustria, a la importación de maquinaria moderna para el procesamiento, a la apertura de canales de distribución en el exterior, y por supuesto al conjunto de relaciones que vinculan al sector agrícola con los

---

<sup>11</sup> Véase especialmente, FAO, *Integración vertical de la agricultura*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile, 1993.



demás sectores productivos, a través del proceso de abastecimiento de los insumos intermedios.

Todo ello, sin embargo, implica aceptar como una condición fundamental que para la internacionalización y el impulso a la competitividad, no basta un ajuste aquí o un ajuste allá, sino que se precisa un cambio de la estructura de la producción, en el diseño de las políticas y profundos e imaginativos cambios institucionales que permitan propiciar la transición productiva hacia esas nuevas condiciones.

No ha sido fácil la cuestión de los criterios para un diseño institucional apropiado, de forma que pueda guardarse un grado de acoplamiento entre el marco institucional y las exigencias no solamente técnicas, sino de transformaciones en la esfera productiva. Por lo pronto, ello supone naturalmente, una transformación del paradigma esencial de las instituciones, cambios de las reglas y las instituciones establecidas que por lo demás están siendo cuestionadas; como anota Carlota Perez *"cuanto más se afirman las nuevas industrias y la nueva lógica en la esfera productiva, tanto mayor es la presión que éstas ejercen en las instituciones para que se adapten y tanto mayor es el potencial de crecimiento reprimido por su inercia, de modo que cuando se logra una buena correspondencia institucional y se desata finalmente el auge, muchos sectores e industrias, los nuevos y los renovados, están listos para emprender un proceso de rápido crecimiento explotando cadenas de innovaciones sucesivas; éstas a su vez, pueden ramificarse en nuevos sistemas y expandirse hacia nuevas actividades; los recursos humanos y las externalidades desarrolladas para los primeros productos de cada cadena y para las actividades más receptivas a la aplicación del paradigma, hacen posible y facilitan avanzar hacia las menos*



*receptivas; este período de despliegue fácil y fluido de las posibilidades implícitas en un paradigma, constituyen la edad de oro del crecimiento*".<sup>12</sup>

Si se quisiera resumir en unas pocas proposiciones las características del nuevo paradigma<sup>13</sup> del sector agrícola, que demandan tanto las condiciones internacionales, como los cambios internos en la perspectiva del objetivo de competitividad, pudiera decirse que :

- 1- La cuestión principal no se refiere tanto a cuánto es el nivel de producto, sino a las características de los mercados a los que se dirigen.
- 2- No se trata principalmente de colocar excedentes exportables, sino de generar condiciones de acceso a los mercados, mediante la diferenciación de la oferta.
- 3- No se trata solamente del perfil de los productos que permiten ese acceso a los mercados, sino también del nuevo perfil de los empresarios, las empresas y las instituciones que impulsen las transformaciones de la competitividad.

---

<sup>12</sup> Perez Carlota, "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El trimestre económico*, Vol. LIX (1), México, Enero - Marzo de 1992, No. 233, pág. 33.

<sup>13</sup> En realidad, un nuevo paradigma no es solo un nuevo conjunto de instituciones, industrias, sectores y productos que crece al lado del antiguo entable; es una nueva lógica que abarca de manera gradual, todas las actividades productivas, al menos todas las que van a los mercados mundiales. Lo que hace el paradigma es redefinir las condiciones de la competitividad; también proporciona los medios para lograrla, particularmente en cuanto a los criterios de eficiencia. Un nuevo modelo de organización y gestión, a medida que se difunde, redefine productos y procesos, de tal manera que sitúa a los sectores maduros en una trayectoria renovada de innovación, de modo que la nueva manera de hacer las cosas, es un ola que reemplaza a la vieja y se aplica prácticamente a todo (Perez, *op.cit.* pág. 36), pero que compromete esencialmente una relación estrecha entre la capacidad tecnológica, el consenso social y el nuevo marco institucional.



4- Los recursos principales en el nuevo mundo de la competitividad, se refieren a la información, a la capacidad de negociación, a la capacidad de propiciar alianzas estratégicas y no solo de acrecentar los recursos de capital, tierra y tecnología.

5- El esfuerzo principal se orienta no tanto a la producción primaria, sino a la articulación de esa producción con las cadenas productivas y con los sistemas agroindustriales.

6- Finalmente, el objetivo principal de la política agrícola y de las instituciones, no es explotar las ventajas comparativas en materia agrícola, sino generar ventajas competitivas a través de la diferenciación de los productos, las condiciones de acceso a los mercados y el fortalecimiento de los vínculos entre la producción primaria y las cadenas agroindustriales.

~~(Comienza INSERTO FOT)~~

### **C. Los requerimientos institucionales para la apertura agrícola**

No es del caso entrar a discutir las fundamentaciones empíricas que soportan el nuevo paradigma del desarrollo fundado sobre la libertad del mercado, mencionado al comienzo. Bastará apenas con subrayar que ese enfoque a menudo olvida que las condiciones institucionales del funcionamiento de los mercados, son absolutamente decisivas para que los mercados libres operen eficientemente. Es preciso reconocer el movimiento hacia mercados más libres y con un mayor énfasis en el papel del sector privado para estimular el crecimiento económico, pero también es preciso reconocer que los mercados libres, en el caso de los países en desarrollo, tienen bases institucionales débiles cuando no inexistentes y por lo tanto, tienden a funcionar mal.



En otro trabajo, se ha examinado de manera preliminar la capacidad institucional, como soporte para el nuevo papel de la agricultura y los requerimientos institucionales para avanzar en la dirección del libre mercado, asegurar el éxito de las reformas en la agricultura y avanzar en la generación de ventajas competitivas<sup>14</sup>. Todo ello constituye un aspecto decisivo en las orientaciones de la política de desarrollo e implican sin duda revalorizar lo que la CEPAL ha denominado el *capital institucional*.<sup>15</sup> Conviene detenerse brevemente en la cuestión de los requerimientos institucionales del nuevo cuadro del desarrollo agrícola.<sup>16</sup>

El Estado, es cierto, pero también el mercado, han funcionado mal en la mayoría de los países en desarrollo. Además de la liberalización de los mercados, se necesita un sinnúmero de medidas e intervenciones microeconómicas e institucionales para mejorar su funcionamiento en campos relevantes, como por ejemplo mejores sistemas de información. Como lo ha mostrado la muy amplia evidencia, los individuos y las sociedades cuyos niveles de información sean los más bajos y cuya capacidad de procesamiento de la información sea la menor, serán también muy probablemente los de mayores niveles de pobreza. Para mejorar el funcionamiento de los mercados más libres, habrá pues que tener en cuenta lo que Robert Klitgaard ha llamado las *condiciones ambientales*, que son por lo demás, las que hacen que el mercado y las instituciones del gobierno

---

<sup>14</sup> Bejarano, J.A. *El desarrollo institucional y la política agrícola*, IICA. Santafé de Bogotá, Agosto de 1995.

<sup>15</sup> CEPAL. *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, LC/G. 1648 CONF. 80/2, Rev. 1m, 12 de febrero, 1991.

<sup>16</sup> Lo que sigue es una síntesis apretada del trabajo mencionado en la nota anterior.



funcionen peor en la mayoría de los países en desarrollo que en las naciones industrializadas.<sup>17</sup>

De hecho, en muchos países en desarrollo, los fundamentos legales e institucionales para mercados libres y eficientes son débiles o no existen ; estos fundamentos incluyen una moneda estable y confiable, un sistema legal que funcione bien, así como el estricto cumplimiento de los contratos y el respeto a los derechos de propiedad; mercados de capital y sistemas de crédito bancario que hagan cumplir las condiciones de pago, una infraestructura que asegure bajos costos de transporte y comunicaciones y por lo tanto, facilite el comercio y una amplia información del mercado sobre precios, cantidades y calidades de los productos y de la mano de obra. Esos son campos institucionales que requieren de un papel más activo, más profundo y más sólido por parte del Estado.

En un plano más general, habría que subrayar los efectos de la debilidad institucional para aprovechar eficazmente el clima de reformas, en función de estimular el crecimiento económico, especialmente en el caso de la agricultura.<sup>18</sup>

Sin duda, la debilidad institucional y la baja eficacia de la administración pública hace tiempo que se reconocen como limitación principal al progreso de los países en desarrollo. Infortunadamente, la sencillez relativa, la elegancia intelectual y los rápidos resultados que producen los cambios en las reformas macroeconómicas, así como la

---

<sup>17</sup>Klitgaard Robert, *Ajustándonos a la realidad - Políticas creativas para un mercado vs. Estado en beneficio de todos* Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

<sup>18</sup>Borner S. y otros . *La incertidumbre institucional en América latina o cómo jugar al fútbol con reglas inestables*. Santafé de Bogotá. Fundes 37. 1991.



aversión hacia las soluciones centradas en el Estado, han acabado relegando la discusión sobre la urgencia del fortalecimiento de la capacidad del sector público.

Es cierto que la liberalización económica, la privatización, la descentralización y la contracción general del Estado, redujeron las cargas impuestas a una administración pública débil, pero la pretensión de que las reformas pueden adelantarse con éxito sin superar los obstáculos institucionales, están llevando a subestimar la premura con que se necesita un orden institucional más fuerte y una administración pública más eficiente. Es preciso reconocer que el Estado no solo tiene que modificar radicalmente la estructura de su organización, sino reformar y modernizar sus métodos: la planificación, la elaboración de presupuesto, la política de personal, los sistemas de información, los mecanismos de coordinación, control y supervisión, áreas de actividad que han salido perjudicadas profundamente por la improvisación, la politización y la falta de recursos.

Por otra parte, hay que volver la atención sobre lo que Moisés Naim ha llamado *la paradoja del precio olvidado*.<sup>19</sup> En efecto, se han eliminado muchas distorsiones de precios, pero paradójicamente, en esa euforia de medidas dirigidas a eliminar las distorsiones, un precio que generalmente se rezagó a un nivel artificialmente bajo, fue el precio pagado por el trabajo de los funcionarios públicos, encargados precisamente de que todos los demás precios fueran los correctos. En casi todos los países, los sueldos públicos van a la zaga de los sueldos en el sector privado, sobre todo a los niveles más altos - diferencia que tiende a agudizarse - y en muchos casos los

---

<sup>19</sup>Naim, Moisés "Las instituciones: el eslabón perdido de las reformas económicas en América Latina", en Aparicio, Mónica y Easterly, William. *Crecimiento económico, instituciones y experiencia internacional*. Santafé de Bogotá, Banco Mundial, Banco de la República, 1995. pág. 570.



salarios de los funcionarios del sector agrícola están rezagados con respecto al resto del sector público.

El mejoramiento institucional en el sector agropecuario debe comprender también el mejoramiento organizacional, no solo para promover el crecimiento agropecuario por la vía de las instituciones de mercado, de los incentivos y de la provisión de bienes públicos, sino para asegurar una distribución más amplia de los beneficios de ese crecimiento; en particular, se trata de mejorar las intervenciones para ampliar el acceso a la tierra a través de la redistribución de los derechos de propiedad y la especificación de títulos de propiedad (y sobre todo en países como Colombia que ha experimentado una muy rápida expansión de la frontera agropecuaria), la reglamentación de los contratos de tenencia, y de manera prioritaria aquellas instituciones que tienen que ver con la financiación rural, especialmente respecto a las condiciones en que se desarrolla la intermediación financiera rural (la que se ha convertido en muchos países en un bloqueo a la producción agrícola), transformar las instituciones de crédito especializadas y el papel de la banca comercial, de modo que los agricultores puedan competir en igualdad de condiciones con otros sectores que operan en inferiores condiciones de riesgo y de incertidumbre e inestabilidad.<sup>20</sup> En muchas partes, se están haciendo crecientes esfuerzos para que diversas organizaciones rurales como cooperativas, grupos no estructurados de pequeños productores u otros grupos rurales, así como quienes comercializan insumos y productos, participen en la prestación de servicios financieros, de modo que la carga no recaiga exclusivamente sobre el crédito institucional.

---

<sup>20</sup> Véase Joseph Stiglitz "Rational peasants. Efficient institutions and a theory of rural organization: Methodological Remarks for Development



La creación de ventajas competitivas está en el centro de las consideraciones recientes sobre el desarrollo. Estimular los determinantes de la competitividad requiere, sin duda, de fortalecer el aparato productivo, pero específicamente un considerable esfuerzo de política en tres grandes campos: la inversión en externalidades, que permita fortalecer las condiciones de acceso a los mercados y facilitar los empeños de incrementar la productividad, la reconversión productiva para aquellos productos que por razones estructurales no están en condiciones de enfrentar la competencia externa y finalmente, modificar a efectos de los objetivos de competitividad, el carácter de la intervención pública. En efecto, la creación de ventajas competitivas implica una gestión particular en el campo de las cadenas productivas de manera complementaria a las políticas de desarrollo productivo del sector agrícola. Ello implica fortalecer el papel de la concertación pública y privada, el fomento de las alianzas estratégicas entre los actores económicos y el mejoramiento de la capacidad de negociación entre el Estado y el sector privado y del sector agrícola como un todo frente a otros sectores.

#### **D- Instituciones y arreglos institucionales para la competitividad agrícola**

En otro trabajo<sup>21</sup>, se han discutido los múltiples significados de la noción de competitividad, sus condiciones y alcances tanto desde el punto de vista de las firmas, como de los sectores y los países. Aquí, nos limitaremos a recordar algunos elementos del enfoque de la competitividad para el sector

---

Economics", en Bardhan, Pranab. (ed). *The economic theory of agrarian institutions*. Nueva York, Oxford University Press, 1989.

<sup>21</sup> Bejarano, Jesús Antonio. La competitividad en el sector agropecuario: elementos para un enfoque. IICA. Mayo de 1995.



agropecuario, bajo el presupuesto de que la competitividad se asocia en todo caso con la capacidad de las firmas, los sectores y los países para acceder, permanecer y expandirse en los mercados de productos. En consecuencia, un punto central de la competitividad se refiere a la relación entre la orientación del aparato productivo y la estructura de los mercados. En efecto, como se señaló ya en el trabajo citado, la capacidad de adaptación de la producción en términos de posicionamiento y eficiencia, frente a los cambios en la estructura de los mercados, tiene un poder explicativo importante en el desempeño de la competitividad, de modo que la especialización y la competitividad son más eficaces cuando se orientan los esfuerzos en función de la estructura de los mercados.<sup>22</sup> En estas circunstancias, la orientación hacia la atracción del mercado es decir, la adaptabilidad a mercados en crecimiento, debe ser un criterio principal para clasificar los productos, revisar la distribución y asignación de los recursos y para determinar en fin las estrategias de promoción de exportaciones.<sup>23</sup>

Por otra parte, la estrategia para la búsqueda de competitividad del sector agropecuario comprende varios objetivos que se desprenden de la definición anotada y de las consideraciones alrededor del posicionamiento y la eficiencia del aparato productivo *vis a vis* la estructura de los mercados:

1- No se trata solo de propiciar nuevos sectores y de promover la competitividad de los sectores existentes, sino de reconvertir aquellos sectores que por distintas razones (mercados en retroceso, ventajas

---

<sup>22</sup> Los conceptos de posicionamiento y eficiencia pueden verse en Fajnzylber, Fernando. "Inserción internacional e innovación institucional." *Revista de la CEPAL* No. 44, Agosto de 1991.

<sup>23</sup> Para un desarrollo más amplio, véase Bejarano J.A. *La competitividad...* op cit.



competitivas inalcanzables, etc.) no es posible sostener, ni se justifica hacerlo.

2- Se trata de mejorar el desempeño en mercados altamente imperfectos y altamente diferenciados, con exigencias de calidad y oportunidad de entrega.

3- Se trata de competir, para preservar el mercado doméstico en una economía abierta en la que se tiende a homogeneizar calidades y patrones de consumo.

4- Se trata de lograr la competitividad en un ambiente de precios de equilibrio y condiciones del aparato productivo que partan de la "competitividad auténtica" y no de la "competitividad espúrea" o si se quiere, de buscar una competitividad activa (mediante la creación de ventajas competitivas) y no de una competitividad pasiva generada por protección y aranceles.

5- Se trata, en fin, de lograr condiciones de inserción en el largo plazo, construyendo la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios en la estructura de los mercados y a los cambios en las condiciones de la competencia internacional.

Los elementos anotados sugieren la necesidad de abordar las estrategias desde la perspectiva de una competitividad estructural,<sup>4</sup> es decir, de reconocer que si bien la competitividad de las empresas refleja el éxito de las prácticas gerenciales de los empresarios y de sus ejecutivos, también deriva del vigor y eficiencia de la estructura productiva de una economía nacional, de su infraestructura técnica y de otros factores que determinan el ambiente sobre el cual se construyen las estrategias de las firmas. En efecto, la inserción a la economía internacional en las condiciones de apertura, globalización y liberalización de mercados que se señalaron atrás, implica no solamente ajustes en el aparato productivo, sino



fundamentalmente la construcción de una nueva lógica de desempeño económico o si se quiere, de un nuevo paradigma que comprometa el comportamiento de las empresas y de las unidades de producción, pero también, que comprometa el conjunto del comportamiento de los sectores y de las relaciones intersectoriales, articulando los aspectos económicos, técnicos, sociopolíticos y culturales del proceso competitivo, en forma tal que puedan forjarse conductas productivas fundadas en un conjunto permanente de capacidades para competir<sup>24</sup>; ello implica una concepción sistémica que por lo pronto identifica tres dominios articulados: el de lo tecnológico (sistema educativo, investigación, etc.), el de lo económico (las formas y características de las unidades productivas) y el de las instituciones sociopolíticas que facilitan u obstaculizan tanto el desarrollo tecnológico como el ejercicio de las habilidades de competencia.<sup>25</sup>

Si bien para algunos autores no tiene sentido hablar de la competitividad de un país porque de hecho, quienes compiten son las empresas y los sectores económicos, reduciendo la competitividad internacional al desempeño competitivo de unidades y sectores productivos, una visión distinta sugiere que *"en el mercado internacional compiten no solo empresas, se confrontan también sistemas productivos, esquemas institucionales y organizaciones*

---

<sup>24</sup> Carlota Perez, por otra parte, en una evaluación de las distintas experiencias sobre los esfuerzos de competitividad, señala que las dificultades de adaptación de los países a las nuevas condiciones de la competencia internacional, provinieron justamente de los éxitos anteriores de esos países, porque se mantuvieron totalmente comprometidos con el paradigma de inversiones e instituciones pasadas que eran difíciles de cambiar o de destruir; de hecho, el nacimiento de un nuevo paradigma, como sugiere Perez, redefine las condiciones para la competitividad y el éxito depende de la adaptabilidad de las instituciones nacionales (Véase, Carlota Perez, *op.cit.* 1989).



*sociales en los que la empresa constituye un elemento importante, pero integrado en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial - laborales, el aparato institucional público olvidado, el sistema financiero*"<sup>26</sup>.

No se trata por cierto, de abrir los mercados y lanzar a los países a la exportación para alcanzar el crecimiento, sino de las formas de implementar la apertura; si se mira bien lo sucedido en la práctica, es fácil ver que a pesar de que la competitividad está implícita en la liberalización de las economías nacionales y de que se ha avanzado en la desregulación y las privatizaciones, esto no ha sido acompañado de un esfuerzo para crear instituciones capaces de dar el necesario apoyo a las innovaciones, al comercio internacional, a las inversiones transnacionales, a las negociaciones bilaterales y multilaterales, en fin, a los aspectos centrales de la estrategia de apertura.

En efecto, como quiera que la búsqueda de competitividad se asocia a procesos como la diversificación de productos exportables, la adaptación a las nuevas condiciones de los mercados y la reconversión de sectores no competitivos, para lograr el posicionamiento y la eficiencia en el mercado internacional es necesario identificar las variables en las que deben concentrarse las políticas públicas para desarrollar ventajas competitivas. Estas variables son principalmente: 1- inversiones públicas para mejorar la productividad y la competitividad y en general, las externalidades ; 2- la investigación y el progreso técnico para consolidar la modernización y para

---

<sup>25</sup>Muller, Geraldo. "El caleidoscopio de la competitividad", en *Revista de la CEPAL*, No. 56, Agosto 1995, págs. 137-41.

<sup>26</sup> Fajnzylber, Fernando, "Competitividad internacional, evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, No. 36, 1988 págs. 22-23.



transformar; diversificar o reconvertir los sectores atrasados o los sectores que no pueden competir, creando en ellos capacidades para explotar mercados en crecimiento ; 3- transformación de las instituciones, para adecuar los objetivos e instrumentos al nuevo entorno de políticas y para dar cabida a la llamada "sociedad civil" en las responsabilidades del logro de la competitividad y 4- información para identificar las fuentes, las amenazas, las expectativas y las posibilidades de la explotación de mercados y que en definitiva parten de conocer el entorno empresarial moderno.

De hecho, las evaluaciones sobre el exitoso desempeño de los países Asiáticos muestran que aquellas explicaciones del crecimiento económico que se centran en la formación del capital, en las ganancias del comercio o aquellas que enfatizan el papel del libre mercado y las intervenciones selectivas para identificar ganadores y perdedores en la industria y el comercio, son claramente insuficientes ; antes bien, las razones del éxito de la apertura y de la competitividad son los esfuerzos estratégicos alrededor de variables como las señaladas. Kasper por ejemplo, sugiere un modelo mucho más amplio de "competitividad y atractibilidad" que involucra: 1- movilidad en el espacio a través de los costos de transporte, comunicaciones y los factores internacionales de movilidad y apertura ; 2- los costos de información, los costos de transacción y organización y el papel de las instituciones en economizar esos costos y 3- una teoría de la competencia oligopolística y de la evolución competitiva. De modo que el conjunto de variables explicativas asocia en distintos grados de importancia, la infraestructura de transporte, la infraestructura de comunicaciones, las políticas de apertura, la política de inversión extranjera, la apertura cultural, las políticas de competitividad, los arreglos institucionales, el clima para hacer negocios y la estabilidad de la política como variables explicativas



relevantes del éxito y desempeño de los países asiáticos (Véase Cuadro No.1).



Código 1

**Tabla 2. Este Asiático: 'Ranking' de gobierno, instituciones y apertura**  
 R = 'Ranking' hecho a partir de 37 viejos y nuevos países industriales (1= El más alto, más atractivo)

Pais	Infraest. transp.	R	Infraest. comunic	R	Políticas apertura	R	Políticas inversión extranjera	R	Apert. cultural	R	Políticas competencia	R	Marco Instit.	R	Clima de negocios	R	Estabil. en políticas	R
Singapur	36	1	29	4	27	7	14.1	7	30.6	3	32.4	3	33.4	1	30.9	1	24.9	5
Hong Kong	29.2	6	30	3	34.6	1	12.3	13	27	6	35.9	1	29.4	6	30.3	2	23.7	8
Taiwán	19.4	19	23	15	18.8	19	10	24	27.6	5	29.6	5	20.1	15	27.3	6	15.3	26
Corea Sur	10.4	29	14.8	22	3.7	37	5.9	33	17.4	22	14	26	10.9	33	14	30	19.9	19
Malasia	21.8	17	18.2	21	13	29	17.4	1	25.4	7	25.6	7	31.1	2	28.4	4	23.4	9
Tailandia	8.6	33	7	34	6.4	36	10.9	20	21	14	22	13	17.6	20	24.7	9	27.6	3
Indonesia	8.4	34	7.3	32	7.9	34	9.3	27	19.4	18	16.1	23	19.1	18	19.9	17	23.7	7
Brasil	6	36	6.3	35	14.4	28	6.3	32	16	26	8	34	10.8	34	3.6	37	16.1	25
Chile	14.4	21	19.2	19	26.4	8	13.7	8	31	1	20.5	19	29.9	5	29.1	3	23.1	13
México	11	27	6	36	18.4	21	11.4	16	21.8	11	24.1	11	22.3	11	18.4	20	28.1	2
Venezuela	12.4	26	6	37	23.2	12	11.3	17	20	6	16.3	27	12.8	30	15.1	18	23.1	10
India	7.8	35	7.7	31	9.7	33	11.1	18	7.8	36	4.3	36	13.6	29	18	20	21	14
Paquistán	10.2	30	7.3	33	20.7	17	11	19	5	37	10.6	31	10.8	35	18.1	19	18.1	23
Sudáfrica	29.6	5	17	25	16	25	5.4	34	8.2	35	13	29	10.5	36	10.4	33	4.7	37
Hungría	4.6	37	12.8	29	22.1	14	15.7	5	16.4	25	24.9	10	10.9	32	11.1	32	19.9	19

Para efectos de comparación:

Japón	23.8	15	22.5	16	10.2	30	9	28	20	15	20.9	18	14	26	20.9	15	31.7	1
EEUU	25.8	12	24.5	9	16.7	23	13.1	9	14.6	30	21.6	16	16.1	25	24.3	10	18.9	20

Fuente: Cálculos propios del autor en Wolfgang Kasper, *Global Competition...op.cit*



Interesa aquí señalar que los arreglos institucionales favorables a la competitividad, tienen un alto grado de importancia en los países asiáticos. Esos arreglos institucionales están relacionados con la percepción de los negocios internacionales sobre el gobierno, sobre el ambiente legal y regulatorio y sobre la transparencia de las reglas institucionales.<sup>27</sup> En definitiva, se trata de los elementos de un "orden socioeconómico" que puedan promover el crecimiento, fundamentar los mercados competitivos y limitar la acción de los grupos de presión, a través entre otras de las siguientes instituciones: la salvaguardia de los derechos de propiedad privada, la garantía de la libertad de los contratos, incluyendo los esfuerzos de resolución por las cortes y un poder judicial independiente; mercados abiertos tanto en lo que tiene que ver con las entradas y las salidas, libertad de movimiento, ocupación y asociación y finalmente un ambiente macroeconómico estable, en particular una moneda estable y en general, políticas de estabilidad macroeconómicas.

Una vez resueltas las condiciones de la estructura institucional para la apertura y la competitividad y de su estabilidad, surge la cuestión de los arreglos institucionales de adaptación a la transición. El gran vacío, en las estrategias de apertura y competitividad está justamente en la adaptación institucional. No hay ni puede haber a priori criterios para definir ninguna forma óptima de arreglos institucionales a nivel de las firmas, los sectores y los países<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Wolfgang Kasper *Global Competition and the East-Asian Ascendancy*. International Center for Economic Growth, Occasional Papers No. 50. San Francisco, E.U. 1994.

<sup>28</sup> El estudio de Traxler y Unger por ejemplo, muestra que los arreglos institucionales más exitosos en los sectores que ellos examinan, difieren entre sí con respecto a los actores que participan y a la naturaleza de las relaciones. La diversidad de problemas estructurales evidentemente exige



Detengámonos un poco en esta implicación sobre los arreglos institucionales para la adaptabilidad a la transición los agricultores a una economía más abierta. La teoría conoce tres fallas de mercado, la falla de mercado propiamente dicha surge cuando el proceso de mercado no lleva a una asignación eficiente; también puede haber fallas distributivas (es decir, una distribución injusta del ingreso, como resultado del proceso de asignación) y también puede haber una falla del mercado en términos temporales que se refiere a que las soluciones que son eficientes en el corto plazo pueden ser *subóptimas* en el largo plazo, debido a los miopes horizontes de planeación. El debate neoclásico sobre la regulación se ha restringido a las instituciones del mercado o del Estado, para superar las fallas del mercado o las fallas distributivas, omitiendo las fallas temporales. Ocurre sin embargo, que cuando nos enfrentamos a un cambio estructural, a la emergencia de nuevos paradigmas tanto sectoriales como empresariales, hay necesidad de incorporar el problema de las fallas temporales, es decir, las relaciones entre el corto y el largo plazo en los procesos de ajuste, de transición, de reestructuración o de reconversión de los procesos productivos. Ése es un problema capital de las condiciones de competitividad.

En una economía de mercado, cuando hay incertidumbre estructural acerca de la futura evolución de las condiciones del mercado o de la demanda<sup>29</sup>, existe por supuesto el peligro de que las inversiones que solo proporcionan

---

soluciones específicas de regulación e instituciones específicamente diseñadas para ese propósito. Véase Traxler, Franz; Unger, Brigitte. "Regulación, reestructuración económica y competitividad Internacional", en *Cuadernos de Economía*, No. 23, Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1995.

<sup>29</sup> La incertidumbre estructural designa la falta de información sobre la estructura del problema y la incertidumbre paramétrica designa la falta de información sobre los parámetros del problema. Véase Traxler y Unger y pág. 268.



rendimientos en el largo plazo, no se realicen; el peligro es tanto o más intenso cuando mayor sea la incertidumbre acerca de las ventas futuras y cuando mayores sean los costos de quiebra de un proyecto de inversión a largo plazo. Para superar la incertidumbre estructural y evitar que las unidades productivas adopten estrategias de corto plazo, cuya sumatoria puede iniciar una trayectoria histórica irreversible que genere deficiencias irreparables en el largo plazo, las firmas pueden cooperar con sus competidores y crear un entorno de mercado estable que permita planear inversiones a largo plazo; sin embargo, la cooperación espontánea será difícil de lograr si los costos de quiebra en que pudiera incurrirse son muy altos o los costos son irreversibles. En tal situación, la regulación de una autoridad externa o las relaciones de cooperación exógenamente inducidas, se vuelven un instrumento sensible para asegurar la orientación a largo plazo de las decisiones y por tanto para el cambio estructural y para la competitividad internacional.<sup>30</sup>

La cuestión prioritaria respecto de la adaptabilidad institucional, tiene que ver con las condiciones de transición de una economía cerrada e intervenida o una economía abierta y competitiva, y con las relaciones entre el desempeño a corto plazo, la orientación a largo plazo y las señales que en uno u otro sentido se produzcan en materia de política. De hecho, las instituciones integradas de agrupación corporativa (cadenas, jerarquías, etc.) integradas, así como las organizaciones de tipo red, parecen ser mucho más eficientes para facilitar el cambio estructural, puesto que favorecen las

---

<sup>30</sup> La regulación para estabilizar las expectativas puede crear rigideces, ineficiencias e incentivos equivocados (por ejemplo, que las firmas acepten riesgos demasiados bajos), el problema central es el *trade-off* entre reducción de la incertidumbre y preservación de flexibilidad. El mercado es más adecuado para preservar la flexibilidad, pero la regulación es más adecuada para reducir la incertidumbre.



orientaciones de largo plazo. El mercado, por su parte, tiene un efecto opuesto, favorece los ajustes a corto plazo requeridos para la supervivencia bajo una competencia intensa. Una unidad de producción pequeña, por ejemplo, es incapaz de fijar prioridades en la dimensión temporal, se adecúa más bien a la dinámica del mercado, incluyendo sus prioridades temporales ; en contraste, las grandes empresas pueden perseguir objetivos de largo plazo, internalizando los procesos de intercambio, aunque pueden correr el riesgo de perder la flexibilidad .

Así, asegurar una exitosa transición a las condiciones cambiantes de la competencia internacional, implica establecer un balance entre las exigencias de flexibilidad, de adaptación y de estabilidad de expectativas. Ese es el gran reto de las instituciones. Para mayor abundamiento sobre este punto de las condiciones de la transición, señalemos que la estructura económica está compuesta por una base productiva (tecnología, recursos, capacidad de innovación), agentes, mercados e instituciones; por lo tanto, la capacidad de la economía para absorber cambios que se traducen en fallas de coordinación, pueden evaluarse en función de: 1- la cantidad y calidad de los mecanismos de autorregulación existentes (mercados, instituciones) para amortiguar y distribuir los efectos de las perturbaciones en el tiempo y 2- las características del sistema productivo que lo hace más o menos flexible respecto de la reasignación de los factores de producción, con el objeto de adaptarse a situaciones nuevas (por ejemplo, posteriores a la exposición o la competencia).

Conforme a esos dos criterios, las economías podrían ordenarse de acuerdo con el grado de desarrollo de los mercados y las instituciones y el grado de diversificación de su estructura productiva; tanto la estructura de los mercados, como las instituciones directa e indirectamente relacionadas con



la actividad económica son cruciales, porque de ellas depende la capacidad de administrar la incertidumbre inherente a todas las actividades económicas y a los cambios de la exposición a la competencia internacional. Por supuesto, el carácter más o menos completo de la estructura microeconómica de los mercados es una parte de esa capacidad, la otra tiene que ver con la posibilidad de que existan arreglos institucionales que puedan suplir fallas de mercado, tales como la existencia de algunos mercados de futuros o de seguros claves que son mecanismos relevantes de reducción de incertidumbre.

Por otra parte y en general, cuanto menor sea la diversificación y sofisticación productiva, menor la capacidad para reasignar rápidamente los recursos hacia nuevas actividades al producirse perturbaciones con efectos permanentes; en las economías poco desarrolladas en lo productivo, existe una mayor cantidad de rigideces que impiden una rápida reconversión de la estructura productiva; esto hace que el proceso de transición sea de mayor duración y en consecuencia será mayor el periodo durante el cual la economía funcionará en desequilibrio como lo advierten Fanelli y Frenkel *"También se observa empíricamente que existe una correlación entre el grado de desarrollo productivo y la sofisticación de las instituciones asociadas con la actividad económica, esto hace que el desarrollo de instituciones orientadas a sustituir a los mercados faltantes (debido a fallas de mercado) también se retrase, así la capacidad para procesar la incertidumbre se relaciona directamente con la escasa sofisticación de la estructura productiva; ello sugiere que el desarrollo de las instituciones orientadas al manejo de la incertidumbre al margen del mercado, como las relaciones entre clientes, proveedores y firmas tiende a ser mayor en los sectores industriales de mayor sofisticación, donde los precios desempeñan un rol mucho menor en la asignación de los recursos que por ejemplo, en los*



*mercados de productos básicos y materias primas en general. Así, a menor sofisticación productiva, menor será la presencia económica de estas instituciones y mayor el rol de la incertidumbre y la inestabilidad*.<sup>31</sup> Ése es el caso de la agricultura, sometida a una más acentuada incertidumbre en su desempeño y más urgida por tanto, de un marco institucional que propicie las condiciones de la transición desde una economía protegida a una economía abierta.

---

<sup>31</sup> Fanelli, José María; Frenkel, Roberto. "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", en *Revista de la CEPAL*, No. 56, Agosto 1995, pág 35.



## II - UN ENFOQUE INSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

### A- Las Instituciones y el Crecimiento Económico

Ya se ha señalado que las reformas macroeconómicas orientadas hacia el mercado apuntan a mejorar la asignación de recursos, la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso. Sin embargo, diversas experiencias indican que algunas de estas reformas pueden generar resultados económicos y socialmente indeseables en muchos casos, si no se acompañan con reformas institucionales capaces de ofrecer respuestas a los problemas para los cuales los mecanismos de mercados y las políticas públicas convencionales son insuficientes. Cuando no ocurre, se requiere de un conjunto complejo de arreglos institucionales que son simultáneamente económicos, sociales y políticos y que deben adaptarse de manera imaginativa a las condiciones estructurales específicas de una sociedad y una economía determinada<sup>32</sup>. Se señaló también la necesidad de fortalecer las instituciones en el ámbito de la economía agrícola, en cuanto el sector se caracteriza entre otros aspectos, por la información incompleta y asimétrica, los derechos de propiedad muchas veces ambiguos o insuficientemente definidos, contratos incompletos y precarios, economías de escala inadecuadas, encadenamientos productivos débiles, etc., de modo

---

<sup>32</sup> De hecho, la efectividad de instituciones como las leyes, los derechos de propiedad o los sistemas políticos dependen del funcionamiento efectivo de otros arreglos en la estructura institucional. Por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos, generalmente se cree que ha facilitado el desarrollo económico. Aunque constituciones similares se adoptaron en muchos países Latinoamericanos, después de la independencia ellas han sido menos efectivas, debido al papel menos efectivo de mecanismos y normas de comportamiento que son menos propicios a la innovación y al crecimiento.



que la necesidad de la reforma institucional es una respuesta obligada para adaptarse al nuevo contexto nacional e internacional<sup>33</sup>.

Pese a la necesidad de tales reformas que propicien un nuevo marco para el manejo de la asignación de recursos, de las relaciones entre los agentes económicos, de los encadenamientos ínter e intra sectoriales y de los acuerdos entre los sectores público y privado, el hecho es que los arreglos institucionales del pasado siguen prevaleciendo y es indudable que todavía falta mucho por hacer en el diseño e implantación de unas instituciones eficientes que permitan ajustar la estructura económica a las nuevas condiciones.

Un obstáculo principal para incorporar el papel de las instituciones en el crecimiento es el enfoque según el cual la teoría neoclásica solo considera las alternativas del mercado y del Estado, de suerte que en ese enfoque, la regulación entendida como una intervención dirigista del Estado y la desregulación, entendida como la restauración de las fuerzas del mercado, son los ordenes políticos - económicos alternativos. Las reformas orientadas al mercado y los sistemas de incentivos que los acompañan, no significan sin embargo la eliminación del sistema de reglas institucionales y antes bien, el reemplazo de uno (el Estado) por otro (el mercado) requiere de instituciones en algunos casos distintas. Un ejemplo relevante es considerar que las economías de mercado no han podido surgir en Europa del Este, pese a las reformas puesto que estos países carecen de las instituciones

---

<sup>33</sup> Remitimos a Bejarano, *Las instituciones y la política agrícola....op cit.*



políticas legales, económicas y sociales propias de una economía de mercado<sup>34</sup>.

Los enfoques institucionales, en efecto, definen las instituciones como una acción colectiva que controla las acciones individuales y consideran una amplia diversidad de tipos institucionales: las costumbres, las familias, la corporación, el sindicato, el Estado, el mercado, etc.; todas estas instituciones realmente son sistemas de incentivos, fijan las condiciones del éxito para el logro de los objetivos de los actores económicos y delimitan el marco de sus actividades. Ciertas acciones, por ejemplo atinentes al mercado, se vuelven pues más probables que otras en un cierto marco institucional.

La experiencia en Europa del Este puede concebirse, en esa perspectiva, como un experimento para evaluar la economía neoclásica y su crítica institucionalista<sup>35</sup>. Si los intercambios de mercado aparecieran espontáneamente, las economías de mercado surgirían en forma automática y validarían la visión neoclásica; en cambio, si los mercados son intercambios organizados e institucionalizados como afirma Geoffrey Hodgson, de ello resulta que sin organización y sin instituciones de mercado, no pueden existir economías de mercado. De hecho, las instituciones de mercado y de no mercado, en vez de ser competitivas, son altamente complementarias una de otra, pero delimitan los grados y

---

<sup>34</sup> Véase en especial, Koslowski, Rey. "Instituciones de mercado, reforma en Europa del Este y teoría económica", en *Cuadernos de Economía*, No. 20, Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1994. Pág. 218.

<sup>35</sup> Ickles, Barry W. "Obstacles to economic reform of socialism: an institutional-choice approach", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 507, Enero, 1990.



modalidades del desempeño del mercado. La complementariedad entre estas diferentes instituciones es un problema analítico complejo que por otra parte, ha recibido atención desde los economistas clásicos<sup>36</sup>. En realidad, es cada vez mayor el consenso, sobre que las instituciones son el determinante subyacente del desempeño de las economías<sup>37</sup>.

No es del caso entrar aquí a examinar las modificaciones que la nueva economía institucional incorpora a la teoría neoclásica estándar; bastará subrayar en todo caso, que si las instituciones desempeñan un papel meramente pasivo, de modo que no constriñen ni limitan las elecciones de los agentes económicos, y si éstos además poseen la información necesaria para hacer elecciones correctas, entonces el postulado de racionalidad instrumental es el camino correcto para la construcción de la teoría. Por el contrario, si los agentes están solo parcialmente informados y se enfrentan a mercados incompletos e imperfectos o desarrollan instituciones para estructurar la interacción humana delimitando su marco, eso lleva a la cuestión de qué es lo que hace imperfectos a los mercados y por tanto nos lleva a los costos de la negociación. En otras palabras, conforme al teorema

---

<sup>36</sup> Yi Fu Lin, Justin y Nugent, Jeffrey B. "Institutions and economic development", en *Handbook of Development Economics*, Volume III, Elsevier Science B. V., 1995. Pág. 2304. Aunque no podemos, como dice Douglas North, ver, sentir, tocar, ni siquiera medir las instituciones, éstas son construcciones de la mente humana. Pero, ¿por qué importan las instituciones?, ¿por qué importan las instituciones y reglas?, ¿es que los gobiernos significan una diferencia? ¿podemos explicar el cambio radical en bienestar económico cuando cruzamos la frontera entre Estados Unidos y México? ¿qué hace que los mercados trabajen o no trabajen, funcionen o no funcionen? ¿es que la honestidad en el intercambio es relevante? Véase D. North, *op cit.*.

<sup>37</sup> Véase especialmente Hodgson, Geoffrey. *Economics and institutional economics*. Philadelphia, University of Pennsylvania, 1988 y Eggertsson T.,



de Coase, si los costos de las transacciones son cero, la racionalidad instrumental es suficiente para garantizar la construcción de la teoría que confiere a los mercados el papel de coordinar de manera eficiente la asignación de recursos. Si no es así, habrá que incorporar los costos de negociación y transacción, porque esencialmente la información es costosa y está sostenida asimétricamente por las partes del intercambio.

Las consecuencias de incorporar las instituciones en el análisis económico contemporáneo, pueden resumirse de la siguiente manera, siguiendo a North:<sup>38</sup>

1- Los modelos económicos y políticos son específicos de constelaciones particulares, de limitaciones institucionales que varían radicalmente tanto a lo largo del tiempo, como entre economías de diferente nivel de desarrollo. Aquellos modelos son instituciones específicas y en muchos casos muy sensibles a frenos provenientes de cambios institucionales, una percepción de esta limitaciones es esencial tanto para la construcción de una teoría mejorada, como para problemas de política pública. Más importante aún es el hecho de que estructuras institucionales específicas delimitan los márgenes conforme a los cuales operan los agentes y las organizaciones y por consiguiente, hacen inteligible la relación interna entre las reglas del juego económico y las conductas de los actores.

2- La incorporación de instituciones obligará a los científicos sociales en general y a los economistas en particular, a cuestionar los modelos

---

*Economic Behavior and Institutions*. Cambridge Surveys of Economic Literature. Cambridge University Press. Cambridge. 1991.

<sup>38</sup> NORTH, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.



conductuales que fundamentan sus disciplinas y en consecuencia, a explorar mucho más sistemáticamente las consecuencias del procesamiento de información imperfecto y costoso en la consiguiente conducta de los actores. Los economistas han incorporado la información de costos en sus modelos, pero no han afrontado las condiciones mentales por medio de las cuales los individuos precisan información y les permiten llegar a conclusiones que dan forma a sus elecciones.

3- La política y la economía están entrelazadas inextricablemente en cualquier comprensión o entendimiento del desempeño de una economía. Un conjunto de frenos institucionales define las relaciones de intercambio entre las dos y por lo tanto determina el modo en que trabaja el sistema político - económico; la política no solo especifica y hace cumplir derechos de propiedad que dan forma a la estructura de incentivos básicos de una economía, sino que en el mundo moderno la participación del gobierno que se apropia del Producto Nacional Bruto y la ubicuidad y las relaciones siempre cambiantes que imponen, son las claves más importantes del desempeño económico. Un modelo macroeconómico útil debe identificar las limitaciones institucionales; por ejemplo, la teoría macroeconómica moderna nunca resolverá los problemas que confronta, a menos que quienes la practican, reconozcan que las decisiones tomadas por medio del proceso político, afectan críticamente el funcionamiento en las economías.<sup>39</sup>

Estas apreciaciones por fortuna han sido sometidas a examen y corroboración y ya no se sitúan simplemente en el llamado de atención puramente retórico de muchos economistas que reaccionan frente al formalismo y la esterilidad de la teoría neoclásica estándar. Así, por ejemplo,

---

<sup>39</sup> North, *Instituciones*,.....*op cit*,



en las economías Asiáticas se ha mostrado que los arreglos institucionales son tan relevantes, como la formación de capital o las intervenciones del gobierno o las reglas del Estado<sup>40</sup>. Hay suficiente evidencia sobre el impulso al desarrollo agrícola, cuando se pasa a un sistema basado en derechos de propiedad de la tierra y de instituciones laborales o se producen cambios rápidos en las obligaciones de la relación patrón - cliente que han sido modificadas a favor de los tenedores (por ejemplo en Indonesia), así como los importantes efectos de los precios de la tierra en las tasa de salarios y en el balance del uso de formas de tenencia laborales y no laborales; en Filipinas, el crecimiento del precio de la tierra asociado con variedades de arroz de altos rendimientos y el incremento de presiones de población, han inducido cambios en la tenencia de la tierra y así sucesivamente.<sup>41</sup> Yamada por ejemplo<sup>42</sup>, ha mostrado como entre las instituciones relevantes que ha propiciado el cambio y la productividad en los países asiáticos, están el uso de la tierra, las reformas agrarias y otras instituciones relacionadas con la tierra. En Japón, la República de China y la República de Corea, se implementaron exitosamente programas de reforma agraria entre 1940 y 1950 ; en Tailandia, los derechos de propiedad fueron materia de atención y desde 1985 se ha desarrollado un acelerado programa de titulación de tierras, así como en otros países se han desarrollado instituciones de mercado importantes . Volveremos sobre este tema.

Un examen reciente acerca de los efectos del cambio técnico y las reformas institucionales sobre el crecimiento productivo en la agricultura China,

---

<sup>40</sup> Véase W Kasper , *op cit*, pág. 2 y siguientes.

<sup>41</sup>Ruttan Vernon. Institutional Innovations en Distortions of Agricultural Incentives. Edited by Theodore W. Schultz. Indiana University Press, Bloomington, London.



encuentra que en el período 1965 - 1985, el 57.7% del crecimiento agrícola Chino es explicado por los incrementos en el uso total de insumos y el 42.3% por el crecimiento en la productividad total de los factores; cerca del 63% del cambio en la productividad, es atribuido al cambio institucional (por mejoras en la eficiencia) y alrededor del 37% al cambio técnico; el incremento en las habilidades del trabajo explican cerca del 7.7% del total de la producción<sup>43</sup>. Así el cambio institucional, más que el cambio técnico, tuvieron efectos significativos sobre la productividad y la producción, de suerte que el 26.6% del crecimiento del producto ha sido representado por la contribución del cambio institucional<sup>44</sup>. Hodgson a su vez, evaluando los datos institucionales existentes sobre los países de la OECD para el período 1960-1984, ha examinado la hipótesis de que el crecimiento de la productividad fue dependiente tanto del grado de flexibilidad institucional (la inversa de la osificación), como del grado de estabilidad o perturbación institucional. También al examinar la hipótesis de que el crecimiento en la productividad puede ser dependiente del GAP tecnológico entre países y respecto al nivel de cada país frente a los Estados Unidos y del nivel de inversión de cada país (medido por la formación de capital fijo) constata una

---

<sup>42</sup>Yamada, Saburo. "New development in agriculture and productivity in Asia and the Pacific", en *APO Productivity Journal*, págs. 65-87. pág 79.

<sup>43</sup> Véase Fan, Shenggen "Effects of technological change and institutional reform on production growth in Chinese Agriculture" en *American Journal of Agricultural Economics*. Mayo de 1991. Pág. 272.

<sup>44</sup>-La nueva estrategia China se focaliza por los demás en la especialización regional, basada en las ventajas comparativas, la política de autosuficiencia, la localización de los cultivos en función de las condiciones del suelo y el clima etc. y fundamentalmente los patrones de tenencia de la tierra y otros arreglos contractuales en la agricultura se han ajustado de manera apropiada para mejorar la eficiencia. Los recientes factores de liberación de los mercados de productos en la agricultura ha contribuido más aún a la asignación eficiente de recursos Fan, op cit pág. 274.



fuerte relación entre las variables institucionales y la tasa de crecimiento de la productividad<sup>45</sup>.

Después de revisar algo más de 100 años de desarrollo comparativo en 40 países, Reynolds por ejemplo, considera que los factores más importantes para explicar las diferencias de los resultados entre países, son la organización política, la competencia administrativa del gobierno y las reformas institucionales que facilitan la transición a una economía moderna.<sup>46</sup>

En un sentido más amplio, el Banco Mundial examina algunos indicadores de la estructura institucional y sus efectos sobre el crecimiento económico, tratando de explorar entre otros aspectos, si existe algún vínculo entre el desarrollo económico y las libertades, las cuales constituyen uno de los elementos no económicos del desarrollo general<sup>47</sup>. Das Gupta indica por otra parte, la conclusión para el período 1970-1980 de que "los derechos políticos y civiles tienen una correlación política significativa con el ingreso nacional real por habitante y con su crecimiento" Scully también indicó un efecto positivo.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup>Hodgson Geoffrey, "Institutional rigidities and economic Growth", *Cambridge Journal of Economics*, No.13, 1989, pág. 97.

<sup>46</sup> LLOYD G Reynolds, "The spread of economic growth to the third world, 1850-1980", en *Journal of economic literature*. Vol 21, Sept. 1983.

<sup>47</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, 1991 Cap. 7. Los resultados del análisis de regresión no llegan a indicar que las libertades contribuyan al crecimiento del ingreso pero sí implican que no lo obstaculizan. En algunos estudios, se ha determinado que la relación entre libertad y crecimiento es ambigua

<sup>48</sup> Citados en : Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, 1991.



Igualmente, el informe del Banco Mundial examina la consistencia entre la inestabilidad política y económica y el ordenamiento social explorando la manera como la estructura política institucional afecta los resultados económicos. Durante años, en efecto, muchos países han tendido a subordinar la política económica a la tarea de conseguir para el gobierno el apoyo de los grupos influyentes. En muchos países en desarrollo, es corriente encontrar aranceles e incentivos tributarios o disposiciones reglamentarias especiales que tienen por objeto proteger a ciertos grupos de presión o transferir recursos hacia grupos de presión definidos con criterio muy restringido, en muchos casos en un ambiente de corrupción; otros gobiernos han asumido el papel de empleadores en última instancia, en parte como resultado de sus temores acerca de las consecuencias sociales y políticas del desempleo. A su turno, las empresas de propiedad estatal se han utilizado también para crear empleo, aumentar los ingresos en ciertas regiones o satisfacer las exigencias de grupos poderosos como los militares; los programas de gasto público han financiado usualmente la fijación de precios a un nivel inferior al corriente para los servicios públicos y han prestado apoyo a subsidios alimentarios no dirigidos a beneficiarios determinados; así, algunos de los resultados que se desprende de estos estudios empíricos, muestran las fuertes relaciones entre los resultados económicos, el sistema político y el papel de las instituciones en el desarrollo<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Por supuesto, el Banco utiliza una definición del concepto de institución, que abarca los órganos públicos a través de los cuales el Estado cumple sus funciones más fundamentales: mantener el orden público, invertir en infraestructura esencial, recargar impuestos para financiar estas actividades, etc. Pero como se verá, el concepto va más allá: se extiende hasta las convenciones que rigen la manera en que las personas se relacionan unas con otras, los derechos de propiedad, los contratos, normas de conducta, etc.



En todo caso, el debate sobre la forma en que las instituciones de la sociedad afectan el desempeño económico, ha sido intenso en el último decenio. Aunque los conocimientos sobre estos temas distan de ser satisfactorios, es un hecho que en la mayoría de los países en desarrollo la creación de instituciones o su fortalecimiento, sigue siendo una tarea que aunque difícil, es decisiva para garantizar un desarrollo económico adecuado, incluso para asegurar el libre juego del mercado; instituciones ineficientes pueden retardar el desarrollo o entorpecer las reformas orientadas al mercado o propiciar estabilidad y condiciones de crecimiento sostenido. El caso de Colombia, por ejemplo, es indicativo de que la reconocida estabilidad del crecimiento está asociada con una considerable estabilidad institucional en el manejo de la política económica. Las interpretaciones de este fenómeno no son muy abundantes por cierto, pero podrían destacarse las siguientes hipótesis:<sup>50</sup>

1. La estabilidad y consistencia de la gestión económica estatal, que ha permitido un desempeño económico y social satisfactorio, aún en un escenario de intensas dificultades políticas y de orden público.
2. La consolidación de un conjunto de instituciones gubernamentales especializadas, que tienen un alto nivel técnico y una importante capacidad de incidencia en la orientación general de la economía. Ello no conlleva, a diferencia de otros países, un significativo control directo del Estado sobre las actividades empresariales.

---

<sup>50</sup> Luis Bernardo Flórez, Ricardo Bonilla y Lucía Hernández "Gestión económica y adaptación institucional" En : Luis B. Flórez (editor) *Gestión económica estatal de los ochentas*, Cid, Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1994.



3. El alto grado de permeabilidad y fluidez en las relaciones y los acuerdos entre los sectores público y privado, que se expresa inclusive, en términos de la continua movilidad intersectorial de la alta tecnocracia.
4. La existencia de un entorno institucional que ha propiciado, en general, una estabilidad en las directrices y mecanismos de manejo de la economía, ajena a las modas en el campo de la política económica, pero con suficiente flexibilidad para adaptarse a condiciones cambiantes.
5. La preservación de la discrecionalidad en el manejo económico frente a presiones externas. Las autoridades económicas han sido renuentes a aplicar recetas de ajuste drástico propiciadas por organismos multilaterales e implantadas por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos. Han preferido establecer procesos de ajuste gradual, frecuentemente no muy bien aceptadas por dichos organismos, pero normalmente exitosos frente a los objetivos propuestos.
6. Las agencias responsables de la política macroeconómica, las organizaciones gremiales y las agrupaciones sindicales sostienen relaciones atípicas, caracterizadas más por arreglos de coyuntura, que por la existencia de instancias permanentes de concertación activa y drásticas posiciones de fuerza.

Finalmente, el recuadro de un informe del banco mundial sugiere algunos ejemplos sobre las prioridades institucionales en algunos países.



### **Recuadro 1. Establecimiento de prioridades para el desarrollo institucional: mas fácil de decir que de hacer**

Como es natural, las prioridades relativas al desarrollo institucional varían según la historia, la cultura, la política económica y la etapa de desarrollo de cada país. En la mayor parte de Europa Oriental, constituye prioridad establecer las instituciones necesarias para que una economía de mercado pueda funcionar eficientemente: derechos de propiedad, leyes sobre sociedades y la quiebra, tribunales que se ocupen de asuntos económicos, legislación bancaria y bolsas de valores. Para los países de ingreso bajo de África y América Latina, tiene prioridad mejorar la gestión del sector público, objetivo que a menudo requiere reducir la magnitud de la administración pública y, a la vez, reforzar su capacidad.

En otras naciones, las prioridades tal vez no estén tan bien definidas. Diversos países tienen sus propios logros y necesidades:

- En Asia Meridional y algunas partes de América Latina, los programas de capacitación y de visitas han surtido un efecto notable en la productividad agrícola.
  - En Sri Lanka, la reciente modificación de los procedimientos de los tribunales civiles ha mejorado enormemente el funcionamiento de la legislación sobre la quiebra y ha reducido los costos de la intermediación financiera; después de muchos años de reclamaciones de la banca.
  - En el Brasil, se están ideando mecanismos para mejorar la corriente de información entre las universidades, los institutos de investigación y la industria, con lo que la investigación responderá mejor a las necesidades de la industria.
  - En Malasia, se espera que un sistema oficial de clasificación de bonos recientemente creado reduzca en gran medida los costos de financiamiento de las empresas privadas.
- En el norte de Brasil y en Egipto, India, indonesia y Sri Lanka, hace ya tiempo que se debió haber mejorado el sistema de catastro y de otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra, lo que podría aumentar considerablemente la eficiencia de los mercados de crédito rural y reducir los costos por lo general altísimos de ese tipo de crédito.
  - En muchos países, es importante mejorar el sistema de fiscalización de la banca, a fin de que la liberalización financiera tenga éxito.

Sin embargo, la determinación de las necesidades institucionales no es tarea fácil. En primer lugar, las instituciones que son esenciales para las sociedades industrializadas pueden resultar superfluas en los países en desarrollo. Las bolsas de valores, los mercados de bonos del Tesoro a corto plazo, las oficinas de información sobre el grado de solvencia, las oficinas de otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra y las oficinas de pesas y medidas son costosas de establecer y es difícil determinar si se están organizando antes de que el mercado las necesite. En segundo lugar, algunas instituciones resultan improductivas por razón de la existencia de problemas en todo el sistema. Por ejemplo, una administración pública mal remunerada hace que la mayoría de las instituciones públicas sean un estorbo en lugar de una ayuda para los mercados. La planificación deficiente del gasto público priva a las instituciones de sus ingresos ordinarios y reduce su eficiencia. En tercer lugar, no hay indicadores sencillos de las necesidades y las prioridades institucionales. No obstante, existe la posibilidad de establecer indicadores cuantitativos de la eficiencia de las instituciones públicas; por ejemplo, ¿cuánto tarda en inscribirse una empresa, obtener un pasaporte, pasar por la aduana, obtener una licencia de importación o pagar impuestos?



## **B- Las Proposiciones Principales del Institucionalismo**

### **1. Las Instituciones y el Intercambio**

Para responder a las preguntas esenciales sobre el papel de las instituciones en la actividad económica, se requiere obviamente una teoría de las instituciones capaz de responder algunos interrogantes, por ejemplo por qué diferentes estructuras y arreglos institucionales afectan los resultados y el desempeño de los mercados, cómo diferentes conjuntos de instituciones influyen en las decisiones, en el comportamiento y en los valores de los agentes económicos, cuáles son los incentivos que tienen los individuos para demandar, crear y preservar instituciones, por qué en la sociedad se han creado tantas y tan diversas instituciones y cuándo y por qué cambian, por qué se mantienen estables durante mucho tiempo y finalmente, pero no menos importante, cuáles son las instituciones eficientes y cuáles las ineficientes, y qué elementos permiten distinguir unas de otras.

Distintas teorías asociadas al institucionalismo han intentado responder a preguntas como éstas, así como se han preocupado por introducir en el marco del análisis económico, el papel de las normas, las reglas, los derechos de propiedad, los costos de transacción, las fallas del mercado, la información, la incertidumbre, la organización, las elecciones social y pública, las acciones colectivas y finalmente el papel del Estado y de las políticas públicas. A manera de síntesis, el cuadro siguiente permite identificar los temas relevantes del ámbito institucional.



**Cuadro No 2. Problemas que introduce el neoinstitucionalismo económico y teorías y escuelas que los estudian**

NE

E EN/Considera como relevantes :	Escuelas, teorías y enfoques que forman parte o han enriquecido al neoinstitucionalismo.
1. El papel de las normas, regulaciones e incentivos.	1. Teoría de la regulación económica
2. El papel de los derechos de propiedad	2. Escuela de los derechos de propiedad
3. Consecuencias de los costos de transacción en el intercambio: contratos, seguros, etc.	3. Economía de los costos de transacción
4. Las fallas del mercado: externalidades , bienes públicos, relaciones estratégicas, monopolios, etc.	4. El enfoque de las fallas del mercado.
5. La existencia de información incompleta, de mercados incompletos e informales, etc. y el papel del riesgo y la incertidumbre en las decisiones.	5. Economía de la información.
6. Estructuras de gobernación y organizacionales en las organizaciones económicas	6. Teoría de la organización industrial.
7. El papel de las leyes y los reglamentos.	7. Derecho y economía.
8. Las elecciones y decisiones no mercantiles.	8. La elección pública, teoría económica de la constitución, teoría de la acción colectiva y teoría económica de la política.
9. El papel del Estado y las políticas públicas	9. Teorías económicas del estado.

Tomado de : ? ? ? ? ?

Las instituciones, como las define North, son *"las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre,*



que dan forma a la interacción humana <sup>51</sup>. En un sentido más amplio, las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Es obvio que las instituciones en un país asumen características peculiares de acuerdo a los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad; un conjunto cualquiera de reglas, solo se transforma, *strictu sensu*, en instituciones cuando su conocimiento es compartido y su cumplimiento es aceptado voluntariamente por los miembros de una sociedad.<sup>52</sup>

Muchos identifican por cierto, las instituciones solo con las organizaciones públicas y privadas que administran y aplican políticas y programas de acuerdo a reglas; sin embargo, habrá que empezar distinguiendo entre instituciones y organizaciones; mientras que las primeras son en un sentido general un conjunto de normas y reglas, las últimas son las instancias en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos, para emprender acciones colectivas y funcionar como actores colectivos en el mercado, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes. En la medida en que las organizaciones están regidas por instituciones, que las

---

<sup>51</sup>NORTH, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Pág. 13.

<sup>52</sup> La discusión sobre la noción de instituciones es por supuesto amplia. Presentaciones amplias del Institucionalismo pueden verse entre otros, en Axelrod, Robert. "An evolutionary approach to norm". *American Political Science Review*. 80: 1095 -1113.1986 ; Cheung, Steve, "The new institucional economics", en *Journal of institucional and theoretical economics*, 140 (marzo): 229-231.1984 ; Cheung, Steve, , "Economics and contiguous disciplines", en *Journal of legal studies*, 7: 201-211.1978 ; Douglas M. *How institutions think*. Routledge. Londres. 1987 ; North D. "Institutions and transactions cost theory of exchange". en Alt J. y Shepsle K.



organizaciones se encargan de diseñar, aplicar y vigilar, estas organizaciones, son instituciones en el sentido de que están regidas por reglas. Las organizaciones son instituciones pero éstas no necesariamente implican formas organizacionales.

Las instituciones son importantes para el desempeño de la economía, porque contienen las restricciones e incentivos que constriñen las acciones y opciones de los individuos, representan las estructuras de incentivos o desincentivos que estimulan o inhiben el intercambio humano, sea político, social o económico, de modo que las estructuras de incentivos o desincentivos para invertir, ahorrar, innovar, etc., no solo surgen del mercado y de la dotación de factores, sino de arreglos específicos de interacción.

En la perspectiva del análisis del cambio institucional, es también importante señalar que por definición, las instituciones pueden consistir en entidades formales tales como, leyes, constituciones, contratos escritos, intercambios de mercados, organizaciones creadas por la ley en instituciones informales, normas, costumbres, ética, ideología, es decir, tal conjunto informal de instituciones involucra reglas que pueden limitar el comportamiento a cierto dominio y a ciertas regularidades de comportamiento.

Las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos, dice North<sup>53</sup> y a veces las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacer ciertas actividades; Como se señaló más

---

eds, *Perspectives on positive political economy*. Cambridge University Press. 1993.

<sup>53</sup>*Ibid*, op cit pág. 14. También Knight, Jack. . "Social norms and economic Institutions", *American political science review*, 86: 1.063-1.064.1992



atrás, las instituciones constituyen el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana. En esa perspectiva, la distinción entre organizaciones e instituciones no cambia el hecho de que ambas proporcionan una estructura a la interacción humana, como quiera que las organizaciones son el resultado no solamente del marco institucional, sino que pueden ser creadas de manera intencional para ordenar las reglas institucionales. Las organizaciones incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, agencias reguladoras etc.); cuerpos económicos (empresas, sindicatos, cooperativas) cuerpos sociales (iglesias, asociaciones) y órganos educativos (escuelas, universidades etc.), de modo que las organizaciones son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos<sup>54</sup>. Por consiguiente, un aspecto relevante de la economía institucional es la interacción entre instituciones entendidas como reglas y normas, y las organizaciones en el sentido de entes que se crean con un propósito deliberado de interacción.

Es importante también distinguir entre los arreglos institucionales y la estructura institucional. Un arreglo institucional es un conjunto de reglas de comportamiento, que gobiernan el comportamiento en un dominio específico; la estructura institucional, por otro lado, es la totalidad de los arreglos institucionales en una economía, incluyendo sus organizaciones, leyes, costumbres e ideologías, entonces, dicen Li Fu y Nugent, el término *instituciones* es usado por los economistas en general, refiriéndose a los arreglos institucionales, en tanto que el cambio institucional usualmente se refiere no a cambio en los arreglos institucionales sino a cambios en el

---

<sup>54</sup> *Ibid*, pág 15. Libecap, Gary. *Contracting for property rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.



conjunto de la estructura (la implicación de esta distinción como veremos, es esencial para examinar el cambio institucional como endógeno o exógeno<sup>55</sup>.

Una vez definido el cuadro general de lo que entendemos por instituciones, cabe abordar algunas consecuencias de su incorporación a la teoría económica. En primer lugar, los supuestos de la teoría neoclásica de los mercados y de la asignación de recursos, se transforman en un sentido fundamental, a partir de los enunciados de la economía institucional, como quiera que se pueden identificar un cierto número de factores que tienden a

---

<sup>55</sup>Yi Fu Lin Justin y Nugent Jeffrey B. "Institutions and Economic Development", en *Handbook of Development Economics*, Volume III, Elsevier Science B. V., 1995. Pág. 2307. De hecho, la orientación principal de la economía institucional actual se articula a partir de una teoría de cambios endógenos en las instituciones, que por lo demás ha sido aplicada a la historia económica mostrando que los cambios históricos son esencialmente cambios de fondo en las reglas. De acuerdo con esta escuela las instituciones, apuntan a minimizar costos de transacción. Estos costos incluyen información, negociación, monitoreo, coordinación y reforzamiento de los contratos, de modo que cuando los costos de transacción están ausentes, la asignación inicial de los derechos de propiedad no es problema desde el punto de vista de la eficiencia a causa de que los derechos pueden ser voluntariamente ajustados e intercambiados para promover incrementos de producción, pero cuando los costos de transacción, son sustanciales en este caso la asignación de derechos de propiedad es crítica. En esas circunstancias, uno de los principios esenciales de la tradición neoclásica es decir, la separación entre la equidad y la eficiencia se derrumba; pues los términos y condiciones de los contratos en las varias transacciones que directamente afectan la eficiencia en la asignación de recursos, dependen de manera crucial de las estructuras de propiedad y las relaciones de propiedad. Véase en particular Lin, J.Y. "An economic theory of institutional change: Induced and imposed change". *Cato Journal*. 9:1-33. 1989 También Stiglitz, J.E. "Economic organization, information, and development". in: T.N. Srinivasan and H. Chenery, *Handbook of Development Economics*. Vol. I, págs. 93-160. 1988, Alchian, A.A. y Demsetz, H. "Production, information costs, and economic organization". *American Economic Review*. 62: 777-795. 1972 y Bardhan, Pranab. "Alternative approaches to the theory of institutions



encarecer en la realidad el intercambio y a dificultar los esfuerzos de coordinación en los mercados. El ambiente económico real en el cual los individuos intercambian es muy diferente y más complejo que el mundo al que se refiere la economía neoclásica; de hecho, el modelo neoclásico es restrictivo, porque no deja espacio para incorporar el papel de las instituciones y es poco realista porque omite las instituciones y sus costos, su perspectiva es estrecha porque analiza los beneficios colectivos o sociales que se derivan de la cooperación en el mercado, como si se alcanzara automáticamente y sin costo. En el mundo real sin embargo,

- 1- La información es incompleta, imperfecta y costosa; adquirir información involucra costos en términos de tiempo y recursos, y esto limita la cantidad de información que cualquier individuo posee o puede poseer; los individuos racionales solo adquirirán información hasta el punto en el cual los costos marginales y los beneficios atribuidos a la adquisición de información se igualan.
- 2- En el mundo real, los riesgos e incertidumbres en cada actividad económica son importantes, o sea que la estrategia elegida no garantiza que el resultado que se alcance sea exactamente igual al que se predijo; si el resultado es menor que el esperado, los individuos ajustarán sus elecciones y estrategias y adaptarán sus expectativas a las nuevas circunstancias.
- 3- Las preferencias, gustos y elecciones de los individuos cambian en el tiempo, como un resultado de las restricciones económicas e institucionales y porque además aprenden de su experiencia.

---

in economic development", en Bardhan, Pranab. (ed). *The economic theory of agrarian institutions*. Nueva York, Oxford University Press, 1989.



4- En la realidad, los derechos de propiedad no están secularmente definidos, es decir, no todos los miembros de una sociedad o comunidad los aceptan como dados ; su cumplimiento no está garantizado completamente. En estas condiciones, el proceso de definición e intercambio de los derechos y la defensa de su exclusividad son costosos.

En gran síntesis, el modelo de intercambio de mercado adquiere mayor realismo, cuando se incorporan los problemas reales e importantes referidas a la información incompleta y asimétrica, los costos de transacción y los derechos de propiedad ; precisamente, en esos fenómenos económicos se reflejan las restricciones institucionales que constriñen las elecciones y el intercambio; así, las conclusiones principales respecto de los cambios en el enfoque neoclásico que se derivan de los supuestos de la economía institucional, pueden sintetizarse en: 1- Las opciones económicas de los individuos no responden exclusivamente a los cambios en los precios relativos que ocurren en el mercado de productos y factores, sino también a los estímulos provenientes del entorno institucional, de la información, el régimen de derechos, etc. ; 2- El intercambio y la coordinación económica no se logra solo a través del mecanismo de los precios y son procesos costosos que requieren de mecanismos de coordinación institucional.<sup>56</sup>

## **2- Las Instituciones, los derechos de propiedad y el Estado**

La teoría económica neoclásica acepta que en el mundo real existe un Estado que asigna los recursos con criterios no mercantiles, pero aparte de

---

<sup>56</sup> Una presentación especialmente crítica respecto de las implicaciones para la teoría neoclásica es Hodgson, Geoffrey. *Economics and Institutional Economics*. Philadelphia, University of Pennsylvania, 1988.



la defensa nacional y de la administración de justicia, el Estado entra a la teoría económica solo como una interferencia que explica las desviaciones de la competencia perfecta; tales desviaciones se resuelven al reducir la influencia del Estado sobre la economía, permitiendo que el Estado asigne eficientemente los recursos para beneficio de todos.

Por supuesto que la concepción neoclásica reconoce el papel de un Estado mínimo o guardián para proteger los derechos de propiedad, pero minimiza el hecho de que los derechos de propiedad adquiridos son un proceso y además omite los problemas implicados en su protección<sup>57</sup>. Por supuesto que los derechos de propiedad son muy complejos, Alchian y Demsetz afirman: “*lo que se posee son derechos para usar recursos, derechos de actuar socialmente reconocidos*”<sup>58</sup>. Estos autores describen los derechos de propiedad como un paquete de derechos que puede empacarse de diversas formas, los derechos particulares que comprenden los derechos de propiedad, los cuales son reconocidos y transferidos a través de la estructura legal del Estado. Por ejemplo, el Estado puede retener los

---

<sup>57</sup> ¿Cómo puede el Estado proteger los derechos de propiedad, si el intercambio de propiedad en los mercados ocurre en una esfera separada de los mercados? Como advierte Kolkowski, el problema consiste en una apreciación errónea de la propiedad, el intercambio de la propiedad es mucho más que la transferencia de cosas de una persona a otra, por el contrario la transferencia de los derechos de propiedad es la que define la propiedad de esas cosas. Para cada derechos existen los deberes correspondientes de reconocer y respetar ese derecho, al dar legitimidad a los derechos de propiedad y una estructura legal dentro de la cual pueden intercambiarse y resolverse las disputas sobre los derechos de propiedad, el Estado hace posible un intercambio organizado e institucionalizado, por ejemplo, el mercado. Koslowski, Rey. “Instituciones de mercado, reforma en Europa del Este y teoría Económica”, en *Cuadernos de Economía*, No. 20, Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1994.

<sup>58</sup> Citado en Kolkowski pág. 225.



derechos sobre la tierra como un dominio inherente o puede transferir los derechos de propiedad a través de códigos de zonificación; los terratenientes pueden transferir también derechos específicos.<sup>59</sup>

Al proporcionar, incluso desarrollar diversos conjuntos de reglas mediante las cuales pueden empacarse y reempacarse los derechos de propiedad, el Estado sanciona las transferencias de los derechos de propiedad y por consiguiente establece las premisas para su funcionamiento. Además, cuando se rompe el entendimiento mutuo acerca de cuáles derechos se transfirieron efectivamente en un intercambio, el Estado proporciona la institución de litigio, para determinar cuál derecho impugnado será reconocido socialmente. Esta resolución de las disputas permite el funcionamiento continuo de los derechos de propiedad en el intercambio. En otra perspectiva, los derechos de propiedad sirven para coordinar las expectativas de los individuos, con el fin de impedir conflictos costosos, incertidumbre, desincentivos a la inversión y a la innovación; estos derechos definen los límites y alcances de la propiedad en varios ámbitos: los derechos para usar un activo, obtener ingresos de la explotación de un activo, contratar crédito sobre el valor de éste, transferir permanentemente a un tercero los derechos de propiedad sobre el mismo, es decir, alienarlo o venderlo completamente, transferir temporalmente un activo es decir, rentarlo y donar los activos etc. <sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Alchian A.; H. Demsetz. "The property rights paradigm" en *Journal of Economic History*. 33. Marzo. pp. 16-27. 1973. También Alchian, A.A. "Some economics of property". *Il Politico*. 30: 816-829. (Original publicado en 1961 por la Rand Corporation.) Reimpreso in Alchian, A.A. *Economic forces at work*. Indianapolis: Liberty Press. 1977

<sup>60</sup> La literatura sobre derechos de propiedad y sus múltiples aplicaciones, puede examinarse en Furubotn E.; S. Pejovich. "Property rights and

510 55



Un tal papel de los derechos de propiedad tiene implicaciones importantes desde el punto de vista por ejemplo, de la actividad agrícola, que se pueden ilustrar del siguiente modo: a- un cambio de derechos de propiedad podría permitir alcanzar las economías de escala necesarias para acceder a tecnologías modernas, a mercados grandes, a información pertinente, a créditos etc. ; b- un cambio de derechos de propiedad podría beneficiar a los agentes que han padecido regímenes de propiedad ambiguos o adversos ; una mejor definición de esos derechos permitiría a los agentes desarrollar nuevas formas de organización y cooperación, en la medida en que se eliminen los sesgos institucionales atribuibles a derechos de propiedad y c- los cambios en los derechos de propiedad, que definan con mayor precisión esos derechos, podrían generar los incentivos y la seguridad necesaria para que los agentes económicos que perciben riesgos asociados a la inseguridad de la propiedad, efectúen inversiones más riesgosas y de larga duración.

---

economic theory: A survey of recent literature": en. *Journal of Economic Literature*. No. 10. Diciembre, 1972. Págs. 1137-1162. También son útiles Alchian, A.A. "Some economics of property". *Il Politico*. 30: 816-829. (Original publicado en 1961 por la Rand Corporation.) Reimpreso en Alchian, A.A. *Economic forces at work*. Indianapolis: Liberty Press, 1977 ; Barzel Y. "Measurement cost and the organization of markets". En: *Journal of Law and Economics and Economics*. No. 25. pp.27-48. Abril, 1982 ; Barzel, Y. *Economic analysis of property rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 ; Buchanan J. "A contractarian paradigm for applying economic theory", en: *American Economic Review*. 65. Mayo. Págs: 225-230. 1975 ; Demsetz, H. 'Toward a theory of property rights'. *American Economic Review*. 57: 61-70. 1967 y Furubotn, E. y S. Pejovich, *The economics of Property Rights*, Cambridge, Mass: Ballinger. 1974.



### **C- La estructura institucional del intercambio: derechos de propiedad y costos de transacción**

Como advierte North, las instituciones proporcionan la estructura del intercambio que, junto con la tecnología, determinan el costo de la transacción y el costo de la transformación de los bienes y de los factores. Así, los costos finales son el resultado de los costos directos de producción más los costos involucrados en el funcionamiento de las instituciones del intercambio. Las instituciones necesarias para realizar el intercambio económico, varían en cuanto a su complejidad, desde aquéllas que resuelven problemas de intercambio simple y mercados locales, hasta las que se extienden a través del espacio y el tiempo a individuos numerosos<sup>61</sup>; el grado de complejidad del intercambio económico es una función del nivel de contratos necesarios para el intercambio en economías de varios grados de especialización.

En realidad, las reglas del intercambio descenden desde el ordenamiento constitucional, a los derechos de propiedad y a los contratos individuales; los contratos reflejan la estructura de incentivos o desincentivos derivados de la estructura de derechos de propiedad y las características de cumplimientos obligatorios; ello implica que se necesitan recursos para definir y proteger derechos de propiedad y para hacer cumplir los contratos.

---

<sup>61</sup> Qué tan bien resuelven las instituciones los problemas de coordinación y producción, es algo que está determinado por la motivación de los jugadores (su función de utilidad), la complejidad del medio y la habilidad de los jugadores para descifrar y ordenar el medio (medición y cumplimiento obligatorio). Cheung, Steve. "Transaction costs, risk aversion, and the choice of contractual arrangements", en *Journal of Law and Economics*, No.12, págs. 23-45. Abril, 1969.



Una vez establecidas la legitimidad inicial y las formas de reconocimiento de esos derechos de propiedad, el funcionamiento permanente de tales derechos en una forma rutinaria, depende de su protección y del proceso de mediación de los conflictos sobre la propiedad; el funcionamiento fluido de un sistema de derechos de propiedad depende entonces de la formación de las estructuras estatales que legislan y regulan los intercambios de derechos de propiedad. De nuevo la protección y salvaguarda de los derechos de propiedad no es tan simple como se supone en la visión neoclásica; esa salvaguarda involucra procedimientos legales para determinar títulos, proteger la propiedad privada de violaciones, usurpaciones, robos, etc. y también restricciones respecto de las interferencias estatales en los derechos de propiedad.

Habría que decir sin embargo, que legalizar los derechos de propiedad no es lo mismo que institucionalizar esos derechos; para que el uso de los derechos de propiedad se conviertan en una práctica arraigada, debe legitimarse un sistema de derechos de propiedad y si las normas que rigen su reconocimiento no son políticamente aceptables desde el comienzo, es cuestionable la permanencia y estabilidad de esos derechos. Ello nos conduce de nuevo a las restricciones institucionales, que pueden ser formales e informales. Las informales son las que los individuos se autoimponen (por ejemplo, políticamente), para evitar anarquía y colisiones costosas y para dar al intercambio la mayor coherencia posible; estas restricciones están contenidas en las tradiciones, en la cultura y en la ética social ; se trata por ejemplo, no solo del respeto a la propiedad, sino a la honestidad, la puntualidad, la confianza, la reputación, etc., que reducen considerablemente los costos de transacción e institucionalizan las normas en términos de costumbres.



Las restricciones formales están contenidas por supuesto en los ordenamientos legales, es decir, en las reglas políticas, judiciales, económicas y contractuales y en las estructuras jerárquicas de las leyes comunes y constitucionales. Estas restricciones institucionales tienen un papel específico en el intercambio, porque pueden elevar la tasa de beneficio en las inversiones, facilitar el intercambio político y económico y definir las oportunidades de obtener ganancias en las transacciones institucionalizadas por los derechos de propiedad.

Finalmente, está el tema de los costos de transacción. Las empresas, los mercados y la contratación correlativa son instituciones económicas importantes y son el producto evolutivo de una serie de innovaciones en la organización <sup>62</sup>. En realidad, una vez aclarados los derechos de propiedad, se supone de ordinario que la utilización del activo cuya propiedad se

---

<sup>62</sup> En realidad, la economía del costo de transacción es un enfoque institucional comparado para el estudio de la organización económica, donde se convierte la transacción en la unidad básica del análisis, es interdisciplinaria, ya que incluye algunos aspectos de la economía, el derecho y la teoría de la organización; tiene una alcance y una aplicación relativamente grandes, puesto que queda implícito que toda relación económica de otra clase que asuma la forma de un problema de contratación o que pueda describirse como tal, puede evaluarse con ventaja en los términos de la economía del costo de transacción. La mayoría de las relaciones de contratación explícitas se toman en cuenta en este caso, al igual que muchas implícitas. Como señala Williamson, la mayor parte de lo que se llama la economía institucional se ubica en la rama de la eficiencia del contrato, esta rama distingue entre los enfoques que destacan los alineamientos de los incentivos y los que destacan las economías de los costos de transacción; La literatura de alineación de los incentivos se concentra en el lado ex-ante del contrato; Las nuevas formas de los derechos de propiedad y de la contratación compleja, se contemplan como esfuerzos para superar las deficiencias de los incentivos de las tradiciones más sencillas de los derechos de propiedad y la contratación. Véase .Williamson, Oliver E. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.



transfiere, seguirá en adelante los propósitos de sus propietarios ; esto ocurrirá si: 1- se respeta la estructura legalmente sancionada de los derechos de propiedad y 2- si los agentes humanos realizan su trabajo de acuerdo con sus instrucciones.

La economía del costo de transacción plantea la cuestión de la organización económica como un problema de contratación : cada tarea particular puede organizarse en varias formas alternativas a cada una de las cuales se asocian mecanismos explícitos e implícitos de contratos de apoyo y que implican unos costos. Conviene distinguir los costos de transacción de tipo *ex-ante* y de tipo *ex-post*. Los primeros son los costos de la redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo. Las salvaguardas pueden asumir varias formas y la más obvia es la propiedad ordinaria; la mayoría de los estudios del intercambio suponen que son adecuadas y eficaces las reglas de derecho referentes a las disputas contractuales y que los tribunales las aplican de manera informada, refinada y a bajo costo. Tales supuestos son convenientes porque los abogados y los economistas se libran así de la necesidad de examinar las diversas formas en que las partes individuales de una transacción se alejan de las estructuras de gobernación del Estado, elaborando ordenamientos privados. Surge así una división del esfuerzo que lleva a los economistas a ocuparse de los beneficios económicos derivados de la especialización y el intercambio, mientras que los especialistas legales se concentran en los tecnicismos del derecho contractual.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup>Atiyah P. "The rise and fall of freedom of contract". Oxford, Inglaterra: Claredon Press. 1979 ; Libecap, Gary. *Contracting for property rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989. Goldberg V. "Towards an expanded economic theory of contract". En: *Journal of Economic Issues*. 10. Marzo. 1976a. Págs. 45-61.



Los costos *ex-post* en la contratación asumen por su parte, varias formas. Se incluyen aquí : 1- los costos de mala adaptación en que se incurre cuando las transacciones se salen del alineamiento de incentivos ; 2- los costos del regateo, en que se incurre cuando se hacen esfuerzos bilaterales para corregir las malas alineaciones *ex-post* ; 3- los costos de establecimiento y de administración asociados a las estructuras de gobernación (que a menudo no son los tribunales) a las que se envían las disputas y 4- los costos del aseguramiento de los compromisos.

## **D- Las instituciones sociales del mercado**

### **1- Los contratos**

North inicia el capítulo sobre la cooperación, con la advertencia de que *“hay una tensión persistente en las ciencias sociales entre las teorías que construimos y la evidencia que compilamos sobre la interacción humana en el mundo que nos rodea; ésta es más notable en el campo de la economía, donde el contraste entre las implicaciones lógicas de la teoría neoclásica y el desempeño de las economías (independientemente de cómo se definan y midan) es pasmosa y no es fácil explicar la falta de sintonía entre la realidad y el marco analítico*<sup>64</sup>. La teoría se basa en el supuesto fundamental de la escasez y por consiguiente de la competencia. Sus consecuencias armoniosas provienen de los supuestos de un proceso de intercambio sin fricciones, en el cual los derechos de propiedad están especificados perfecta y gratuitamente, por cuya razón es igualmente gratuito adquirir información pese a la escasez.

---

<sup>64</sup> D.North *Instituciones ...op cit.* pág. 23



De tal concepción surge inmediatamente un interrogante: cómo puede existir la cooperación voluntaria del intercambio que está presupuesto en el armonioso mundo neoclásico, sin la imposición de un Estado coercitivo que cree condiciones cooperativas<sup>65</sup>; en verdad, resulta difícil sostener intercambios complejos, si no se cuenta con un tercer elemento que haga cumplir por la fuerza los acuerdos. No es del caso tenerse aquí en las implicaciones de los problemas de cooperación y de las estrategias que se derivan de la información incompleta; interesa en todo caso subrayar que la economía del costo de transacción agrega a la propiedad y el alineamiento de los incentivos, la proposición de que las instituciones de apoyo del contrato *ex-post* son importantes. James Buchanan ha dicho que "*la economía se aproxima más a una ciencia del contrato que a una ciencia de la elección (por cuya razón) el maximizador debe ser sustituido por el arbitrador, el observador externo que trata de obtener transacciones entre reclamaciones en conflicto*"<sup>66</sup>. La economía del costo de transacción sostiene que es imposible concentrar toda la acción de negociación pertinente en la etapa de contratación; por el contrario, la negociación es generalizada a lo largo del proceso de transacción, por cuya razón adquieren una importancia económica decisiva, las instituciones del ordenamiento privado y el estudio de la contratación en su totalidad<sup>67</sup>.

De hecho, los contratos, al igual que otras instituciones, pueden ser formales e informales; ello dependerá de si son contratos escritos según la ley o con

---

<sup>65</sup> La presentación clásica sobre el problema está en Axelrod R. *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid. Alianza Editorial. 1986.

<sup>66</sup>Williamson, Oliver E. *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989 pág. 39.

<sup>67</sup>Williamson, Oliver E. *Mercados y jerarquías:....op cit, pág. 40*.



cumplimiento obligatorio o de si son contratos simplemente validados por la tradición, los usos y costumbres y acatados por las partes, sin la necesidad del poder público. La elaboración del contrato tiene dos fases igualmente importantes: el diseño y la vigilancia. En el diseño, se incorporan como criterios ideales, la confianza, el cumplimiento automático y la corresponsabilidad en costos y beneficios. En cuanto a la vigilancia, el criterio supone la incorporación de cláusulas preventivas y no punitivas.<sup>68</sup>

La eficacia de los contratos dependerá en todo caso de varios factores: del diseño mismo del contrato, de la calidad de las instituciones existentes y su capacidad para fomentar buenos contratos y en segundo lugar, del nivel de costos generados por su aplicación y cumplimiento. En conclusión, si el entorno institucional global es suficiente, menor será la necesidad de especificar por escrito los contratos y en consecuencia, menores los costos de fijarlos y vigilarlos. Los contratos en sus muy distintas modalidades son elementos claves en la protección de los derechos de propiedad, lo que se traduce en confianza.

Se puede concluir entonces que los contratos y la salvaguarda de los mismos disminuyen los costos de transacción, mejoran el intercambio y aumentan la eficiencia de una economía.

## **2- Información e incertidumbre**

Es obvio que al menos en un mundo en que la información se obtiene gratuitamente, la racionalidad es decir, la conducta individual y el modelo de maximización de utilidad propio de la teoría neoclásica, es una teoría

---

<sup>68</sup>Williamson, O.E. 'Transaction-cost economics: The governance of



congruente, siempre y cuando los actores económicos individuales confronten repetidamente las mismas situaciones de elección o una secuencia de elecciones muy similares; los agentes tengan preferencias estables, etc. (es amplia la literatura sobre la racionalidad instrumental); sin embargo, es cada vez más amplia la literatura respecto de la elección racional en la que priman dos aspectos fundamentales : la motivación de la elección y el desciframiento del medio.

Respecto al primer punto, sin detenernos en las especificaciones de estos modelos, conviene señalar solamente siguiendo a North, que *"las evidencias que tenemos con respecto a ideologías, altruismos y normas de conducta autoimpuestas, sugieren que el intercambio entre riquezas y estos otros valores, es una función equilibrada negativamente; en otras palabras, cuando el precio es bajo para los individuos que pueden explorar sus propios valores e intereses, ello lo apreciarán alto en cuanto a las elecciones hechas, pero cuando el precio que pagamos por expresar nuestra propia ideología o nuestras propias normas y preferencias es muy alto, entonces esto tendrá un significado mucho menor en cuanto a la conducta humana"*<sup>69</sup>. Esto nos ayuda a entender tanto a las instituciones, como a la forma en que influyen en la toma de decisiones. Básicamente, las instituciones alteran el precio que los individuos pagan por sus decisiones y por consiguiente nos conduce a ideas, ideologías y normas que con frecuencia juegan un papel importante en las elecciones que hacen los individuos.<sup>70</sup>

---

contractual relations'. *Journal of Law and Economics*. 22: 233-261.1979

<sup>69</sup> North, *Instituciones op cit* .

<sup>70</sup> El tratamiento más sistemático de los problemas de racionalidad es Jon Elster *Domar la suerte*, Ed Paidos , Barcelona, 1991 ; Jon Elster. *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995. También, Holmstrom B. "Differential information,



El segundo aspecto, más importante aún que la racionalidad de la elección para la economía institucional, se refiere a descifrar el medio; los supuestos de equilibrio y de conocimiento estable son por supuesto atractivos en una vida compuesta de rutinas; pero de hecho, la existencia de un conjunto ordenado en instituciones es lo que nos ha permitido no pensar en las implicaciones ni en su papel en tales elecciones ; las instituciones las damos por sentadas porque las estructuras del cambio han sido institucionalizadas de manera tal, que reducen la incertidumbre. Sin embargo, mientras menos repetidos, más complejos y únicos sean los problemas que confrontamos, mayor será la incertidumbre del resultado. En realidad, la brecha entre la capacidad de la gente en cuanto a descifrar problemas y la dificultad que se presenta en la elección de las mejores alternativas, es un elemento importante para explicar el modo en que se comportan los humanos.<sup>71</sup> En otros términos, aunque para ciertas cuestiones el concepto de equilibrio y de racionalidad son valiosas herramientas de análisis (cuando se trata de situaciones repetidas), también hay situaciones en que se enfrentan elecciones únicas y no repetitivas, en las cuales la información es incompleta y los resultados inciertos. En esas circunstancias, los supuestos de conducta racional de los economistas, que han sido útiles para resolver ciertos problemas, son inadecuados para dar solución a muchas de las cuestiones que enfrentan los científicos sociales. Tales supuestos constituyen el bloqueo fundamental que impide una comprensión de la existencia, formación y evolución de las instituciones. Ciertamente, las instituciones reducen las incertidumbres propias de la interacción humana,

---

the market, and incentive compatibility". En Kenneth Arrow y Seppo Hankaphja, (comps). *Frontiers in Economics*. Londres, Basil Blackwell. 1984.



son tanto más relevantes cuando la incertidumbre se debe a información incompleta respecto a las conductas de otros individuos en el proceso de interacción humana.

Por otra parte, además de los problemas de incertidumbre, también está el principio de oportunismo. En efecto, en los procesos de transferencia de los derechos de propiedad y de cumplimiento de contratos, es necesario saber quien podría garantizar el cumplimiento de los arreglos institucionales involucrados en las transacciones entre dos o más partes. En realidad, es poco probable que una de las partes lo garantice a partir de valores de ética o altruistas, por lo cual será necesario una garantía diferente: solo la autoridad pública puede desempeñar este papel<sup>72</sup>. Por otra parte, las instituciones son autocumplidas solo cuando las restricciones formales existentes permiten cristalizar los beneficios derivados del intercambio sin vigilancia de terceros y a bajo costo. Cuando el intercambio se vuelve complejo y se involucran distintos agentes, surge la necesidad del poder judicial, para garantizar el cumplimiento coercitivo de las instituciones y dar confianza y certidumbre a las operaciones de intercambio. Ciertamente, la mera existencia de mecanismos coercitivos obtenidos en los sistemas y

---

71 Green J. "Information in economics". en Kenneth Arrow y Seppo Honkapohja, (comps.), *Frontiers of Economics*. Londres. Basil Blackweell. 1984.

72 Lo cierto es que no podemos dar por sentado el cumplimiento obligatorio de los contratos; ese hecho ha sido siempre el obstáculo crítico para aumentar la especialización y la división del trabajo; el cumplimiento obligatorio no significa ningún problema, cuando el cumplir los acuerdos beneficia los intereses de la otra parte, pero las sanciones institucionales, en el intercambio complejo hará que la otra parte se atenga al convenio. El costo de la transacción reflejara la incertidumbre y se incluirá un premio de riesgo cuya magnitud traerá consigo la probabilidad de defección de la otra parte y el costo consiguiente para la primera parte. O Williamson *Las instituciones del capitalismo.....*



poderes judiciales no es suficiente; si éstos son informales y desestructurados, se dificultará el cumplimiento de las instituciones; entonces es necesario un sistema judicial eficiente que garantice el cumplimiento de los compromisos a un costo tan bajo como sea posible.<sup>73</sup> x

Como se ve, el intercambio requiere un poder judicial muy bien especificado en términos de leyes, cortes, tribunales, jueces, árbitros, abogados y mediadores, que fije un marco confiable para el arbitraje y las negociaciones económicas. La certidumbre sobre que las instituciones cumplirán, estimula un mejor desempeño económico, porque las actividades de daño moral, comportamiento oportunista o aversión al riesgo de los agentes, disminuyen significativamente. En un nivel de sentido común, resulta fácil ver la importancia de los recursos y esfuerzos dedicados a la medición, cumplimiento y vigilancia de los acuerdos, garantías, seguridades, marcas de fábrica, recursos dedicados a escoger y graduar, al afianzamiento de los agentes, a los arbitrajes, las mediaciones y por supuesto, a todo el sistema de proceso judicial que refleja la oblicuidad de la medición de los costos de transacción y del cumplimiento obligatorio de los contratos.

Todos los problemas usuales en la medición y cumplimiento obligatorio descritos más atrás, tales como la estructura de los derechos de propiedad, la eficacia de los tribunales, el desarrollo judicial y el desarrollo complementario de organismos y normas voluntarias, afectarán los costos de transacción. Específicamente, esta consideración hace que sin esos costos,

---

<sup>73</sup> Bull C. "Implicit contracts in the absence of enforcement and risk aversion". En. *American Economic Review*. 73. septiembre. págs. 658-671, 1983. También Arrow, Kenneth J. "The Role of securities in the optimal allocation of risk bearing." *Review of Economic Studies* 9: 91-6.1964 y Buchanan, James . *Ethics, Efficiency, and the Market*. Totowa, Nueva Jersey: Rowman and Allanhead. 1985.



en el modelo neoclásico el contraste de una firma hipotética neoclásica y una firma real, sea en verdad notable; la primera es apenas un poco más que una función de producción sin costos de organización, supervisión, monitoreo y medición; sin embargo, la medición y el cumplimiento obligatorio perfectos, se suponen incorporados en lo que llamamos *factor de eficiencia* y en los mercados de productos, pero habrá que reiterar que su existencia requiere un conjunto completo de instituciones que alienten la movilidad de factores, la adquisición de habilidades, producción no interrumpida, transmisión de información básica y la invención e innovación de nuevas tecnologías "Debe bastarnos dice North, *contrastar la organización de la producción en una economía del tercer mundo, con alguna economía industrial avanzada, para quedar sorprendidos por las consecuencias de derechos de propiedad mal definidos o poco efectivos; no solamente el marco institucional tendrá altos costos de transacción en el primer caso, sino que la inseguridad en los derechos de propiedad dará por resultado el uso de tecnologías que emplean poco capital fijo y que no significan acuerdos a largo plazo. Comúnmente, las firmas son pequeñas; más aún problemas tan comunes como no poder encontrar partes de repuestos o tener que esperar dos años para que le instalen a uno el teléfono, necesitarán de una organización de producción diferente a la que se requiere en los países adelantados; un soborno bastará para lograr rapidez por entre la maraña de los controles de importación o para lograr la instalación rápida del teléfono, pero los injustificados costos resultantes de la transacción alterarán significativamente los precios relativos y por consiguientes los costos de las tecnologías empleadas*"<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> North, *Instituciones...* pág. 90.



## E- Oferta y demanda de Instituciones

Las consideraciones anteriores implican, es obvio, que las instituciones pueden contribuir a mejorar o a empeorar el desempeño de una economía dada. La innovación institucional y en particular, la creación de instituciones eficientes, es una tarea difícil de lograr, porque se trata de una organización compleja de demandas conflictivas entre agentes con precios diversos y contradictorios. Por cierto, el cambio tecnológico y el cambio institucional son las claves básicas de la evolución social y económica y presentan las características de que el ingrediente esencial de ambos son los resultados favorables crecientes. El cambio económico a largo plazo es la consecuencia acumulativa de muchas decisiones de corto alcance de empresarios (políticos y económicos) que directa o indirectamente (por medio de efectos externos), dan forma al desempeño económico<sup>75</sup>. Los

---

<sup>75</sup> Por supuesto que existe una discusión respecto de la endogeneidad de los factores de cambio institucional; la oferta de innovaciones institucionales, según la vieja tradición institucional, implica que los cambios institucionales son primariamente dependientes del cambio tecnológico; sin embargo ante los cambios de la moderna economía analítica hay una tendencia a abstraer el cambio institucional y a tratar el cambio institucional como exógeno al sistema económico, (Una discusión en Vernon Ruttan, V.W. *Institutional innovation and agricultural development*. Ithaca, Cornell University Conference on Institutions and Development. 1986. Por otra parte, North, particularmente (*Instituciones...* cap. 9) sugiere que los cambios en las relaciones precios o los precios relativos induce la innovación institucional y eso parece consistente con la experiencia en muchos países en desarrollo, conforme a North *"he aquí como puede describirse el proceso de cambio institucional: un cambio en los precios relativos, induce a una o ambas partes a un cambio sea político o económico, por considerar que ambas partes o una de ellas podría pasarla mejor con un acuerdo o contrato alterado, hará un esfuerzo por renegociar el contrato; sin embargo, debido a que los contratos están encajados en una jerarquía de normas, la renegociación puede no ser posible si no hay una renegociación dentro de un conjunto más elevado de normas o violando alguna norma de conducta, en este caso, la parte que intenta mejorar su posición negociadora puede muy bien tratar de*



cambios institucionales afectan de manera desigual a los distintos grupos y es indudable que habrá perdedores y ganadores a lo largo del proceso ; por eso se requiere realizar un esfuerzo de negociación, participación y concertación entre los agentes, para garantizar la legitimidad de las nuevas instituciones y el consenso al respecto. De no ocurrir esto último, las reformas podría quedar reducidas a unas normas sin credibilidad, con las concebidas secuelas de ineficiencias económica y social.

Por lo que se ha dicho hasta aquí, el mercado no asegura por sí solo una eficiente asignación de recursos; Por otra parte, tampoco las instituciones por sí mismas garantizan la eficiencia y la equidad ; tres factores pueden explicar lo anterior:

a- el diseño de las instituciones puede producir sesgos económicos y sociales importantes, o sea que algunos individuos o grupos pueden ser afectados negativamente por las instituciones existentes, si se introducen cambios institucionales ; las nuevas instituciones podrían afectar negativamente a otros grupos.

b- pueden surgir fallas en el diseño y aplicación de las instituciones por parte del sector privado y público, atribuibles a la falta de información, cálculos incorrectos, malas proyecciones en las tomas de decisiones.

c- las instituciones previamente existentes pueden no ser respetadas plenamente; por ello, la teoría institucional admite que el proceso político

---

*dedicar recursos a la reestructuración de las normas a un nivel más elevado, en el caso de una norma de conducta, un cambio en los precios relativos o un cambio en los gustos llevará a su erosión gradual y su sustitución por una norma diferente, con el paso del tiempo la regla puede cambiar o simplemente olvidarse y no ser cumplida por la fuerza.” North op cit pág. 136.*



que se entabla entre los agentes (incluido el sector público) para el diseño y creación de las instituciones, puede ser un factor decisivo para explicar la persistencia de instituciones ineficientes, a pesar de los esfuerzos de innovación institucional.<sup>76</sup>

A manera de recapitulación, pudieran anotarse un cierto conjunto de proposiciones que permiten orientar la comprensión del papel de las instituciones en el desempeño económico.

1. La razón fundamental de los arreglos institucionales es la existencia de la propiedad privada la cual se encuentra dispersa en la sociedad. Los derechos de propiedad garantizan que el esfuerzo individual sea recompensado por la ganancia material. Mientras que existen otros sistemas de recompensa - por ejemplo el prestigio -, el beneficio material ha demostrado ser, en una sociedad moderna, el medio más universal y productivo de motivar el esfuerzo voluntario y la creatividad. La propiedad privada requiere de protección contra el uso no autorizado por parte de otros, y se debe incurrir en costos cuando la propiedad se utiliza en la producción (adelantando "nuevas combinaciones") [Figura 1]. Los costos de utilizar derechos de propiedad vía mercado a través de la compra, venta o alquiler, se denominan "costos de transacción" (y cuando la propiedad es utilizada internamente dentro de una firma u otra organización, hablamos de "costos de organización". Lo que interesa - aparte de los recurrentes costos de transacción derivados de negociar y suscribir contratos y garantizar su cumplimiento - es el costo

---

<sup>76</sup> Por cierto, que como anota Ruttan, la demanda por conocimiento en las ciencias agrícolas y en la tecnología es derivada de la demanda por bienes agrícolas, en contraste con la demanda por conocimiento en las ciencias físicas o biológicas y en la tecnología parece razonable admitir que parte de la demanda de conocimiento en las ciencias sociales, es derivado de una demanda por cambio institucional, una demanda que incluye tanto innovaciones institucionales, como el comportamiento más eficiente de las instituciones existentes. Ruttan, V.W. "Social science knowledge and institutional change". *American Journal of Agricultural Economics*. 39: 549-559, 1984.



de encontrar información relevante, aunque incompleta, pero costosa de obtener.

2. Los costos de información representan dificultades para el tomador de decisiones. La decisión de adquirir información difiere de manera fundamental de aquélla necesaria para adquirir un bien o servicio. En el caso de la información, se debe incurrir en el costo de adquirirla antes de siquiera saber su valor y juzgar si se debió o no incurrir en ese costo. Pero una vez se ha incurrido en él, es un costo implícito. La búsqueda de información requiere entonces a menudo, de altos costos fijos y hace muy riesgosas bastantes decisiones, tales como la innovación o la relocalización de una planta ("innovación de localización").

3. Los costos de defender y utilizar derechos de propiedad pueden ser reducidos considerablemente a través de instituciones apropiadas. Las reglas institucionales restringen el comportamiento instintivo y oportunista (Hayek 1988, 11-47). Esto es particularmente importante para aquéllos que invierten recursos en destrezas y activos altamente especializados y quienes por ende se encuentran expuestos a un "riesgo por demora", circunstancia típica en la industria moderna (Williamson, 1985). Las instituciones, restringiendo el comportamiento individual, también hacen posible convertir ciertas transacciones en rutinas estandarizadas, de tal manera que puedan ser aprovechadas las economías de escala. Buenas instituciones permiten por ende importantes economizar costos y reducir el riesgo. Economías con buenas instituciones tienden entonces a ser internacionalmente atractivas para la movilidad de los factores de producción.

En ausencia de reglas institucionales, las interacciones entre diferentes agentes son menos predecibles y más costosas, si no imposibles en conjunto. De hecho, fue solo la creación de instituciones tales como los derechos de propiedad, los mercados libres y una moneda estable, los que hicieron posible el desarrollo económico e industrial moderno, porque sólo un acierto en el tipo de innovación institucional permitió una mejor división del trabajo y una gran innovación técnica para avanzar (North y Thomas 1973; Jones 1987; Weede 1987; Rosenberg 1988).



4. El beneficio derivado del cambio institucional en términos de crecimiento económico, depende en gran medida de si avanza en la misma dirección en todos los frentes y si subconjuntos diferentes del orden institucional son compatibles entre sí. De esta manera, las contradicciones y reversiones de la reforma institucional, pueden ser confusas y costosas. Frecuentemente, la dirección del cambio en la innovación institucional - una vez anunciada - puede ser aún más importante que el estado actual de las reglas.<sup>77</sup>
5. Un "orden generalizado" de reglas institucionales puede evolucionar internamente en la sociedad, como resultado de un proceso evolutivo de ensayo y error [Figura 1]. Las sociedades pueden descubrir que el compartir ciertos valores, costumbres y símbolos, reduce los costos de transacción de todos los participantes y que esto es beneficioso para los estándares de vida. Un sistema de ética que promueve la honestidad, la confianza y la puntualidad, es una institución informal que permite a muchas personas tratarse entre sí de una manera más eficiente. La estandarización de ciertas prácticas de trabajo informal y de intercambio y la autorregulación de gremios y profesiones puede servir para propósitos similares. En cada caso, los participantes en conjunto, obtienen ganancias en términos de bienestar. Más o menos informalmente, ellos sancionan violaciones de las reglas. Pero tales instituciones informales han sido a menudo

---

<sup>77</sup> Así, un compromiso creíble con la liberalización del comercio, puede ser más importante para movilizar la competencia creativa que el actual nivel de protección. Este punto no ha sido comprendido por los observadores, quienes apuntan hacia los todavía altos niveles arancelarios en algunos países del Este Asiático, como un argumento contrapuesto a la importancia de un orden liberal de comercio para el crecimiento. Lo que interesa es el compromiso creíble con la reducción gradual de aranceles. De esta manera, los grupos de interés serán conscientes de que el *lobby* por nuevos aranceles es una pérdida de tiempo. La necesidad de que el cambio institucional fuera compatible en los diferentes frentes fue, por ejemplo, resaltada por las amplias reformas de Nueva Zelanda en los años 80. El gobierno Laborista eliminó las regulaciones en los mercados de productos y factores, mientras que introdujo regulaciones al mercado de trabajo y mantuvo el alto bienestar público. No de manera inesperada, esta incompatibilidad condujo a un desempleo creciente. La tendencia se revirtió sólo después de que un nuevo gobierno conservador hizo compatibles las instituciones del mercado de trabajo y la provisión de bienestar, con el resto del nuevo orden institucional Neozelandés.



formalizadas de manera subsecuente y transformadas en instituciones externas (Lachmann 1970). Las reglas formales son impuestas a la sociedad desde arriba por parte del gobierno a través de la legislación o la regulación, como el economista Austríaco Carl Menger y el sociólogo Alemán Max Weber lo discutieron hace más o menos un siglo. Más recientemente, North y Thomas (1973) han mostrado que el gobierno a menudo se beneficia de las economías de escala, cuando impone externamente reglas institucionales. Reglas de tráfico, formales e impuestas, hacen así expedito el flujo del tráfico y ayudan a evitar accidentes. El gobierno también garantiza el cumplimiento de las regulaciones de ley, por ejemplo, a través de una corte judicial y de la policía.

6. Las reglas tendrán únicamente los efectos deseados si ellas son obedecidas. Para ser efectivas, las reglas externas impuestas requieren siempre de la cooperación de la mayoría a la cual aquéllas se aplican. Los costos de garantizar la vigencia de las instituciones internas y externas dependen bastante de las actitudes y del acatamiento voluntario. Las sociedades esclavistas o de individuos fuertemente oportunistas, tienden a ser menos efectivas que las sociedades basadas en una ética de la cooperación. Interesa también el hecho de si las reglas son ampliamente percibidas como justas. Una plétora de reglas específicas y preferenciales, tiende normalmente a ser menos percibidas como justas, que reglas generales y equilibradas. Ésta es una razón por la cual las reglas generales y simples contribuyen a generar bajos costos de transacción. Los costos y beneficios de un orden institucional dado, dependen también de si las reglas - los derechos y obligaciones - son establecidas de manera definitiva y de si el sistema estimula o desestimula el litigio.

7. La evolución institucional es tiende a ser endógena. Esto significa que las condiciones previas son decisivas en la siguiente etapa. En la economía neoclásica, normalmente se asume que los empresarios realizan una nueva evaluación en cada período y toman decisiones racionales y no restringidas, con base en una "perfecta información". Pero en realidad, instituciones existentes e infraestructuras duras restringen las decisiones, de tal manera que se debe pensar en términos de evolución (Witt 1993). Por supuesto, la endogeneidad significa también que la reforma institucional - una vez ha logrado éxito - genera confianza y se refuerza a sí misma.

75



8. A diferencia de las "infraestructuras duras" las cuales cruzan los costos de transporte y se deprecian con el uso, las "infraestructuras suaves" tienden a mejorar con su uso frecuente. Los cambios institucionales endógenos significan que acostumbrarse a un conjunto dado de instituciones estimula la comprensión y el acatamiento espontáneo. Éste es un argumento a favor de instituciones razonablemente estables.

9. Las instituciones pueden también impedir el crecimiento económico. Las reglas pueden ser utilizadas para asistir a los oligopolios en la búsqueda o exacción de rentas. Éste tiende a ser el caso en sociedades antiguas y establecidas. El equilibrio entre la ganancia derivada del crecimiento por reducción de costos de transacción y la pérdida de crecimiento derivada de la exacción oligopolística de rentas, tiende a ser favorable cuando las reglas institucionales son generales, simples y transparentes. Tiende a ser desfavorable cuando las reglas son complejas, transparentes, reversibles y específicas a sectores. Los fraudes y la corrupción van minando el efecto estimulante de las instituciones sobre el crecimiento.

El papel crítico de las instituciones en el proceso de crecimiento se convierte en aparente, cuando se comparan los niveles de productividad y los estándares de vida obtenidos bajos distintos órdenes socioeconómicos en otras culturas de otra manera similares.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> En los cuarenta años anteriores a 1988, los habitantes de Alemania Occidental alcanzaron, desde la misma base, un nivel de vida de alrededor de U\$ 22.000 en comparación con sólo el 40 por ciento de este nivel en Alemania Oriental. El capitalismo competitivo permitió a los Chinos en Taiwan alcanzar una productividad y unos estándares de vida no inferiores a 18 veces aquéllos de la China continental (admitiendo que comenzaron de una base algo mayor). Y la productividad y el estándar de vida de los Surcoreanos es alrededor de siete veces mayor que el de sus compañeros del Norte quienes operan bajo un socialismo centralmente planificado. Un estudio detallado de un equipo del Banco Mundial, mostró que una liberalización comercial profunda y durable, tiende por lo menos a doblar la tasa de crecimiento de las exportaciones y por esta razón, tiende a elevar la tasa de crecimiento económico nacional en 1.2 por ciento anual. Los intentos de liberalización parciales o frenados, que no establezcan nuevas reglas institucionales para el comportamiento competitivo, no representan un efecto benéfico (Papageorgiou et al. 1990).



Y un estudio reciente de Gerald Scully ha documentado que las sociedades abiertas que garantizan la propiedad privada, mercados competitivos y la vigencia de la ley, han logrado en promedio una tasa de crecimiento tres veces aquélla de las economías centralmente planificadas en las cuales la propiedad privada se encuentra fuertemente limitada (Scully 1992).

75B



### III- Las instituciones y La Competitividad Agrícola

#### A- El Marco General

Un modelo realista de competencia internacional, que incorpore las condiciones institucionales, los costos de transacción y las condiciones de competencia imperfecta que delimitan las oportunidades que ofrecen los nichos de mercado, supone analizar un cierto conjunto de elementos para la competitividad: 1- Los costos de transporte y comunicaciones y la movilidad internacional de factores<sup>79</sup>; 2- los costos de información, transacción y organización para hacer negocios y el papel de las instituciones en la economización de esos costos y 3) una teoría oligopolística de la competencia y de la evolución competitiva.

Aquí nos interesa resaltar los aspectos que tienen que ver con las instituciones, los costos de transacción y la "infraestructura suave" como un factor de producción. Como lo han señalado un considerable número de analistas, los factores decisivos para el éxito de la orientación hacia la economía mundial y para enfrentar las condiciones de la competencia internacional, son los factores de transporte y los costos de transacción; de hecho, un alto grado de competitividad en costos requiere

---

<sup>79</sup> Sin duda, una de las principales transformaciones en las condiciones de la competencia internacional en la última década se refiere tanto a los factores de la relocalización de la producción como a los puentes de producción y comercio que se establecen entre diversas zonas del mundo. En efecto, en el marco de la globalización, la evaluación de las alternativas de localización alrededor del mundo son determinadas por las tasas de retorno y los niveles de riesgo entre diferentes alternativas de localización, de suerte que la oferta global de los mercados esta entrelazada con los compromisos de localización, lo que en esencia implica un incremento de la movilidad internacional de los factores asociado a factores económicos, sociales, políticos e institucionales específicos. Véase por ejemplo Kasper, W. *Global competition.....op cit* para el caso de Asia.



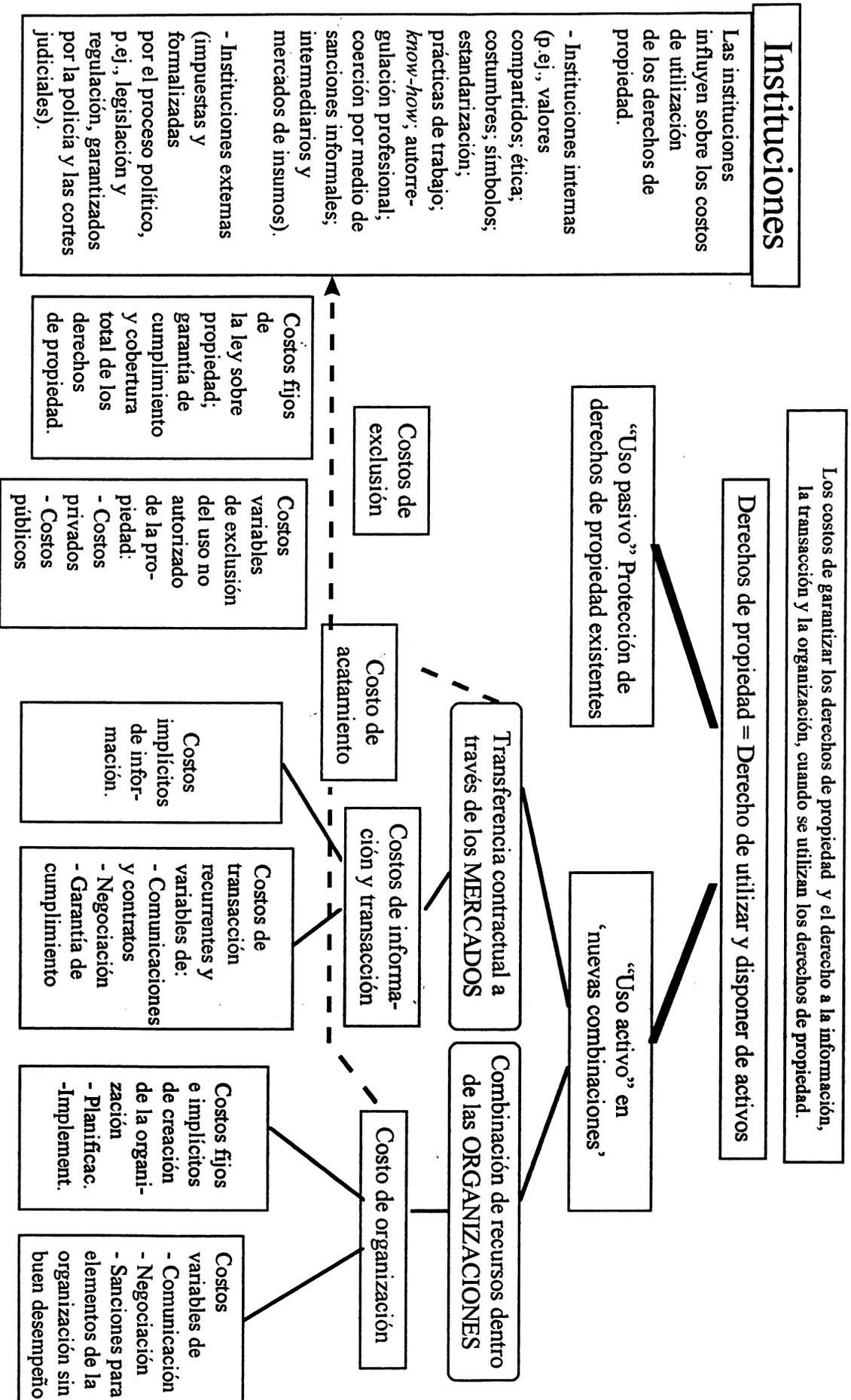
de reformas institucionales que reduzcan los costos de hacer negocios. Así como buenas carreteras, puertos, telecomunicaciones y otros elementos de la "infraestructura dura" para reducir los costos de transporte, también son necesarias instituciones apropiadas en la forma de una "infraestructura suave" que reduzcan los costos de transacción; juntas, tanto las infraestructuras suaves como las duras, son esenciales si se quiere competir exitosamente en los mercados globales<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Kasper, *op cit* pag. 5 .



**Figura 1. Instituciones y costos de utilización de los derechos de propiedad**





Como se puede observar en la figura No. 1, las instituciones influyen el costo de utilizar los derechos de propiedad tanto referente a las instituciones internas como a las instituciones externas. Estas instituciones configuran los elementos del orden socioeconómico que son absolutamente decisivas para el funcionamiento de la economía; de hecho, ese orden socioeconómico constituye un marco para que el sistema de mercado pueda lograr satisfactorios estándares de vida, siempre que los gobiernos se aseguren de no provocar interferencias en los procesos específicos de mercado, es decir, en los procesos competitivos.

Es importante en efecto la distinción entre el marco de la competencia constituido por el orden socioeconómico y los procesos de la competencia de mercado; algunas corrientes de la economía institucional establecen que la creación y salvaguarda de aquel marco es la tarea fundamental del Estado; otros hacen énfasis en aquellas instituciones que reducen los costos de transacción y los riesgos, tales como la estabilidad monetaria y macroeconómica. En todo caso, los elementos mínimos de ese orden económico o marco de la competencia deben incluir la salvaguarda de los derechos de propiedad, las garantías de la libertad de los contratos, incluyendo el reforzamiento de la capacidad de solución de conflictos en las cortes, y por supuesto un poder judicial independiente, mercados abiertos, libertad de movimiento, ocupación y asociación, y un marco de políticas macroeconómicas estables; en definitiva, una estructura institucional estable.

Por otra parte, la transición de una economía intervenida y restringida a una economía abierta y menos regulada, implica una transformación importante de los arreglos institucionales. Como ha señalado Carlota Perez, las innovaciones institucionales que concurren gradualmente a regular y promover el crecimiento de la demanda para la producción en masa y para agilizar el movimiento internacional del comercio y las inversiones, forman en verdad una lista impresionante: política fiscales y monetarias, gasto público deficitario,



intervenciones en fin, de distintos tipos. Así mismo, un nuevo auge sostenido y vigoroso del crecimiento económico en el nuevo ambiente internacional, requerirá una lista igualmente impresionante de innovaciones institucionales de forma tal que el marco regulador y el contexto social tanto Nacional como Internacional, tendrán que adaptarse para facilitar el pleno despliegue del nuevo paradigma de competencia y moldear sus consecuencias sociales.

Sin duda, el mayor salto hacia el desarrollo probablemente se conseguirá en aquellos países que logren una correspondencia entre el potencial tecnológico, el consenso social y el marco institucional; como advierte Carlota Perez *"la mayor parte de los países en desarrollo tiene grandes dificultades para aprovechar estas nuevas posibilidades; dadas las características inherentes a las políticas de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones; la inmensa mayoría ha pasado por un largo historial de intermediación gubernamental para subsidiar y controlar, proteger e imponer condiciones. El aparato estatal resultante tiende a ser engorroso, hipercentralizado, ineficiente y sobrecargado en los niveles superiores; además, muchas de las empresas constituidas como resultado de estas políticas han tenido poco contacto con la competencia mundial y están acostumbradas a que su rentabilidad sea garantizada por factores externos y no por su propia competitividad. Ahora que existen condiciones para procurar un proceso más coherente de desarrollo, la tarea de dismantelar la maraña de obstáculos y muletas acumuladas en los tres o cuatro recién pasados decenios, ciertamente infunde temor, tampoco es fácil la tarea de establecer las instituciones adecuadas para aprovechar al máximo la oportunidad"*<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Carlota Perez, *op cit* pág. 40.



La cuestión por supuesto, es dónde encontrar criterios e inspiración para la innovación institucional y la construcción de nuevas instituciones. La receta más eficaz es la comprensión cabal de la nueva realidad y de los nuevos principios que guían la competencia internacional, con los cuales no solo se haga la elaboración propia, sino para elegir qué imitar con respecto a aquellos países que han logrado el éxito; en todo caso, la comprensión de esos nuevos principios, permite elaborar directrices para lograr la eficiencia tanto en las organizaciones empresariales, como en los organismos gubernamentales o de cualquier otra índole; estos principios cumplen un doble propósito: ayudan a comprender en qué dirección debe moverse la economía para alcanzar la competitividad y sirven así mismo de criterios para una elaboración de las instituciones apropiadas.

La literatura de las nuevas orientaciones, de la administración y de las organizaciones, abunda en el análisis de los nuevos principios de eficiencia, para las organizaciones<sup>82</sup>. Un resumen puede verse en el cuadro 3.

---

<sup>82</sup>El nuevo cuadro tiende a reintegrar a las organizaciones con sus fines y centra la atención no a las tareas separadas sino en la manera de vincularlas mejor en el conjunto para alcanzar los resultados finales; se orienta pues hacia la integración descentralizada para lograr mayor flexibilidad y eficiencia, se propende por una mejora continua a través del aprendizaje constante, como quiera que ya no hay a priori condiciones óptimas de operación, sino que la transformación continua del sistema se hace en el capital humano y finalmente se privilegian las condiciones de flexibilidad y adaptabilidad tanto a las variaciones del mercado como a las necesidades del usuario .



Cuadro 3

**El nuevo paradigma frente al tradicional: contraste entre dos patrones de sentido común gerencial**

<b>Variabes</b>	<b>Sentido común tradicional</b>	<b>Nuevo patrón de eficiencia</b>
Mando y control	Mando centralizado Control vertical Cascada de niveles de supervisión "La gerencia es la que sabe"	Metas y coordinación centrales Autonomía local/ autocontrol horizontal Autoevaluación y auto mejoramiento Proceso decisorio participativo
estructura y crecimiento	Pirámide estable, creciente en altura y complejidad a medida que se expande.	Red chata y flexible de unidades ágiles Se mantiene planta cuando se expande
partes y nexos	Nexos bien definidos en sentido vertical departamentos separados, especializados por funciones.	Lazos de interacción y cooperación entre funciones a largo plazo de líneas integradas definidas por mercados finales
estilo de operación	Organizaciones de operación optimizada Procedimiento y rutinas estandarizadas "Existe una manera óptima" Definición de tareas para cada individuo Especialización en una sola función Flujo de decisiones de arriba hacia abajo y de informaciones de abajo hacia arriba.	Aprendizaje y mejora continuos Sistemas flexibles/ Prácticas adaptables "Siempre puede haber una manera mejor" Definición de tareas para cada grupo Personal polivalente/ Equipo <i>ad hoc</i> Amplia delegación de toma de decisiones Flujo múltiple horizontal y vertical
personal y entrenamiento	Mano de obra vista como costo variable Personal entrenado provisto en el mercado Trabajadores atados a puestos definidos La disciplina es la principal virtud	Trabajadores vistos como capital humano Mucho entrenamiento y rentrenam Interno Puestos variable/ trabajadores adaptables Iniciativa/colaboración/motivación.
equipos y escala	Equipo dedicado/Un tamaño óptimo de planta para cada producto/ La escala de planta anticipa la demanda futura/Se aspira a economías de escala para la producción en masa.	Equipo adaptable, programable y flexible Muchas escalas eficientes/ óptimo relativo Crecimiento orgánico según demanda real Economías de escala, de cobertura o de especialización : solas o combinadas
programación de la producción.	Fijar ritmo de producción/ producir para inventarios (éstos absorben variación en demanda)/ Reducir personal en periodos de baja demanda	Adaptar ritmo a variación de demanda Reducir el tiempo de respuesta (justo-a-tiempo)/ usar puntos bajos para mantenimiento y entrenamiento
medición de la productividad.	Medición distinta según el departamento (compras, producción, mercadeo, etc) Porcentaje de tolerancia en calidad y rechazos.	Productividad total medida a lo largo del proceso de producción de cada producto La meta es cero defectos y cero rechazos
proveedores, clientes y competidores	Aislamiento del mundo exterior/ Que los proveedores compitan en precios/ lograr productos estándar para clientes masivos/ Oligopolio a distancia con la competencia/ La empresa como sistema cerrado.	Fuerte interacción con el mundo exterior/ Lazos de colaboración con proveedores, con clientes y, en ciertos casos, con competidores (por ejemplo en investigación y en desarrollo) La empresa como sistema abierto.

fuente : Carlota Pérez, "Technical Change : Competitive Restructuring and Institutional Reform in Developing countries", SPR Discussion Papers, Washington, D.C., diciembre de 1989, cuadro 1 (original en inglés, traducido al español por la autora).



Bastaría por ahora con señalar que las protestas generalizadas contra las burocracias masivas de todo tipo (privadas y públicas) pueden considerarse como el reconocimiento social de los límites del modelo previo, según el cual se prepara la planeación y el control de la ejecución, se delimita claramente entre responsabilidades, tareas y funciones, a fin de especializar a personas o a departamentos en su realización, etc. En realidad, las grandes organizaciones contemporáneas comerciales o gubernamentales constituyen la herencia positiva de varios decenios en el logro de mayor eficiencia. Sin embargo, se ha acabado por perder de vista el propósito para el cual sirve el conjunto, las tareas se hacen rutinarias, las jerarquías y el poder se convierten en fines y no en el medio, los departamentos se autoperpetúan y el cambio es cada vez menos aceptado, pero sobre todo se pierde la eficacia en el logro de los objetivos.

En esas circunstancias, la reestructuración competitiva de la economía de un país en desarrollo es una tarea demasiado compleja para ser realizada por una burocracia desde arriba y demasiado imaginativa para que la hagan desde abajo las fuerzas ciegas del mercado. Por ello, el problema organizacional es un problema vital que debe enfrentarse realmente como un cambio de paradigma.

En efecto, es un tema que ha entrado recientemente en la literatura económica y conviene examinar brevemente sus implicaciones. De hecho, como lo ha señalado Pfeffer, los viejos paradigmas son sustituidos virtualmente en su totalidad por nuevos paradigmas de una manera más revolucionaria que evolucionaria; esto se debe, dice Pfeffer, a que un paradigma organizacional una vez que existe, suele convertir la organización



en un sistema cerrado, no solamente en términos de una visión del mundo, sino que abarca procedimientos para interrogar al mundo y categorías en las que llegan a conjuntarse esas observaciones. Así la única forma de desplazar un sistema coherente de acoplamiento es poner en su lugar un sistema alternativo; cambiar las partes del primer sistema es casi imposible. Sheldon, utilizando las imágenes de las revoluciones paradigmáticas en ciencia y partiendo de que los paradigmas constituyen el aglutinante que mantiene unida a la organización y que la distingue de su medio ambiente y de otras organizaciones, indica que las modificaciones de los paradigmas son traumáticas y representan sucesos fundamentales para las organizaciones.<sup>83</sup>

Rounds citado por Pfeffer<sup>84</sup>, ha observado que existen dos mecanismos de cambio propuestos para las organizaciones, es decir, para la sustitución del paradigma, uno sostiene que el cambio se presenta mediante la adquisición de la información que señala que no está funcionando la tecnología actual; en este enfoque, la información tecnológica es crítica en el proceso de cambio, la visión alternativa del cambio es que los paradigmas no cambian de repente de manera profunda, sino que empiezan con un proceso en la periferia, con información que señala que se han dejado de cumplir algunas metas reconocidas y limitadas del sistema, que se interpretan como fallas específicas de diseño, que se enfrenta con medidas correctivas sucesivas que van preparando el terreno para una reconceptualización radical del campo mediante un proceso de transición en el que los intentos conservadores por proteger el sistema tienen la consecuencia no prevista de socavarlo.

---

<sup>83</sup> Véase Pfeffer, Jeffrey. *Organizaciones y teoría de las organizaciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992

<sup>84</sup> Pfeffer *op cit* pág. 250.



Bajo esta perspectiva, es indudable que la apertura y la competitividad internacional plantean exigencias de cambio institucional de alcance mayor que el que sugiere su evaluación desde el punto de vista estrictamente comercial. Una economía y una sociedad concentradas en el mercado interno y además con un Estado interventor, desarrollan una dinámica de instituciones que en alguna medida prescinde del acontecer externo y de las señales que se generan en el exterior; el tránsito hacia una economía abierta presupone, además de los conocidos requisitos de política, el imperativo de regular y subordinar los conflictos internos, sociales y políticos frente a los requisitos de estabilidad y credibilidad que impone el mercado internacional; además, es preciso incorporar en el proceso decisorio público y privado de manera sistemática y permanente las variadas señales económicas financieras, culturales y tecnológicas que condicionan la inserción en el comercio internacional; los temas señalados plantean un tercer requisito, que es el de crear la capacidad de innovación institucional imprescindible para por una parte, regular conflictos internos y por otra, adecuarse a los estímulos económicos, financieros y tecnológicos que provienen del exterior.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Un ejemplo de este desafío es representado por la iniciativa sobre impedimentos estructurales desarrollada entre Japón y los Estados Unidos entre 1989 y julio de 1990; el objetivo central de este ejercicio era el de identificar y resolver problemas estructurales en ambos países que constituyen impedimentos para su comercio y para el ajuste de balance de pagos, con miras a contribuir a la reducción de los desequilibrios en ese balance; específicamente y a petición de los Estados Unidos, Japón abordó los siguientes temas: comportamiento japonés frente al ahorro y la inversión, políticas respecto al uso y valor de la tierra, sistema de distribución, regulaciones restrictivas del mercado, modalidades de funcionamiento de los grupos económicos y mecanismos de fijación de precios; a su vez Japón solicitó a la delegación de Estados Unidos reflexiones, proposiciones y compromisos sobre cambios institucionales en los siguientes ámbitos:



Será preciso pues, subrayar una vez más que en el mercado internacional, compiten no solo empresas sino sistemas productivos, esquemas institucionales y organizaciones sociales en los que las empresas constituyen apenas un elemento importante, pero integrado en una red de vinculaciones con la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial-laborales, el aparato institucional público y privado, las normas, las costumbres, en definitiva, la prevalencia de un orden socio-económico. De suerte que la construcción de un nuevo orden, implica el nacimiento de un nuevo paradigma en el que se redefinen las condiciones para la competitividad, redefinición cuyo éxito depende de la adaptabilidad de las instituciones nacionales.<sup>86</sup>

---

comportamiento público y privado frente al ahorro y la inversión, factores que inciden en la elevación de la competitividad de las empresas de Estados Unidos, regulaciones gubernamentales sobre exportaciones e importaciones, esfuerzo gubernamental en investigación y desarrollo y finalmente, educación y capacitación de la mano de obra. En cada uno de estos ámbitos, las partes se comprometen a emprender innovaciones institucionales y de comportamientos conducentes a superar lo que denominan los desequilibrios estructurales que caracterizan el comercio entre los dos países. Fajnzylber, Fernando. "Inserción internacional e innovación institucional" *Revista de la CEPAL* No 44, Agosto de 1991 pág. 175-176.

<sup>86</sup> Habrá que subrayar las contribuciones de la literatura institucional al análisis del desarrollo económico. Los análisis teóricos más comprehensivos de la relación entre desarrollo institucional y crecimiento económico son: Bardhan P. "The new institutional economics and the development theory: a brief critical assessment". *World Development*. Vol.17 No. 9, 1989a.; Bardhan, P. "Alternative approaches to development economics" in: T.N. Srinivasan and H.B. Chenery, eds. *Handbook of Development Economics*, Vol. I. págs. 39-72. 1988; Colson, Elizabeth. *Tradition and contract: The problem of order*. Chicago, Adeline, 1974.; Davis L. E.; Douglass C.N. *Institucional change and American economic growth*. Cambridge. Inglaterra. Cambridge University Press. 1971; Findlay, R. "The new political economy: its explanatory power for LDCs". *Economics and politics*. 2: 191-221.1990; Matthews, R.C.O. "The



## B- Las Instituciones y la Agricultura

Una de las dificultades principales del análisis de la competitividad en la agricultura es la subestimación con que los economistas agrícolas han considerado las instituciones; es en realidad muy poco lo que se sabe sobre las instituciones agrícolas, a no ser una que otra evaluación del comportamiento de las instituciones gubernamentales que se encargan de algunos aspectos de la política. Hagedorn recordando a Schultz, cita a éste diciendo que "*es innecesario decir que los economistas agrícolas no se han hecho famosos por sus evaluaciones críticas de los efectos económicos que diversas instituciones políticas han tenido sobre la agricultura*"<sup>87</sup>. No son pocas las referencias que pudieran allegarse respecto de la inadecuada atención que los economistas agrícolas prestan a las instituciones agrarias, a su descripción sistemática, a su análisis y a su interpretación, de suerte que no sobra hacer un llamado de atención para que las instituciones y los procesos de toma de decisiones políticas puedan tener un lugar específico en

---

economics of institutions and the sources of growth". *Economic Journal*. 96: 903-918.1986; Nabli M.; Nugent J., "The new institutional economics and its applicability to development". *World Development*. Vol 17. No. 9. 1989; North, D.C. *Institutions and economic growth: An historical introduction*. Ithaca: Cornell University, Conference on Institutions and Development.1986; Reynolds, Lloyd G. "The spread of economic growth to the Third World", *Journal of economic literature*, 21, págs. 941-980.1983; Reynolds, L. *El crecimiento económico en el Tercer Mundo*, Madrid, Alianza Editorial. 1989; Samuels W. *Institutional Economics*. Gower Publishing Company. Estados Unidos. 1988; Yi fu Lin, Justin y Nugent Jeffrey B "Institutions and economic development", en *Handbook of Development Economics*, Volume III, Elsevier Science B. V., 1995.

<sup>87</sup> Hagerdorn, Konrad. "Instituciones y economía agrícola", en *Coyuntura Colombiana*, Nueva Época, Vol. 11, No. 2, 1994. Pág. 132.



el análisis de la economía agrícola<sup>88</sup>. Es cierto como subraya Hagedorn, que los economistas agrícolas han hecho un gran número de estudios en el área

---

<sup>88</sup> Las razones por las cuales los problemas institucionales no se han integrado sistemáticamente en la teoría de la economía agrícola o en la política agrícola, parecen encontrarse en el hecho de que las normas y expectativas que regulan la relación de las ciencias sociales aplicadas con las políticas prácticas, entran en conflicto con las disciplinas de investigación orientada por la teoría y ésta es por supuesto, una de las características de la teoría económica moderna, lo que equivale a decir que hay una separación clara entre lo que Hagedorn llama la ciencia de la teoría, es decir, aquellos individuos comprometidos con ella que consideran que la teoría es de interés dominante y la ciencia de la política, es decir, la idea de que los individuos comprometidos con ella consideran que el mundo de las decisiones y las elecciones es su interés dominante (Hagedorn, *op cit.*) El hecho parece ser que los políticos prácticos juzgan las recomendaciones de política principalmente con base en la capacidad de las instituciones para lograr el consenso sobre las decisiones políticas que buscan promover; su principal interés es crear las precondiciones favorables para obtener la aceptación de los individuos y organizaciones involucradas y así su interés básico es la factibilidad política de las propuestas. Por su lado, el principal interés de los economistas que se interesan en las decisiones políticas es la eficiencia de los instrumentos, definida por su capacidad para lograr ciertos objetivos, sin importar como se definan éstos. En este sentido, la eficiencia y la consistencia de la actividad política concebida en términos del esquema medios-fines, son criterios que deben satisfacerse, incluso antes de que se plantee el problema de la factibilidad política. En realidad, los funcionarios públicos enfrentan reformas de políticas macroeconómicas, reformas institucionales, pero el estilo de la toma de decisiones es un ajuste centralizado y vertical de ciertos parámetros y la modificación de las disposiciones legales; tales decisiones son la ilusión de cierto tipo de análisis de políticas; a los analistas se les señalan los objetivos, las acciones, las alternativas y los límites y su misión es determinar los efectos de las diferentes acciones; pero poco se repara en los aspectos microeconómicos, en los aspectos institucionales o en los alcances de la descentralización o en aspectos relevantes como la creación de información, su difusión, su distribución y procesamiento. En todo caso, la principal idea implícita en la nueva economía política es la necesidad de una integración de economía y política y una mayor relevancia del análisis institucional. Como quiera que los análisis políticos concebidos en términos puramente instrumentales y a partir de objetivos dados, solo nos dan una idea



de las instituciones , pero en su mayor parte son estudios descriptivos de caso acerca de procesos individuales de toma de decisiones o de organizaciones destacadas en política agrícola, pero las contribuciones a la teoría son en todo caso escasas y casi nulo su interés por examinar las instituciones de mercado necesarias para superar las fallas de mercado.<sup>89</sup>

Por otra parte, en tanto se considera usualmente que los mercados agrícolas se caracterizan por ser mercados competitivos, es poco lo que los economistas se esfuerzan por entender los problemas propios de las fallas del mercado agrícola. Es necesario pues evaluar tanto las fallas de mercado, como las fallas institucionales para comprender mejor las ineficiencias tanto de las organizaciones jerárquicas tales como las agencias gubernamentales, como las instituciones de mercado, que permiten resolver los problemas de la información de mercado. En efecto, no basta con admitir que la agricultura en

---

imperfecta del consumo de recursos en la acción colectiva, omiten los costos y déficits de una legitimación democrática en cuanto suponen que hay una voluntad agregada de la sociedad en su conjunto y que esta voluntad es gratuita por decirlo así. Sin embargo, el arte de elegir las instituciones adecuadas para la acción colectiva consiste en incorporar los intereses propios de los protagonistas políticos en las reglas de interacción social, en tal forma que hasta donde sea posible, también tengan un efecto positivo sobre los intereses públicos, por tanto concluye Hagedorn "*el problema normativo de la racionalidad de la política puede ser superado por un sistema de reglas e instituciones donde los políticos, los representantes o los grupos de presión , los burócratas, los científicos y otros puedan actuar de acuerdo con sus propios intereses*" Hagedorn *op cit* pág.151. Una consideración detallada desde el punto de vista de los problemas políticos implicados en las políticas agrícolas en Bejarano, Jesús Antonio. "Economía política de la protección a la agricultura", en *Cuadernos de desarrollo agrícola*, SAC, Santafé de Bogotá, Vol. 1, Nos. 2 y 3, diciembre 1995-marzo 1996.

<sup>89</sup> Véase especialmente la introducción de Bardhan en : Bardhan, Pranab (ed). *The economic theory of agrarian institutions*. Nueva York, Oxford University Press, 1989.



los países menos desarrollados se caracteriza por disponer de información incompleta y defectuosa, y menos como frecuentemente ocurre, con atribuir esas fallas a la tradición o a formas de dominación de clases o a presencia de irracionalidad; muchas instituciones rurales como las aparcerías y los mercados interconectados; pueden ser considerados como veremos más adelante. como adaptaciones institucionales a mercados incompletos, pobreza de información y alto riesgo.<sup>90</sup>

Por otra parte, la escasa presencia del análisis institucional en el examen de la política agrícola y en general del desarrollo agrícola, está reducida a unos cuantos temas por ciertos importantes y asociados fundamentalmente al cambio institucional; en particular, se han examinado los cambios demográficos que alteran los precios relativos del trabajo y la tierra y que definen o estimulan los incentivos para una redefinición de los derechos de propiedad sobre la tierra y los rearrreglos institucionales en las relaciones laborales<sup>91</sup>. Hayami provee algunos ejemplos sobre la historia reciente de Europa y Asia.<sup>92</sup> No hay en todo caso un marco analítico que ponga en relación el desarrollo de la economía agrícola con el desarrollo institucional,

---

<sup>90</sup> Véase Elz D. "Agricultural marketing policies and development". en Elz, D. *Agricultural marketing strategy and pricing policy*. Banco Mundial. Washington D.C. 1987.

<sup>91</sup> North D. *Structure and change in economic history*. Nueva York. W.W. Norton, 1981.

<sup>92</sup> Para un balance del tema, véase Ruttan, Vernon. "Institutional innovations", en Schultz, Theodore W. *Distortions of agricultural incentives*. Bloomington, Indiana University Press.



salvo el caso de la tecnología, aunque por supuesto se han examinado algunos arreglos institucionales específicos<sup>93</sup>.

La construcción de este marco de análisis institucional, por otra parte, supone reconocer la naturaleza y la evolución de tres tipos de reglas institucionales que pueden ser llamadas convenciones, así: 1- convenciones de coordinación que involucran juegos repetidos de pura coordinación (ejemplos de la vida social son las reglas de carreteras, el uso del dinero, los pesos y medidas, los lugares de mercado y los días de mercado), donde el grado de conflicto de intereses es menor; 2- convenciones de propiedad, que involucran juegos repetidos donde los jugadores están en disputa sobre algo que quieren tener, pero que no pueden tener (ejemplos de la vida social son por ejemplo, los derechos de ocupación de la tierra) y 3- convenciones de reciprocidad que involucran juegos repetidos del tipo *dilema del prisionero* (por ejemplo, prácticas de mutuas restricciones y mutua ayuda y reglas de cooperación).

Desde la óptica de estas últimas convenciones, pueden examinarse los supuestos y los impedimentos que algunas instituciones representan para el proceso de desarrollo; la persistencia de instituciones "ineficientes" o bien no es explicada o bien es adscrita a "la irracionalidad" de los productores campesinos. Sin embargo, se podrían reinterpretar esas discusiones en términos de la racionalidad campesina y en términos de la naturaleza y el rol de los mercados en sus dimensiones institucionales. De modo que puede

---

<sup>93</sup> Véanse las distintas contribuciones en Bardhan, Pranab. (ed). *The economic theory of agrarian institutions*. Nueva York, Oxford University Press, 1989.



encontrarse una explicación de ciertos arreglos, en vez de juzgarlos como "irracionales" o aceptar como dadas las instituciones.<sup>94</sup>

Yi Fu y Nugent<sup>95</sup> ilustran con algún detalle los problemas metodológicos que enfrentan los estudios empíricos respecto de los determinantes y efectos de las instituciones, especialmente los problemas de la aparcería y del cambio institucional, en el contexto de los efectos de los derechos de propiedad sobre las inversiones. El caso de la aparcería puede servir efectivamente para ilustrar la importancia del análisis institucional y de los arreglos institucionales.

En efecto, los más frecuentes "tests" empíricos con respecto a los tipos de tenencia en general y a la aparcería en particular, han puesto énfasis sobre las diferencias de productividad de la tierra bajo diferentes formas de contrato. Algunos (ciertamente no todos) de estos estudios han demostrado que la productividad es más alta cuando se cultiva por su propietario o en arrendamiento de renta fija, que bajo contratos de aparcería. Estos estudios simplemente asumen que la selección de la tenencia es exógena y algunas veces asumen como dudosa su validez desde la perspectiva institucional. La existencia de la aparcería se mantiene como la explicada, pero el hecho de que muchos de estos estudios han mostrado que la tierra bajo arreglos de aparcería es menos productiva que la tierra bajo otros tipos de tenencia, llama la atención sobre la paradoja de la aparcería "*si la aparcería es ineficiente ¿por qué es tan ampliamente practicada?*". En esas circunstancias pareciera

---

<sup>94</sup> Véase por ejemplo, Hoffman, P.T. "Institutions and agriculture in old-regime France". *Journal of institutional and theoretical economics*. 145: 166-181, 1989 y Feeny, D. *The political economy of productivity*. Vancouver. University of British Columbia Press, 1982.

<sup>95</sup> Yi Fu y Nugent, *op cit*, pág. 2353.



pues, que la aparcería es una institución ineficiente cuyas consecuencias económicas deben ser analizadas.

Cheung, Stiglitz y otros autores han planteado recientemente algunas preguntas sobre cómo podría explicarse tan aparentemente ineficiente institución, cómo pueden identificarse las funciones económicas a las que sirven y si sirven mejor que otros arreglos institucionales, de modo que puede explicarse no solamente la persistencia de esta institución, sino también la forma que adopta y sus patrones sistemáticos a través de diferentes comunidades y de diferentes periodos. De hecho, la aparcería claramente desempeña un papel en distribuir los riesgos entre los propietarios y los tenedores; en la ausencia de un mercado de seguros (u otros mercados de cobertura de riesgos), la aparcería tiene claramente una importante función. Como ha mostrado Stiglitz, la función de distribución de riesgos puede ser desempeñada mediante una combinación de arreglos de renta y trabajo<sup>96</sup>. Cheung a su vez, arguye que la ventaja de la aparcería puede estar asociada con el ahorro en los costos de transacción. Mientras el punto de vista estándar de la crítica de la aparcería y su ineficiencia descansan sobre los incentivos, Cheung cree que la aparcería es deseable justamente porque incrementa los incentivos. En efecto, la aparcería representa un compromiso entre el riesgo y los efectos incentivos; mientras los contratos de arrendamiento proveen perfectos incentivos, los tenedores tienen que absorber todo el riesgo. Los contratos de trabajo en los cuales los propietarios asumen todo el riesgo, no

---

<sup>96</sup> Stiglitz, Joseph E. "Rational peasants, efficient institutions, and the theory of rural organization: methodological remarks for development economics", en Bardhan, Pranab. (ed). *The economic theory of agrarian institutions*. Nueva York, Oxford University Press, 1989.



proveen incentivos para el trabajo, a menos que los trabajadores estén estrechamente monitoreados.<sup>97</sup>

Esta aproximación institucional, no solamente puede explicar la sobrevivencia de la aparcería, sino también la declinación de la aparcería en algunos países desarrollados; la agricultura mecanizada implica un descenso de los costos de monitoreo y reduce las principales desventajas de los contratos de trabajo, pero en la misma vía estos cambios tecnológicos pueden también reducir la importancia del rol de la aparcería, porque el incremento de la riqueza entre algunos agricultores y el desarrollo de instituciones alternativas tales como los mercados de futuros para distribuir el riesgo, pueden reducir la necesidad de distribuir ese riesgo a través de los contratos de tenencia y por lo tanto, pueden hacer más rentables y más atractivos los contratos de arrendamiento.<sup>98</sup>

Como otro ejemplo, la teoría también provee una explicación acerca de los fenómenos de interrelación entre el crédito y los contratos de tenencia, resultantes de las asimetrías de la información entre los tenedores y los propietarios, por ejemplo en lo concerniente a los beneficios marginales de

---

<sup>97</sup> Cheung, Stevens "Private property rights and sharecropping". *Journal of political economy* 76 No.6, Diciembre de 1968. Para un examen de la literatura disponible sobre la aparcería como una institución agrícola, véase Eggertsson T., *Economic behavior and institutions*. Cambridge Surveys of Economic Literature. Cambridge University Press. Cambridge. 1991 cap. 4. También Singh, Nirvikar. "Theories of sharecropping", en Bardhan, Pranab. (ed). *The economic theory of agrarian institutions*. Nueva York, Oxford University Press, 1989.

<sup>98</sup> Binswanger, H.P. 'Attitudes toward risk: Experimental measurement in rural India', *American journal of agricultural economics*. 62: 395-407., 1980.



adicionar fertilizantes y en general a la necesidad de distribuir costos. En términos más generales, mientras los agricultores (los campesinos en particular) pueden en muchos aspectos responder de manera racional a las fuerzas del mercado, no necesariamente están completamente informados sobre las consecuencias de sus acciones y de las vías institucionales a través de las cuales ellos operan; sin duda, la explicación reside en muchos arreglos institucionales que incrementan la productividad y que no son necesariamente aceptados como "racionales", pero sí como intentos de las sociedades rurales para adaptarse a la existencia de mercados incompletos y para sustituir mercados imperfectos. Así, la aparcería puede ser vista en parte como una adaptación institucional ante la ausencia de ciertos seguros contra riesgos de ciertos mercados; por supuesto, ello no significa que el comportamiento de estas funciones económicas implique optimalidad, pero sí eficiencia en el sentido general.<sup>99</sup>

### C- Las Instituciones de Mercado en la Agricultura

---

<sup>99</sup> Newberry, David M. "Agricultural institutions for insurance and stabilization", y Basu, Kaushik. "Rural credit markets: The structure of interest rates, exploitation, and efficiency", ambos en Bardhan, Pranab. (ed). *The economic theory of agrarian institutions*. Nueva York, Oxford University Press, 1989. En términos generales, una de las innovaciones importantes de la economía institucional se refiere al cambio en los términos de análisis sobre las relaciones de producción en la agricultura. Véase en particular, Feder, G. y Feeny, D. "Land tenure and property rights: Theory and implications for development policy." *The World Bank Economic Review*. 5:135-153.1991 ; Binswanger, H.P. y Rosenzweig, M.R. "Behavioural and material determinants of production relations in agriculture". *Journal of development studies*. 22: 504-539.1986 y Rosenzweig M.; Binswanger H.; McIntre., *From land-abundance to land-scarcity: The effects of population growth on production relations in agrarian economics*". International Union for the Scientific Study of Population. Seminar on Population and Rural Development. Nueva Delhi, 1984.



Un aspecto importante es la creación de instituciones de mercado, para desarrollar la competitividad; ciertamente como se ha señalado en páginas anteriores, si bien la evolución hacia mercados más libres, menos regulados y menos intervenidos es un paso necesario para el logro de la competitividad, no resuelve ni hace a los mercados de suyo más eficientes. Hay que admitir que los mercados agrícolas en los países en desarrollo son frecuentemente defectuosos y que el efecto de las reformas de liberalizar los mercados agrícolas es lento en difundirse entre los productores agrícolas, de suerte que el Estado antes que desaparecer, más bien sigue siendo inevitablemente el principal actor en muchas de las políticas, no solo generales (macroeconómicas, la infraestructura, los programas sociales, etc.), sino en las políticas para desarrollar los mercados.

Es cierto que los mercados permiten un mayor dinamismo económico que el control estatal, pero como lo señala Daniel W. Bromley, es equivocado según él, *"atribuir esta flexibilidad a la existencia de mercados, en vez de a la causa real que es un ambiente que reconoce las oportunidades y que permite a agentes individuales (individuos y empresas) capitalizarse sobre la base de esas oportunidades. Los mercados no ocasionan una adaptación a las nuevas condiciones, más bien permiten respuestas a las situaciones que resultan de los fundamentos legales de la economía; al reconocer tanto las transacciones de productos como las transacciones institucionales, el economista podrá ver mercados como manifestaciones de fundamentos legales de la economía y entonces los aspectos económicos no se verán solamente como un estudio del proceso de intercambio definido por aquellos*



fundamentos, sino también como el estudio de esos mismos fundamentos"<sup>100</sup>

Un estudio reciente sobre la competitividad en los países asiáticos por ejemplo, muestra que el conjunto de medidas necesarias para fortalecer los mercados, van mucho más allá del fortalecimiento de la infraestructura física y de transporte, almacenamiento y de eliminación o reducción de la regulación; en efecto, según Yamada se han identificado además de las instituciones que tienen que ver con el uso de la tierra, con la reforma agraria y con otras instituciones relacionadas y también otras medidas que tienden a promover los mercados, se ha encontrado por ejemplo, que una de las carencias importantes es la no implementación de grados y estándares en los productos agrícolas que muestran considerable variación en la calidad, problema que se enfrenta al hecho de que los mercados de los países desarrollados tienen muy sofisticados grados de estándares de especificación en ciertos productos, especificaciones que no son adecuadamente implementadas en los países exportadores.<sup>101</sup>

Los principales impedimentos para el funcionamiento de los mercados en el estudio mencionado y que son similares a los obstáculos de los mercados agrícolas en América Latina, pueden resumirse en:

---

<sup>100</sup> Bromley D.W. *Economic Interests and institutions. The conceptual foundations of public policy*. Basil Blackwell. Nueva York. 1989, pág. 59.

<sup>101</sup> Yamada, Saburo. "New development in agriculture and productivity in Asia and the Pacific", en *APO Productivity Journal*, págs. 65-87.



1- Carencia de facilidades de mercados: a) los mercados rurales están operando solo periódicamente y están siendo utilizados por los pequeños y productores o por los productores marginales, b) las ventas al por mayor son funcionalmente obsoletas; los mecanismos fueron construidos hace décadas y ahora son incapaces de manipular de manera eficiente transacciones mucho mayores y crecientes.

2- Carencia de canales de comercialización y funciones facilitadoras: a) ineficientes sistemas de información de la comercialización. En muchos países asiáticos los productores tienen poca información de precios y de condiciones de mercados, muchos de ellos toman los precios ofrecidos por los comercializadores y por sus financiadores; b) carencia de crédito para comercialización; c) carencia de grupos de cooperación; excepto en unos pocos países, las cooperativas de productores funcionan en alguna forma de manera eficiente, los pequeños agricultores no se juntan para facilitar la comercialización de sus productos y lograr una mejor posición negociadora y altos precios; d) carencia de entrenamiento en comercialización: el entrenamiento en comercialización agrícola es de lejos insatisfactorio. El cuello de botella principal es la capacidad gerencial de mediano nivel; e) carencia de extensión en los servicios de comercialización, como quiera que no están, en general, entrenados para proveer servicios de comercialización; f) carencia de administración en comercialización y planeación; los gobiernos generalmente no dan atención positiva al desarrollo de la comercialización, aunque el sector de comercialización usualmente es un cuello de botella para posteriores desarrollos en la agricultura.

3- Problemas de post-cosecha, inadecuadas actividades de post-cosecha que resultan en una seria reducción del valor final de los productos, a) manipulación pobre de los productos agrícolas, como quiera que los



productos en las fincas son usualmente manipulados entre cuatro y diez veces desde la cosecha hasta el empaque, lo que implica grandes pérdidas, b) inapropiados procedimientos de empaque y empaques deficientes, c) carencia de tecnologías de post-cosecha; las pérdidas de post-cosecha permanecen como uno de los problemas de presión más importantes sobre todo en frutas y vegetales.

Por otra parte, se han identificado también aquellos factores de mercado ineficientes que han impedido el desarrollo de las agroindustrias, entre ellos:

1- la carencia de empresarios: los agricultores generalmente no están provistos de una visión empresarial globalizante que es esencial en la agroindustria; por otro lado, el sistema educacional focaliza en producir empleados más que empleadores.

2- ausencia de crédito rural; el sistema Bancario prefiere servir a los mercados urbanos y a las firmas grandes, por lo tanto es necesario crear un mercado competitivo y viable de recursos financieros para la agroindustria.

3- subdesarrollo de los mercados: la información de comercialización agroindustrial necesita mecanismos sólidos para brindar información, tanto a los productores como a los compradores.

4- ausencia de infraestructura de soporte para la agroindustria y mejores facilidades para hacer más accesibles los mercados rurales a las grandes firmas y

5- supercentralización de la autoridad. La sobre-centralización conduce a la implementación de proyectos inconsistentes con las necesidades locales, entre otros efectos.

Cuando se miran estas condiciones, apenas sería necesario advertir que las reformas hacia un mercado libre que conceden la mayor importancia a que los



precios deben ser los correctos para el crédito y los productos agrícolas, chocan con el hecho de que las reformas producen resultados decepcionantes. En el mercado crediticio por ejemplo, para los pequeños agricultores el crédito es caro, difícil de obtener, no se cuenta con las garantías necesarias, los préstamos tienen costos de transacción fijos que por lo general representan un mayor porcentaje del monto prestado, mientras menor sea éste. Los pequeños propietarios no conocen el papeleo necesario para préstamos bancarios o son inexpertos en su tramitación. En fin, el mercado convencional de crédito generalmente no sirve muy bien a los pequeños propietarios, por lo que éstos recurren frecuentemente a fuentes crediticias informales. Igual ocurre con los mercados de productos que tienen deficiencias, porque los agricultores no pueden estar al tanto de los precios en las capitales y pueden consecuentemente ofrecer sus productos en mal momento. No se han desarrollado normas y clasificaciones en los productos, lo que debilita el incentivo para mejorar su calidad, los sistemas de almacenaje ineficientes originan mercados con altibajos e inestabilidad de precios, el temor a la explotación y a la corrupción desalienta la cooperación entre agricultores y debilita las cadenas verticales de la comercialización, etc., pero al mismo tiempo cuando los agricultores se empeñan en comercializar ellos mismos sus productos, sacrifican las economías de escala y de especialización.<sup>102</sup>

En esas condiciones, las reacciones positivas que se esperan al liberarse los mercados de productos pueden llegar muy lentamente o no llegar; sin embargo, cuando el Estado se hace cargo de rectificar estas fallas del

---

<sup>102</sup> Yamada *op cit.*



mercado, surgen otros problemas: bajos incentivos para los funcionarios, poder monopólico sobre los agricultores que es utilizado en forma corrupta, politización, clientelismo, favoritismo, etc.

Así deben considerarse, desde el punto de vista de las instituciones agrícolas, conjuntamente las instituciones de mercado y las instituciones de intervención pública, que como ya se ha señalado resultan imprescindibles. Consideremos por ahora, algunos aspectos relevantes de las instituciones de mercado, en particular el crédito, la comercialización, la información y la calidad.

### 1- Las instituciones del crédito y la comercialización

En primer lugar, el mercado de crédito, la asignación del crédito a través del mercado, tiene dificultades para lograr objetivos eficientes, puesto que supone una economía con mercados de futuros completos, competencia perfecta, conocimiento del futuro sin límite, costo nulo de información y de transacción, no discriminación, etc.<sup>103</sup> Como ha señalado Randall, aparte de los aspectos generales de funcionamiento económico (como por ejemplo, las inconsistencias de la teoría de los fondos prestables), institucionalmente los mercados de crédito no solo agrícolas, están sometidos no pocas veces a la discriminación y a la exclusión; la discriminación se refiere a las características del prestatario. Aún después de tomar en cuenta todas las variables pertinentes como ingreso, garantías e historia de crédito del solicitante, varios estudios encuentran por ejemplo, en los Estados Unidos, que la probabilidad de rechazo es 60% mayor si el solicitante es negro que si

---

<sup>103</sup> Randall Wray Larry. "¿Puede el libre mercado asignar eficientemente el crédito?", en *Revista Coyuntura Colombiana*, Vol. 12, No. 4, Santafé de Bogotá, 1995.



es de raza blanca, ni puede subestimarse el "efecto derrame" es decir, el área a la que pertenece el propietario ya que un fácil acceso al crédito hará que los valores de la propiedad tiendan a subir, pero si una localidad no tiene acceso al crédito, cualquier banco aislado arriesga mucho cuando presta en esa localidad, porque las externalidades de un préstamo aislado son insignificantes si no valorizan el conjunto; también se ha encontrado<sup>104</sup> que hay antiselección e incentivos en reversa, en el sentido de no poder calcular una distribución de probabilidad utilizable, etc. También existe discriminación cuando por ejemplo, los costos fijos en el otorgamiento de un préstamo, no dependientes de su tamaño, lleva a que el banco tenga una mayor utilidad por peso prestado en los préstamos grandes; además los pequeños propietarios a menudo no tienen garantías confiables, en tanto que aquéllos que obtienen préstamos grandes frecuentemente si las tienen. Así, los solicitantes de crédito se discriminan según tienen diferentes calidades, es diferente el costo por peso prestado, la garantía y la disponibilidad de información para evaluar el riesgo respectivo, la potencialidad de la titularización de activo<sup>105</sup>, etc.

---

104 Véase Randall *op cit.*

103 Una solución a veces invocada consiste, en primer lugar en formar grupos de crédito de manera que algunos exitosos programas de crédito terminen en los recipientes en grupos de 5 o 10 se garanticen los préstamos los unos a los otros; esta práctica tiene varias ventajas, en la formación de los grupos los miembros conscientes de su responsabilidad conjunta se investigan mutuamente reduciendo los costos de investigación del Banco. Más aún al procesarse algún préstamo en lugar de 5 o 10 el banco ahorra en los costos fijos del préstamo, finalmente los miembros pueden obligarse mutuamente a pagar por medios que ni el Banco, ni el sistema legal pueden duplicar a bajo precio; además, pueden utilizarse proveedores de información; Algunos exitosos programas de crédito se confían a agencias comunales la calificación del crédito (y otras funciones como el seguimiento del avance logrado, algo de asistencia técnica y la ayuda en el cobro de préstamos) de modo que desde ese punto de vista una ventaja de ese mecanismo es que



La comercialización es también otro de los problemas que pueden considerarse. Las evaluaciones de la década de los ochenta del Banco Mundial, registraron que apenas la mitad de los proyectos de comercialización fueron "exitosos". Entre las notables omisiones, figura la falta de medidas para constituir un esquema dentro del cual pudieran operar los mercados más eficientemente: un código legal de comercio, reglamentos o inspección. La capacidad de comercialización necesaria para explotar un lugar en el mercado especializado no fue reconocida, los incentivos para mejorar la calidad del producto fueron invariablemente pasados por alto; la suposición implícita parecía ser, anota Klitgaard, es "*que si se produce seguro que se venderá*". Es realmente asombrosa la poca atención que parece haberse prestado al rol de gobierno en la tarea de establecer pesos y medidas estandarizados, definir y reglamentar grados de calidad nacionalmente reconocidos, recabar y difundir información oportuna sobre precios o alentar la competencia"<sup>106</sup>.

De hecho, un problema importante que surge de la investigación del Banco es que en la mayor parte de las evaluaciones de diagnóstico, se subraya la falta de interés por el impacto que los servicios de comercialización pueden tener tanto en la producción como en el consumo; se ha hecho relativamente poco esfuerzo para comprender los servicios de comercialización influyen en las

---

hace uso del mayor conocimiento que tiene la agencia como tal. de las condiciones y de los posibles recipientes locales. En tercer lugar, pueden otorgarse préstamos pequeños por cortos periodos; la idea aquí es alentar la compra repetida ( en este caso, préstamos repetidos) lo que tiende a neutralizar los incentivos para el engaño.

<sup>106</sup> Robert Klitgaard *Ajustándonos a la realidad: Políticas creativas para un "Estado vs. Mercado" en beneficio de todos* Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994. Pág. 96.



funciones de oferta y demanda, especialmente para los productores pequeños y consumidores de bajos ingresos *"los problemas más importantes de la comercialización relacionados con el logro de ventajas competitivas. se encuentran en el diseño y promoción de nuevas tecnologías y nuevos acuerdos institucionales que pueden ser improductivos o inalcanzables para los participantes individuales en el mercado, pero que si fueran adoptados por todos los participantes, podría dar como resultado importantes mejoras en el sistema de comercialización"*<sup>107</sup>.

## 2- La Información sobre los mercados

Las mejoras de la información son esenciales para la transparencia de los mercados. Se necesitan nuevas tecnologías y acuerdos institucionales; no solo sobre información de precios y mercados, sino sobre la calidad de los productos, sobre lo que la información puede incidir considerablemente para estandarizar mercados en términos de peso, calidades, etc.

De hecho, los problemas de información generan enormes dificultades en los mercados de todos los países en desarrollo. Más atrás se ha insistido en que la **calidad variable y la información deficiente pueden hacer funcionar mal los mercados agrícolas**. Aunque la comercialización suele subestimarse en los análisis de política, no es menos cierto que la información es la clave de la comercialización, pero la mayor parte de los países en desarrollo no disponen ni de suficiente información, ni de medios para su procesamiento en los

---

<sup>107</sup> Klitgaard pág. 97.



mercados agrícolas<sup>108</sup>. Cuando la información es imperfecta, la intervención gubernamental puede mejorarla, así como los vendedores y los compradores pueden hacer arreglos al respecto; sin embargo, las medidas correctivas de vendedores y compradores a menudo requieren del apoyo de un tercero como el gobierno; por ejemplo, un contrato contingente o condicional requiere que su cumplimiento sea impuesto por un tercero, en tanto que los intentos de informar a los compradores sobre la calidad pueden fracasar, sin reglamentos gubernamentales con respecto a la veracidad de las etiquetas y de la publicidad.

La información puede ser un bien público similar a otras clases de bienes que los mercados competitivos no proporcionan eficientemente, al menos no sin un marco institucional e incentivos respaldados por el Estado. Así, se

---

<sup>106</sup> Siempre se espera que los mercados agrícolas sean los más competitivos pero justamente estos son los que más clara evidencia presentan de problemas de información: el mercado competitivo de la leche en la india por ejemplo, es notoriamente deficiente en materia de calidad y en consecuencia eso distorsiona los incentivos, en varias etapas del proceso de comercialización, los vendedores rebajan la leche con agua elevando el volumen pero reduciendo la calidad y los compradores difícilmente podrían enterarse de que tal cosa ocurría y en que medida; la calidad y cantidad del consumo eran bajos especialmente en vista de las necesidades nutricionales del país y de los millones de campesinos pobres cuya subsistencia depende de sus animales lecheros, el mercado competitivo del camarón pakistaní, como otro ejemplo, al no premiar a los que pescan camarones más grandes y ante la ausencia de organismos que en el mercado de exportación pudieran medir y recompensar la calidad del camarón de los diferentes procesadores pakistaníes conduce a disminuir el tamaño del producto y a otros abusos, lo que deteriora notablemente la calidad de las exportaciones; el resultado fue que los camarones paquistaníes fueron puestos en la lista negra del departamento de Agricultura de los Estados Unidos; estos dos casos ilustran como los problemas de calidad pueden terminar con una virtual destrucción del mercado de productos agrícolas más comercializables, con severos detrimentos sobre la competencia.



requieren para este caso políticas directas es decir, aquellas que establecen y regulan normas de calidad para los productos o sus procesamientos (inspección, control obligatorio, condiciones para los contratos contingentes tales como garantías, etc.); también políticas indirectas que incluyen ayudas a los grupos productores para establecer normas de calidad e imponer su cumplimiento, alentar la inspección y clasificación, difundir tecnologías para medir la calidad, reunir y distribuir datos sobre precios, cantidades y calidades, capacitar a los compradores y vendedores a diseñar contratos contingentes (quizás inclusive proporcionándoles asistencia técnica para ello) y facilitar la integración vertical de firmas privadas. Por supuesto, las intervenciones indirectas trabajan a través de vendedores y compradores privados y proporcionan los elementos que permiten al sector privado solucionar sus propios problemas.

Es también importante tener un sistema legal que funcione bien, con el fin de que imponga la obligatoriedad de los contratos; todas estas acciones estatales habilitan a compradores y a vendedores a celebrar contratos eficientes, integrarse verticalmente o formar organizaciones de productores o vendedores.

El cuadro No. 4 esquematiza en una matriz, algunas políticas de mejoramiento de la información en los mercados agrícolas.



Cuadro 4

Calidad y mercados : una matriz de problemas y soluciones para políticas			
Posibles responsables de las políticas			
Condición clave del problema	Vendedores	Compradores	Responsables gubernamentales de las políticas y terceros
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las variaciones de calidad entre vendedores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formar asociaciones de productores con normas de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (no hay políticas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular la calidad de productos y procesos</li> <li>• Facilitar la formación de grupos de productores y consumidores</li> <li>• Regular los grupos de productores y consumidores</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la información (incluyendo su simetría)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar a los compradores información acerca de productos, procesos (p.ej. a través de la publicidad, etiquetas, muestras)</li> <li>• Crear marcas registradas cuyos productos tengan iguales características de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recoger información</li> <li>• Usar consultores, servicios de información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la infraestructura de la información (p.ej. comunicaciones [infraestructura física]; el desarrollo y difusión de normas [software]; leyes y políticas)</li> <li>• Determinar (medir) la calidad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar los incentivos para engañar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecer contratos contingentes (p.ej. garantías)</li> <li>• Invertir en reputación de buena calidad</li> <li>• Fusionarse con el comprador (integrarse hacia adelante)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazar con represalias</li> <li>• Convertirse en cliente</li> <li>• Unir la compra de un producto con la compra de otros del mismo proveedor</li> <li>• Fusionarse con el vendedor (integrarse hacia atrás)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner en vigor contratos contingentes</li> <li>• Requerir que los vendedores de productos de alta calidad permanezcan en el mercado</li> <li>• Ofrecer arbitraje (p.ej. para zanjar una disputa sobre precios)</li> <li>• Fijar precios para diferentes calidades de productos</li> <li>• Nacionalizar la producción o distribución</li> </ul>

Entre las políticas que pueden convenirse entre vendedores, pueden anotarse:

1- La reducción de las variaciones de la calidad en general, como quiera que los vendedores pueden tratar de abonar esfuerzos e imponer normas de



calidad en diferentes grupos; el objeto es reducir la diferencia de calidad en los productos para impedir que ocurra una selección adversa. Estas políticas tienen diversos costos pues la inexistencia de la escala de calidades reduce las opciones del consumidor ; sin embargo, son decisivas para el mercado de exportación.

2- Mejoramiento de la información incluyendo su simetría. Si los vendedores saben más acerca de sus productos que los compradores, una manera de superar esa asimetría de información es que los vendedores proporcionen esa información a los compradores a través de múltiples mecanismos tales como etiquetas de información, publicidad, permitir inspecciones, etc.

3- Eliminación de incentivos para el engaño. Es útil diferenciar aquí los contratos contingentes; la inversión en una buena reputación en relación con la calidad y la integración hacia adelante; el vendedor puede tratar de compartir el riesgo del comprador referente a la calidad, por ejemplo a través de un contrato contingente. Por ejemplo, el vendedor que otorga garantía iguala sus incentivos con el de los compradores; ambos tienen interés en el buen rendimiento del producto después de la venta, de modo que los contratos contingentes pueden tomar muchas formas, incluyendo responsabilidad total, reemplazo, reparaciones, etc. En ese terreno, la reputación puede desempeñar un papel importante; el vendedor puede adquirir una reputación de honradez lo que viene a ser una garantía informal o la reputación puede deberse a que la calidad que ofrece es superior al promedio y relativamente constante; el problema de la calidad dudosa es serio en muchos países en desarrollo y gran parte de la atractibilidad, identificabilidad y credibilidad de las compañías multinacionales, debe atribuirse a su reputación y a las señales de calidad que emite; éste es un ejemplo que vale para los mercados agrícolas también.



También puede haber políticas frente a terceros que no provengan de compradores ni vendedores, sino de la acción del gobierno; en los mismos ámbitos, la intervención del gobierno puede lograr:

1- Reducir las variaciones de calidad entre vendedores, de modo que la acción del gobierno puede intentar elevar los niveles de calidad y reducir la variación entre los vendedores; es de utilidad aquí de nuevo separar políticas directas e indirectas; las directas incluyen la reglamentación de la calidad del producto, las normas que las firmas deben cumplir, los incentivos, los castigos, la exigencia de ciertos procesos de producción o la imposición de normas para los productos; las acciones indirectas por su parte, crean un ambiente en el cual vendedores y compradores pueden ellos mismos solucionar el problema de las variaciones en calidad, por ejemplo el Estado puede facilitar información de asociaciones de productores, alentar a los productores a iniciarlas, dictar leyes que permitan reglamentos de asociación obligatoria, fijar castigos a las trasgresiones y publicar los acuerdos, etc.

2- Mejoramiento de la información incluyendo su simetría. El gobierno puede obtener dos ventajas importantes con respecto a la producción de información y su difusión; credibilidad y economías de escala, a menudo estas ventajas justifican la acción directa de parte del gobierno, entrega y certificación de la información, de modo que el Estado puede recopilar y publicar datos sobre calidades, precios y cantidades o puede ofrecer voluntariamente pruebas de calidad a pedido de las partes o puede disponer que tales pruebas sean obligatorias con clasificaciones de distinto tipo

3- La reducción de incentivos para el engaño: como se ha señalado anteriormente, el gobierno puede dictar leyes y reglamentos que faciliten las garantías u otras formas de contratos contingentes, así la firma de contratos



implica el derecho de demandar; esto es posible solo si el sistema legal funciona bien; en general, las reglas que gobiernan el comercio y el control del cumplimiento de estas reglas, afectan los incentivos al engaño por parte de los mejor informados a los menos informados.

En definitiva, los mercados eficientes y equitativos no lo son por accidente; son el producto de leyes y políticas públicas inteligentes y de ambientes pródigos en información entre otras cosas; la sobredosis de economía elemental o los modelos de libros de texto superponen condiciones que frecuentemente no existen (ése el caso de la completa información sobre precios, cantidades y calidades), supuestos de la libre competencia que garantizan eficiencia y que rechazan por lo tanto, la intervención gubernamental.<sup>109</sup> Sin embargo, cuando la información es imperfecta e incompleta el modelo falla *"si la información es perfecta y no existen incoherencias, los postulados subyacentes de la competencias perfecta son atendibles hasta cierto punto, o tal vez debiera decir que por lo menos tiene cierta coherencia interior. El paradigma de la competencia es una estructura hábilmente construida. Cuando se quita una de las piezas centrales (la superposición de la información perfecta), la estructura se desmorona,* escribe Stiglitz 110

Finalmente, conviene subrayar que mejores instituciones de mercados para proporcionar información acerca de la calidad pueden ayudar a hacer que los

---

<sup>109</sup>Tolley G.; Thomas V.; Ming Wong C. *Agricultural price policies and the developing countries*. Banco Mundial. The John Hopkins University Press. Baltimore y Londres. 1982.

<sup>110</sup>Joseph Stiglitz "Informations and economic analysis at perspective" *Economic journal supplement* 95, 1985 pág. 26.



mercados funcionen mejor. La expresión "calidad" se refiere a un atributo variable de un bien o un servicio de un trabajador o de una inversión riesgosa que la hace más o menos favorable para un determinado propósito en determinadas circunstancias; el aspecto de calidad que nos interesa no se refiere solamente (ni preferiblemente) al objetivo de producir bienes y servicios de la más alta calidad posible; esto por supuesto, puede ser aconsejable, pero no necesariamente es un objetivo apropiado para un productor, un consumidor o un país; se trata más bien de asegurar que se alcance un cierto nivel de calidad dentro de ciertos límites de tolerancia y particularmente que los mercados remuneren las variaciones de calidad y que las instituciones del mercado funcionen mejor desde ese ángulo.

Por cierto que en el libro de texto se incluye solamente cantidad y precio, la única información que interesa es la relativa a esas dos variables; de esta manera, si se menciona la información, se habla en términos de la necesidad de pesas y medidas estándar y de los datos de precios; en el modelo de libro de texto, los productos son homogéneos, de modo que las señales que dan los niveles de precios, parecen señalarle al productor que suministre menos o más, pero no mejor o peor. Sin embargo, la introducción del factor calidad puede proporcionar mayor profundidad y relevancia a las políticas<sup>111</sup>. Instituciones del mercado como marcas registradas, garantías, contratos contingentes y clasificaciones estándar son difíciles de comprender utilizando teorías del libro de texto, pero pueden ser analizadas como reacciones a la

---

<sup>109</sup> El desarrollo del mercado puede implicar que las instituciones asociadas a este mercado no se hayan desarrollado con suficiente rapidez, en efecto muchos mercados de países en desarrollo se expanden más rápidamente que las instituciones requeridas para discernir las diferencias en calidad e imponer su clasificación. Véase Klitgaard, para abundante evidencia sobre el tema.



selección adversa, al riesgo moral y problemas relacionados. Cuando tales instituciones se incluyen, se pueden generar hipótesis más realistas sobre los comportamientos del mercado.

Los teóricos en economía han estudiado las características de los mercados cuya información sobre la calidad es deficiente. Akerloff por ejemplo, propuso un modelo simple en el cual los productores recibían un pago basado en la utilidad promedio de todos los productos en el mercado y basados no en la calidad en los productos de sus ofertas específicas; eso ocurre por ejemplo, cuando los vendedores conocen la calidad de sus mercancías, pero los compradores tienen información solamente de la calidad promedio de todo el mercado; en este ejemplo de un mercado con información asimétrica, algunos productores reaccionan no ofreciendo en él sus productos de alta calidad y baja por lo tanto el promedio de la calidad de los productos ofertados y baja por consiguiente el precio respectivo; esto induce a otros productores a no ofrecer sus productos de calidad relativamente alta en el mercado; de esta manera, el mercado puede desaparecer, lo malo ahuyenta a lo bueno cada vez. Es el fenómeno que más atrás hemos llamado selección adversa. En la mayoría de los casos, los productores pueden no tener control completo sobre sus niveles de calidad o pueden obtener niveles mínimos de calidad virtualmente sin costos, lo que es frecuente en el caso de los productos agrícolas; pero un mercado en el que la información sobre la calidad es asimétrica, tendrá niveles de calidad y de cantidad más bajos que los niveles socialmente óptimos, de modo que la información imperfecta sobre calidad



puede resultar en un equilibrio ineficiente en el mercado o en una falta absoluta de equilibrio <sup>112</sup>.

En efecto, la investigación económica ha demostrado<sup>113</sup> que cuando los precios funcionan parcialmente para proporcionar información sobre la calidad, las conclusiones usuales de la teoría económicas acerca de la excelencia de los mercados competitivos ya no son válidas. En estas circunstancias, podrían definirse los elementos claves del problema de la calidad así :

1- La calidad varía en parte de acuerdo con el empeño puesto en práctica por el productor, la oportunidad de estar en el mercado aumentará con la calidad; los incrementos de la calidad de alguna manera deben depender del empeño del vendedor que es costoso.

2- La información sobre la calidad es asimétrica. El modelo de Akerloff supone que todo vendedor tiene conocimiento completo acerca de la calidad de su producto y que los compradores solo conocen el promedio de la calidad de los productos del mercado; un enunciado más general, podría expresar que los participantes en el mercado tienen diferentes niveles de conocimientos o diferentes costos relacionados con los incrementos de conocimiento efectivo (a veces los compradores pueden saber más que los vendedores).

---

<sup>112</sup> Akerloff G.A. "The market for 'lemons': Qualitative uncertainty and the market mechanism". en *Quarterly Journal of Economics*. 84 Agosto. Págs. 488-500.

<sup>113</sup> Véase Stiglitz *op cit*



3- Las partes tiene un aliciente para engañarse unas a otras; el vendedor se beneficiará al hacer creer al comprador que la calidad de su producto es mejor que lo que en realidad es; aún dándose cuenta de esto, el comprador no podrá superar la asimetría que hay en la información, simplemente preguntando al vendedor la calidad de su productos; si por el contrario el vendedor no tiene un aliciente para engañar o se le exige que sea veraz, disminuirán los problemas de selección adversa y riesgo moral; en estas condiciones, las reconfortables conclusiones en la economía de libro de texto no serán válidas; los precios pueden ser impuestos por la competencia, pero aún así no clarificarán el mercado.

### **3- Algunas implicaciones del enfoque institucional**

A título de resumen, la construcción de instituciones agrícolas implica no solo la transformación del aparato gubernamental , sino también crear mejoras en las instituciones cuya función es aumentar la productividad y la eficiencia, reducir los costos de transacción y fomentar el intercambio y la eficiencia de los mercados.

De un lado, favorecer la productividad de la economía requiere de innovaciones institucionales que promuevan la competitividad y mejoren la eficiencia económica y social; las áreas de mayor interés son por supuesto aquellas que el mercado no cubre o abarca solo parcialmente: promoción y fomento de las áreas más débiles y vulnerables, desarrollo de la investigación en áreas estratégicas ( por ejemplo, tecnología), mejoramiento sustantivo de la calidad, oportunidad y disponibilidad de la información, información de recursos humanos, etc. y por supuesto además de la tecnología, también la



asistencia técnica como quiera que puede fomentarse a través de estímulos adecuados, la creación de nuevas instituciones y organismos privados de asistencia que atiendan productores, especialmente a los pequeños.<sup>114</sup>

Por otro lado, es importante fortalecer el régimen de derecho en el ámbito de la defensa de los derechos de propiedad y de contratación entre otros, de los productores agrícolas, procuración de justicia, eficacia judicial en la resolución de controversias etc. De hecho, el proceso de regularización y certificación de la propiedad de la tierra tiene implicaciones económicas y políticas importantes que necesitan de arreglos institucionales. Estos esfuerzos institucionales y organizacionales para actualizar los padrones agrarios y para aplicar la certificación y titulación y la resolución de controversias, requieren en muchos casos (como el caso colombiano) de un esfuerzo enorme.<sup>115</sup> Finalmente; las instituciones que reducen costos de transacción, porque si bien los pequeños agricultores tienen la ventaja de reducir algunos costos efectivos de la mano de obra en lo que se refiere a la búsqueda, contratación, supervisión y resolución de conflictos, en contraste con las unidades productivas grandes tienen ventajas en la reducción de costos fijos como el crédito, la comercialización, la información, etc.

Las organizaciones de productores (tales como asociaciones o uniones de crédito, etc.) son mecanismos adecuados para enfrentar problemas de costos

---

<sup>114</sup> Knudsen O. et al., "Redefining the role of government in agriculture for the 1900s". *World Bank Discussion Papers*, N° 105, 1990.

<sup>115</sup> Un ejemplo de análisis que debiera repetirse en otras áreas es Thoumi, Francisco E. *Derechos de propiedad en Colombia: debilidad, ilegitimidad y algunas implicaciones económicas*. Bogotá, CEI; Universidad de los Andes, Documentos Ocasionales, abril-junio, 1995.



de transacción elevados y generar economías de escala. En realidad, cuando el mercado falla por ejemplo en aquellos tipos de bienes y servicios que se ofrecen a los pequeños productores, es necesario para la provisión de estos bienes, soluciones institucionales tales como la organización de productores, para alcanzar economías de escala y bajar los costos de transacción, o propiciar acuerdos con productores de otros segmentos del sistema productivo con asociaciones con el propósito de tener acceso a información, servicios comerciales de transporte etc., éstas y otras soluciones institucionales a los problemas planteados por los costos de transacción difícilmente pueden ser genéricas; en realidad deben ser atendidas a través de uniones de crédito, cooperativas etc., en fin, distintos tipos de acuerdos y arreglos institucionales. Las cooperativas por ejemplo, requieren de la elaboración de un marco legal especial y también de estímulos económicos, sobre todo en los campos tributarios y crediticio; pero el problema principal de nuevo tiene que ver con la administración colectiva del riesgo que este tipo de organizaciones suponen<sup>116</sup>; también las organizaciones colectivas de agentes privados pueden complementar la acción del Estado ante las fallas del mercado y realizar contribuciones positivas tanto en la provisión de bienes colectivos, soluciones a problemas generados por información imperfecta o para enfrentar dificultades creadas por el riesgo y los llamados mercados incompletos.

---

<sup>116</sup> Así, es preciso tener en cuenta que casi todas las cooperativas se integran con miembros localizados en una misma zona agroecológica, lo cual deriva en un alto riesgo; pero en la medida en que se compartan los ingresos, pueden reducirse los incentivos para mejorar el esfuerzo productivo global; A ello cabe agregar los obstáculos a los que se enfrentan para asegurar la presencia de adecuados liderazgo y recurso humanos capacitados para desarrollar una gerencia eficiente de la institución



Finalmente, los contratos y convenios para facilitar el intercambio y la asociación entre productores; las instituciones que se encargan de normar y vigilar el cumplimiento de los contratos distintos a los derechos de propiedad *strictu sensu*, tendrán una importancia creciente en la medida en que las relaciones de mercado se vayan extendiendo en la agricultura; algunas de estas normas corresponde al poder judicial, en especial las que se refieren al cumplimiento *ex-post* de los contratos, pero en los que se refiere al establecimiento y vigilancia *ex-ante*, las instituciones agrarias pueden desempeñar un importante papel; buenos contratos ayudan a bajar los costos de transacción, a acceder a economías de escala, a aprovechar economías externas pecuniarias y finalmente a estimular el intercambio, dar confianza y más seguridad a los distintos agentes involucrados. El caso de los contratos de aparcería, como se vio, son un ejemplo típico del modo en que los contratos pueden ayudar a mantener los costos de la mano de obra y a preservar las ventajas competitivas provenientes de la misma; buenos contratos son un incentivo para que los productores participen de los riesgos y ganancias en proyectos productivos; las instituciones deberán generar certidumbre y legitimidad en los contratos; en el mismo sentido, el diseño de convenios tipo claros y fáciles de entender y administrados por los pequeños productores, daría confianza y abarataría los costos de su organización práctica. Así, los enfoques institucionales pueden proveer soluciones en varios ..... de los objetivos del desarrollo agrario, como se observa en el esquema.



## TIPOLOGÍA DE SOLUCIONES INSTITUCIONALES

Instituciones	Instrumentos	Objetivos
<i>Instituciones mercantiles : productividad y eficiencia</i>		
Derechos de propiedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios y especificación de los derechos de propiedad</li> <li>• Certificación y titulación de tierras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certidumbre y confianza</li> <li>• Eliminar sesgos institucionales</li> <li>• Compactación de tierra</li> <li>• Ampliación de derechos de propiedad</li> </ul>
Organización de productores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedades de productores, Uniones, Asociaciones, etc.</li> <li>• Contratos de arrendamiento, seguros, comercialización, etc.</li> <li>• Fideicomisos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajar costos de transacción</li> <li>• Alcanzar economías de escala</li> <li>• Corregir fallas del mercado : provisión de bienes y servicios públicos y problemas de información.</li> </ul>
Fomento a la producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios</li> <li>• Provisión de bienes y servicios públicos</li> <li>• Subvenciones y transferencias</li> <li>• Información</li> <li>• Investigación</li> <li>• Capacitación y capital humano</li> <li>• Infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corregir fallas del mercado</li> <li>• Aprovechar economías externas</li> <li>• Promover competitividad y productividad</li> </ul>
<i>Instituciones no mercantiles : bienestar social y equidad</i>		
Justicia y equidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen de derecho</li> <li>• Procuración de justicia</li> <li>• Tribunales agrarios</li> <li>• Modernización judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad y transparencia y simplificación administrativa</li> <li>• Fortalecimiento de funciones tutelares</li> <li>• Equidad entre productores</li> <li>• Limitar discrecionalidad de la autoridad</li> </ul>
Bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa contra la pobreza</li> <li>• Servicios básicos en salud, educación, abasto, etc.</li> <li>• Subvenciones y transferencias en dinero y en especie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el bienestar de los más pobres</li> <li>• Estabilidad política y social</li> <li>• Justicia social</li> </ul>



#### IV. El Papel de las Organizaciones Públicas y Privadas

La organización institucional del sector rural en América Latina parece estar caracterizada por un campo de acción estrecho y limitado por las políticas macroeconómicas y financieras, porque su capacidad estratégica es muy reducida y es casi siempre reactiva y circunstancial para hacer frente a situaciones emergentes y a planteamientos concretos de las organizaciones gremiales de productores y otros grupos de interés.<sup>1</sup> Sin embargo, se ha venido reconociendo que los nuevos cambios en el entorno internacional conllevan decisiones del ámbito nacional que abarcan un conjunto de políticas comerciales, macroeconómicas, de política interna de apoyo a la producción y al desarrollo sectorial: los servicios, la inversión rural, las medidas laborales, las políticas ambientales ect, que deben hacerse coherentes y que obligan no solo a buscar nuevos criterios de cooperación entre lo público y lo privado sino a nuevas orientaciones en materia de desarrollo institucional agrícola. Tales orientaciones deben encaminarse principalmente a : 1) fortalecer el poder de negociación sectorial y obtener respaldos en las instancias de decisión política y de grupos de interés, 2) identificar, capturar y adoptar las tecnologías que son factores claves para la productividad y la competitividad, 3) identificar posibilidades de mercado, predecir la

---

<sup>1</sup> Aquino G Carlos E. "La institucionalidad en la agricultura", en Revista *Comuniica*, No. 2, IICAan José, septiembre, 1996.pag 20



evolución de la demanda y orientar la producción, 4) desarrollar proyectos de riesgo compartido entre el sector público y empresarial, 5) generar y poner a disposición de los agentes productivos comerciales la información pertinente y oportuna para una gestión eficaz en la producción y el comercio.

Por otra parte, se admite que el Estado sigue siendo relevante en ciertas funciones que no pueden ser delegables por ahora, pero que si requieren de un nuevo tratamiento ante la evolución del entorno internacional: la conservación del medio ambiente, la defensa de la biodiversidad, la gestión integral del patrimonio genético de los países etc. y que al mismo tiempo deben ser consistentes con las políticas macroeconómicas y con las de otros sectores.<sup>2</sup> Estos nuevos retos institucionales que acaban de resumirse y que constituyen un cierto consenso entre los analistas, no son en todo caso simples; En realidad, la configuración de un nuevo marco institucional compromete no solamente los cambios de paradigmas que ya se señalaron y que involucran fundamentalmente la construcción de instituciones para el mejor funcionamiento de los mercados, sino también, modificaciones importantes en las organizaciones públicas y privadas encargadas las unas de adelantar la políticas sectoriales o los procedimientos y mecanismos de regulación y las otras constituidas fundamentalmente por las unidades productivas y de decisión de carácter empresarial o familiar.

---

<sup>2</sup> Véase Aquino, op cit, pág. 22 .



Como se advirtió en la sección II, en términos generales, las organizaciones se diseñan para lograr la maximización de beneficios y utilidades, los individuos perciben un incentivo para crear organizaciones porque les atribuyen una mayor capacidad para encarar las restricciones institucionales, tecnológicas y presupuestales que constriñen o limitan sus esfuerzos maximizadores <sup>3</sup>;

\*Las organizaciones en este sentido son, según Dosi <sup>4</sup>, arreglos institucionales que puede definirse en base a tres criterios: 1) formas de organización de las interacciones entre agentes, 2) reglas fundamentales del comportamiento que los agentes incorporan hacia sus competidores, clientes, proveedores, empleados, autoridades

---

<sup>3</sup> desde otra perspectiva la organización surge en la medida en que es necesario repartir los costos asociados a la gestión del intercambio y al logro de economías de escala organizativas, las organizaciones permiten coordinar las habilidades y los recursos de que disponen los individuos para desarrollar estrategias cooperativas en el intercambio. Una organización económica, política y social típica contiene una estructura interna de reglas diseñadas de acuerdo al orden institucional general, de modo que las organizaciones son estructuras económicas, administrativas, políticas y sociales en las cuales los agentes constituyen sus arenas para realizar los intercambios. Toda organización, por otra parte, tiene unas reglas internas denominadas usualmente estructuras de gobernación, que sirven para guiar su cooperación cotidiana, las interacciones de los individuos dentro de la organización y las relaciones con otras organizaciones. Las reglas de gobernación prescriben el lugar del individuo en la organización y pueden ser, como es obvio escritas o tácitas, las organizaciones típicas son económicas y socio políticas, las organizaciones económicas tradicionales pueden ser ejemplificadas por las empresas privadas, los organismos públicos, las cooperativas, las sociedades mercantiles, las uniones de productores o de consumidores, mientras que las organizaciones socio políticas son los distintos cuerpos políticos, partidos políticos, sindicatos, organizaciones ciudadanas etc. véase especialmente Coase R. H. "The new institutional economics". En: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 140. marzo. Pp. 229-231. 1984. Milgrom P. "Efficient Contracts, Influence Activities, and Efficient Organizational Design". *Journal of Political Economy* 96 No.1. 1988. Palay Th. "Comparative institutional economics: The governance of freight contracts". En: *Journal of Law, Economics and Organization*. 1. Primavera. 1985.

<sup>4</sup> Dosi G Et Al La economía del cambio técnico y el comercio internacional Ed Porrúa, Mexico, 1993.



gubernamentales etc. y 3) formas y grados de ejercicio directo de poder discrecional con actores ajenos al mercado que contribuyen a la formación de los patrones de organización y comportamiento.

Las organizaciones, es obvio son mecanismos superiores a las decisiones individuales para lograr la coordinación y cooperación en el intercambio, ya que permiten aprovechar las ventajas de la cooperación, distribuir costos de la gestión administrativa, acceder a mercados y alcanzar escalas de producción adecuadas<sup>5</sup>; por supuesto, no todas las organizaciones producen soluciones óptimas y eficientes, pues algunas de ellas pueden llegar a generar des-economías de escala, centralización y burocratización, malas estructuras de gobernación y rigidez en la toma de decisiones y afectar negativamente el desempeño económico, es decir están sometidas, al igual que el mercado, a fallas de organización. La estructura de fallas de organización (privada) consiste en un conjunto de factores humanos por una parte y

---

5 Conforme al enfoque institucionalista de Williamson sobre la organización económica : 1) los mercados y las empresas son instrumentos opcionales para complementar un conjunto relacionado de transacciones, 2) el que un conjunto de transacciones pueda ejecutarse a través de los mercados o dentro de una empresa, depende de la eficiencia relativa de cada modelo, 3) los costos que implica redactar y ejecutar contratos complejos a través de un mercado varían según las características de las personas encargadas de tomar decisiones (quienes están involucradas en la transacción) por un lado y en las propiedades objetivas del mercado por el otro y 4) aunque los factores humanos y ambientales que impiden los intercambios entre las empresas (a través de un mercado) se manifiestan de un modo un tanto diferente dentro de la empresa, el mismo conjunto de factores se aplica a ambos: "un análisis simétrico del comercio requiere por tanto que reconozcamos los límites transaccionales de la organización interna, así como los orígenes de la falla del mercado; la siguiente proposición es básica para un análisis comparativo como ese: así como la estructura del mercado es importante para evaluar la eficacia del comercio en el mundo mercantil, de igual manera la estructura interna es útil en la evaluación de la organización interna" WILLIAMSON, Oliver E.  *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.pág. 25).



un conjunto relacionado de factores ambientales por la otra y juntos explican la eficacia de la contratación; los factores humanos son la racionalidad limitada y el oportunismo que son ampliamente conocidos; el principio de oportunismo en particular, es la suposición de que los individuos se comportan de una manera egoísta pero no trivial; El oportunismo es mas que una simple búsqueda del propio interés, es una persecución egoísta con dolo; los agentes que son hábiles encubridores logran ventajas transaccionales de manera que el Homo economicus evaluado respecto de sus características transaccionales es por tanto una criatura más sutil y engañosa de lo que revela la suposición habitual de búsqueda del propio interés<sup>6</sup>; por lo tanto, la organización interna no solo sirve para frenar el oportunismo sino que requiere especificaciones particulares en los contratos de transacción.

La preocupación central de de las consideraciones que siguen sobre las organizaciones agrícolas se reduce a sugerir algunas reflexiones en torno a la adaptabilidad de las instituciones al nuevo escenario de globalización y competitividad; para ello, conviene omitir las consideraciones teóricas sobre las organizaciones y concentrarse en las instituciones públicas <sup>7</sup>, no sin advertir antes que la multiplicidad

---

<sup>6</sup> Para la especificación del principio de oportunismo vease Williamson O.E., Ouchi G.W. "The markets and hierarchies program of research. origins, implications, prospects". en, William Joyce and Andrew Van de Ven, comps., *Organizational Design*. Nueva York. Wiley. Nueva York: Wiley. 1981. También WILLIAMSON, Oliver E. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

<sup>7</sup> La literatura sobre las organizaciones, su tipificación, el analisis interno de su estructura y su papel en el intercambio es abundante. Véase Claude Menard. *Economía de las organizaciones* "



de organizaciones de las sociedades modernas son de algún modo los eslabones que unen, estructuran y relacionan a los mercados y a los agentes y les confieren sus peculiaridades, es decir, los tipos de relaciones intersectoriales e intrasectoriales, las modalidades de cooperación y competencia etc.

#### **A- Fallos del Mercado e Intervención Estatal**

Suelen asignarse tres responsabilidades fundamentales al gobierno: la estabilización de la economía, la distribución del ingreso y la promoción del crecimiento mediante una mejor asignación de recurso. Autores más recientes añaden otras dos funciones, la función ambiental, que incluye formar los valores de la ciudadanía y la función sistémica, que representa la responsabilidad del gobierno por mantener el marco legal e institucional que permite al mercado operar. Omitiremos por razones obvias las funciones de estabilidad y de distribución para concentrarnos en las funciones de asignación de recursos y crecimiento económico más directamente relacionadas con las organizaciones públicas y en la competitividad.

Por supuesto, el análisis de las intervenciones del Estado en materia de asignación y crecimiento remiten de manera directa a los llamados fracasos del mercado o fallos del mercado , es decir a

---

en proceso de publicación por la universidad nacional. El autor agradece al profesor Francisco Rodríguez por llamar al atención sobre este texto. también es muy útil PFEFFER, Jeffrey. *Organizaciones y teoría de las organizaciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.



aquellas condiciones que hacen que los mercados se aparten de la optimalidad; por supuesto, los estudiosos han enfocado este tema de diversas maneras, pero en general podemos agrupar estos análisis de acuerdo con dos categorías de efectos: las externalidades y las imperfecciones del mercado; las primeras pueden considerarse como beneficios o costos que no son apropiables por el comercio y por tanto no son captados por el sistema de precios. Como se sabe, externalidades y bienes públicos son esencialmente el mismo fenómeno; un bien público es compartido por todos simultáneamente puede quedar excluido de consumir sus beneficios, estas son las características que impiden a los individuos apropiarse del bien y venderlo en la plaza del mercado.<sup>8</sup>

Las imperfecciones del mercado, por otra parte, consisten en ciertas características de los mercados, de bienes y servicios que hacen que tales mercados se aparten del modelo de competencia perfecta<sup>9</sup>; Esas imperfecciones socavan la optimalidad de Pareto de los

---

<sup>8</sup> Los criterios analíticos se desprenden del conocido ensayo de Arrow Kenneth. "La organización de la actividad económica: cuestiones pertinentes a la elección de la asignación en el mercado vs fuera del mercado", en R. Haveman y Julius Margolis. *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992 una discusión sobre el tema en Ayala J. "Límites del mercado. Límites del Estado. Una revisión de los enfoques y modelos de intervencionismo estatal México. 1992. Garcia V. "Las externalidades". Contribuciones Konrad-Adenauer Stiftung A.C. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Cedla. año IX N°1(33). Enero-Marzo. 1992.

Haveman R.H.; J.Margolis. "Public policy and expenditure analysis". Chicago. 1982.

<sup>9</sup> Estas fallas incluyen lo siguiente:

- información imperfecta, los consumidores pueden no tener una buena información sobre los productos o pueden no ser competentes para juzgar la calidad o el costo de estos productos;



mercados competitivos; las ganancias crecientes y las barreras al ingreso limitan la competencia causando precios excesivos y restricciones de producción; los problemas de riesgo imponen altas barreras al ingreso ( por ejemplo , en la investigación de ciertas tecnologías ) que pueden anular por completo la posibilidad de una actividad voluntaria de mercado, al tiempo que la información imperfecta o las inestabilidades impiden que los consumidores o productores ejerzan competentemente sus funciones, causando así una competencia eficiente.

En términos generales, las fallas del mercado más comunes en agricultura son :

-fallas de competencia, por ejemplo , el monopolio en el suministro de semillas y fertilizantes o monopsonio en la compra del producto agrícola.

- fallas de suministro, en el caso de bienes que una vez que se producen el inversionista privado no tiene forma de limitar el uso ni el

---

barreras al ingreso, grandes costos de capital , requerimientos regulatorios u otros factores que impiden que otras empresas entren en la industria y la mantengan competitiva;

- crecientes rendimientos a escala, los costos continúan declinando conforme aumenta el volumen de producción dando así un margen competitivo a los productores en gran escala y producción de monopolio o de oligopolio en un mercado;

- Riesgo, los proyectos industriales entrañan grandes riesgos con rendimientos a largo plazo, lo que hace que los productores del sector privado se muestren renuentes a ingresar en el mercado.

Inestabilidades, algunos mercados pueden ser perturbados por efectos de auge y decadencia ( las granjas) o pánico ( los bancos, bolsas de valores) .



lucro de los mismos (bienes públicos, tales como luz pública, policía, defensa nacional, caminos etc).

- Externalidades: costos que no afectan al sector privado pero que tienen impacto negativo en otros miembros de la comunidad, por ejemplo el efecto de los agro químicos sobre la calidad del agua o en el caso positivo beneficios que no recibe el inversionista privado pero que benefician a la sociedad.

- Recursos de propiedad comunitaria, tal como el caso de la utilización de leña para el combustible, en donde el costo al individuo es menor que el costo a la sociedad por la sobreexplotación del bosque o el daño al recurso en forma permanente.

- Mercados incompletos donde el mercado no produce bienes y servicios para los cuales hay demanda a precios por encima de los costos dada la existencia de altos costos de transacción y de riesgo moral ( por ejemplo, mercado de crédito).

- fallas por falta de información en los precios, las calidades, los costos y las tecnologías.

Por supuesto, estas imperfecciones del sistema de mercado pueden agravarse o corregirse principalmente con instrumentos de política macro o de política sectorial; En efecto contamos con toda una vasta gama de respuestas institucionales para enfrentar las diversas causas del fracaso del mercado, en términos muy generales, hay tres posibles conjuntos de soluciones: la prestación colectiva de servicios



por el gobierno, la regulación gubernamental de los proveedores privados y el cambio de parte de esa responsabilidad a instituciones privadas lucrativas. Con todo la teoría no indica mayor cosa sobre las fallas temporales o las que hicimos referencia en la sección I.

Como se recordará los fallos temporales son los pertinentes a las incompatibilidades de las decisiones entre el corto y el largo plazo y que resultan esenciales para la transición de una economía cerrada y protegida a una economía abierta y desregulada con mercados libres. Esos fallos implican que las soluciones que son eficientes en el corto plazo pueden ser subóptimas en el largo plazo, debido a los miopes horizontes por ejemplo, de planeación; de suerte que la intervención puede proporcionar las precondiciones necesarias para la planeación y la eficiencia de largo plazo; hasta ahora, esta función de la intervención pública ha sido pobremente tratada en las discusiones teóricas y de política económica <sup>10</sup>

Por otra parte, no debe dejar de anotarse que la discusión sobre las fallas de mercado se han restringido a las instituciones del mercado y del Estado, pero se pasa por alto, que en la solución de los fallos temporales debe considerarse otras opciones de cooperación. A menudo hay instituciones no estatales como las asociaciones de empresas que también participan en la coordinación y regulación de actividades económicas, de modo que puede sostenerse que algunas instituciones reguladoras (no necesariamente estatales), mejoran la

---

<sup>10</sup> véase Unger y Traxler op cit pág. 263.



capacidad adaptativa de las economías hacia la transición en vez de disminuirlas.

Interesa aquí llamar la atención sobre un aspecto específico del fallo temporal: Como habíamos señalado, la incertidumbre estructural (propia de algunas situaciones de transición por ejemplo la apertura para el sector agrícola) acerca de la futura evolución de la demanda implica el peligro de que las inversiones que solo proporcionan rendimientos en el largo plazo no se realicen en una economía de mercado; el peligro es tanto o más intenso cuanto mayor sea la incertidumbre acerca de las ventas futuras o de las condiciones de competencia del mercado internacional y cuanto mayores sean los costos de quiebra de un proyecto de inversión a largo plazo. En este caso, se requiere la intervención, o bien para que las firmas puedan cooperar con sus competidores y crear un entorno de mercado estable que permita planear inversiones a largo plazo <sup>11</sup>, o bien mediante la regulación de una autoridad externa que pueda asegurar la orientación a largo plazo de las decisiones de los negocios, lo cual es importante para el cambio estructural y la competitividad internacional. Regulaciones de este tipo son por ejemplo, la prevención de los efectos acumulativos de las quiebras o la provisión de bienes públicos que el mercado no proporciona en cantidades suficientes o provisión de

---

<sup>11</sup> La figura, por ejemplo, de los pactos de competitividad que conduzca a la combinación de recursos en un fondo común de conocimientos, digamos, para superar las deficiencias de investigación y desarrollo



bienes y/o servicios para completar las decisiones de inversión de largo plazo de los empresarios etc.

Un área típica en la que surge la incertidumbre, se refiere a las inversiones a largo plazo es la investigación y desarrollo; sin duda los altos costos de quiebra y la gran incertidumbre acerca del éxito de la investigación , hacen que los proyectos de corto plazo sean más atractivos, pero en el largo plazo esto puede llevar a la pérdida de competitividad internacional. La provisión de una infraestructura de investigación o el pago de los costos de investigación por parte del Estado se encuentran entre los bienes públicos que el mercado no puede proporcionar autónomamente en una cantidad suficientemente elevada; también puede apelarse a determinado tipo de alianzas, por ejemplo para la productividad entre el capital y el trabajo o para la productividad entre productores y gobierno o la distribución del riesgo mediante la interacción entre productores, asociaciones y agencias públicas, de modo que pueden ir surgiendo instituciones de regulación no necesariamente públicas tales como agrupaciones corporativas , redes u otras que puedan favorecer la disminución de la incertidumbre y propiciar la transición hacia condiciones competitivas y abiertas, valorizando en el conjunto el largo plazo y dando flexibilidad en el corto plazo a las unidades productivas individualmente considerados.

El abandono de la transición a las fuerzas del mercado, tiene por supuesto un efecto opuesto al que acaba de describirse, favorece los ajuste a corto plazo requeridos para la supervivencia bajo una



competencia intensa; por otra parte el mercado y las firmas son especializados en sus sistemas de incentivos y por tanto restringen a los actores a un espectro más bien estrecho de alternativas de acción prometedoras; en cambio, estas instituciones de cooperación, pueden expandir el margen institucional de maniobra a través del esquema tipo red y asociación corporativa, mejorando la autonomía temporal, la flexibilidad e incrementando así su capacidad de ajuste <sup>12</sup>).

Así, las intervenciones del Estado pueden considerarse en una gama mucho más amplia que simplemente la afectación de los factores que generan las fallas de mercado, para propiciar arreglos institucionales no necesariamente estatales y no necesariamente a partir de las unidades productivas, particularmente aquellos arreglos institucionales conducentes a la cooperación.

Del mismo modo, las intervenciones del Estado pueden graduarse en función de los objetivos, para destrabar obstáculos a la competitividad o para remediar fallas del mercado; en efecto, siguiendo a Carlotta Perez, pudieran graduarse los niveles de la intervención estatal, en la tarea de la reestructuración competitiva. Como mínimo, dice Perez, habrá que rectificar y eliminar los obstáculos que se oponen a la competitividad. En un grado más activo, se trataría además de facilitar la iniciativa y el cambio haciendo que los recursos apropiados estén disponibles y en condiciones adecuadas y

---

<sup>12</sup> véase Unger y Traxler op cit, para el caso de la comparación entre distintos países y distintos sectores y distintos arreglos institucionales



en el grado mayor de participación activa se combinarían los dos anteriores con la promoción y la orientación del cambio a partir de una plataforma de consenso. Las escalas pueden definirse así:

- Grado 1: eliminar obstáculos y muletas. En la práctica este grado mínimo de acción corresponde más o menos a la receta neoliberal es decir, a la eliminación de la intervención estatal dejando que sobrevivan las mejores empresas o segmentos de sectores; sin embargo teniendo en cuenta las características de la transición, es posible que esta receta pueda eliminar a potenciales sectores que pueden en el mediano o en el largo plazo alcanzar condiciones competitivas, al negársele la oportunidad del tiempo de aprendizaje.

- Grado 2: suministrar recursos facilitadores. La opción facilitadora se ha dado también en la idea de que cada unidad productiva debe demostrar su capacidad en la competencia. Esto incluye obviamente la eliminación de obstáculos, pero también el demostrar las habilidades competitivas de las unidades productivas, brindándoles en todo caso el apoyo necesario en materia de recursos para la transición.

Hay dos esferas de particular importancia al analizar los requisitos de esas empresas innovadoras: el financiamiento de los recursos humanos y los servicios de infraestructura, lo primero, es obvio, requiere de un financiamiento flexible, tanto en el objeto como en las condiciones del crédito, financiación del desarrollo tecnológico, financiación de proyectos para el crecimiento adaptativo etc. y sobre



toco apoyos para cambios de contenidos y de métodos pedagógicos para ponerse al día en las nuevas tecnologías y avanzar hacia lo interdisciplinario y hacia el aprendizaje continuo, mediante por ejemplo, instituciones de capacitación permanente y readiestramiento , así como condiciones para el entrenamiento en el trabajo.

- Grado 3: promover y orientar el cambio. Las nuevas normas de competitividad internacional requieren de la creación de un sistema nacional de innovación como núcleo alrededor del cual se pueda promover y orientar la transición entendiendo, como advierte Perez, que el sistema nacional de innovación no se refiere a ninguna estructura burocrática, ni tampoco a un sistema nacional de ciencia y tecnología. Un sistema nacional de innovación que de resultado, dice Perez “ es un conjunto de esquemas de comportamiento profundamente arraigados en las instituciones que albergan a los principales actores económicos, y el cual conforman una red de interacción coherente, capaz de armonizar los esfuerzos de las organizaciones públicas y privadas hacia un objetivo nacional común; esta opción supone el propósito deliberado de conformar un consenso para definir una estrategia de desarrollo y encaminarse hacia ella; entraña la creación conciente de instituciones apropiadas para promover la innovación y orientar el cambio estructural, para estimular la iniciativa y la competencia y para aumentar de manera sistemática la competitividad estructural del país” <sup>13</sup>

---

13 C Perez.op cit pág. 58.



Todo ello implica examinar de nuevo la naturaleza de los paradigmas y los cambios a los que las unidades productivas y las empresas deben adaptarse. De hecho, ya se dijo que la reestructuración competitiva de la agricultura en un país es una tarea demasiado compleja para ser realizada por una burocracia desde arriba y demasiado imaginativa para que la hagan desde abajo las fuerzas ciegas del mercado; se trata más bien de estimular la evolución dinámica de sistemas enteros mediante transformaciones en el alcance de las relaciones entre lo público y lo privado, pero también en la estructura misma de las organizaciones públicas y privadas.

## **B- Las Fallas del Estado**

Habrá que advertir que en los países en desarrollo generalmente ni los mercados ni los gobiernos trabajan en la eficiencia que cabría esperar. Gordon Tullock, recuerda que "siempre debemos sopesar las ventajas y desventajas de cada uno de estos dos agentes imperfectos; la elección está entre dos agentes que tienen considerable error, mucha distorsión e ineficiencia que les son inherentes; Elegimos entre dos agentes imperfectos y por lo tanto enfrentamos la misma situación que un ingeniero mecánico que debe elegir la potencia motriz para un nuevo barco, como ninguna maquina es perfecta elige la que es menos



deficiente para ese uso en particular, nosotros estaremos haciendo lo mismo " 14

En realidad, las intervenciones del Estado suelen estar en manos de grupos de burócratas y funcionarios que pueden tener sus propios fines; sin embargo, no son muchos los fundamentos teóricos que la economía puede proporcionar respecto de las motivaciones del Estado ni sobre las dificultades de la capacidad del gobierno para tener una mejora en el bienestar a través de las intervenciones; se hace pues necesaria una mayor comprensión no solamente de las fallas del mercado, sino también de otras fallas sobre las ineficiencias de las organizaciones públicas y de los agentes gubernamentales, para avanzar en las condiciones de aplicación práctica de las políticas 15.

El punto de partida para el análisis de las fallas del Estado está constituido por el reconocimiento de que los gobiernos actúan en el

---

14 véase Gordon Tullock , *Private Wants, Public needs and Economic Analysis on the Desirable Scope of government*. New York, Basic Books, 1970 pag 69.

15 La discusión apenas está generando algunos desarrollos importantes. Véase Arrow, Kenneth J-1971. " Political and Economic Evaluation of Social Effect and Externalities." En *Frontiers of Quantitative Economics*. M. D. Intriligator, comp. Amsterdam: North-Holland.1971 Bradford D.F. "Constraints on public action and rules for social decision". *American Economic Review*. 60. Septiembre. 1970. Pp: 642-654.Haveman, Robert "El análisis de las políticas y el Congreso, la opinión de un economista", en R. Haveman y Julius Margolis *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1992.Jobert B. "El estado en acción: la contribución de las políticas públicas". Traducción al castellano de Carlos Salazar Vargas y Jean-Francois Jolly. publicada por *Vniversitas*. N°86. Junio. Pág. 151-176. 1994. Joskow P.L., Noll R.C. "Regulation in theory and practice. An Overview". Fromm G. *Studies in Public Regulation*. MIT Press. Cambridge-Londres. Pp.1-65. 1981 Kelman S. "La política pública en el Estado moderno". Buenos Aires. grupo Editorial latinoamericano. 286. Pp.1992 Marglin S.A. "The structure of goverment and public investment". *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 54. Mayo. 1964. Pp. 236-242. con un análisis Pp.250-257..



mismo contexto económico que los agentes individuales y por tanto también enfrentan problemas de información imperfecta , riesgo e incertidumbre y por lo tanto no es fácil dar respuesta a dificultades tales como las que originan la provisión de bienes públicos y el financiamiento de estos últimos con recursos limitados. Las fallas de las intervenciones estatales han sido clasificadas en dos categorías , aquellas que se materializan por comisión y las que obedecen a una omisión; entre las primeras se incluyen las que derivan de los altos costos con que operan algunas empresas públicas, la notoria ineficiencia de ciertos programas de inversión , la proliferación del controles sobre las actividades privadas, los desequilibrios observables en las cuentas públicas y los defectos que en general exhibe la asignación general de los recursos económicos . Las fallas por omisión, se refieren al deterioro de la infraestructura básica, como por ejemplo la que se vincula con los transportes y las comunicaciones, así como la incapacidad para asegurar el mantenimiento de los llamados equilibrios macroeconómicos; así mismo el incremento extralimitado de la burocracia puede encubrir procesos de corrupción, practicas corporativistas, clientelismo, búsqueda de rentas etc. <sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Vease Vining A.R.; Weimer D.L. "Government Supply and Government Failure: A Framework based on Contestability". *Journal of Public Policy*. 10(1) 1990, para el caso de los países en desarrollo, vease especialmente Krueger, A.O. ' Lessons from development experience since the second world war'. in: T.N. Srinivasan and J. Behrman, eds. *Handbook of Development Economics*, Vol. III, Chapter 34.1994 y Krueger, Ann o. . "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, 4, pp. 9-25.1990.



En esas circunstancias, puede advertirse la existencia de un proceso de claro deterioro de la productividad global del sector público que simultáneamente es objeto de nuevas presiones sociales vinculadas tanto con los cambios en el contexto internacional como con los efectos de los problemas que sobrevienen a escala nacional; También es preciso advertir sobre algunos fallos de comportamiento del Estado que se refieren a la comprensión de los objetivos de la organización o a la evaluación de su desempeño frente al logro de estos objetivos etc. y que se inscriben más bien en las fallas organizacionales.<sup>17</sup>

En realidad en contraste con las organizaciones privadas, en la burocracia pública: 1) los objetivos son múltiples e indefinidos (cuales son las metas organizacionales por ejemplo, de un Ministerio de Educación, de Relaciones Exteriores, de Agricultura).

2) las evaluaciones del rendimiento a menudo son extemporáneas, incompletas e inadecuadas y algunas veces los patrones para evaluar los más importantes objetivos simplemente no existen, o los resultados carecen de transparencia por razones de intereses políticos específicos.

---

<sup>17</sup> Un análisis para el caso de los países en desarrollo en Gould D.; Amaro-Reyes J. "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries". Documento de Trabajo de Funcionarios del Banco Mundial No. 580. Management and Development Series. Washington. D.C. 1983. Sumario 34

Grindle, S.M. and Thomas, J. W. 'Policymakers, policy choices, and policy outcomes: Political economy of reform in developing countries'. in: D.H. Perkins, and M. Roemer eds., Reforming economic systems in developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 81-114.1991



3) Las tecnologías de producción para la prestación de servicios públicos pueden ser mal comprendidas, ineficaces y en algunos casos inexistentes; las tareas que se deben realizar pueden no ser claras.

4) la motivación y la coordinación pueden ser difíciles, debido a las reglas fijas de la administración pública , a la falta de potestad para contratar y despedir personal, a procedimientos operacionales standard y a la autoridad limitada.

5) la autoridad está a menudo dispersa y los diferentes niveles del gobierno (diversos entes burocráticos, políticos y el legislativo) tienen el poder de influenciarlas ( véase la tabla No.5)

Tabla no. 5 (inserto 9)



Tabla \_

Contrastes entre instituciones públicas y privadas		
Area organizacional	Privada	Pública
Objetivos	Claros, unicos	Vagos, múltiples
Evaluaciones	Existencia de conclusión final	Conclusiones finales inconsistentes
Tecnología de producción	Conocido, mensurable	A menudo mal comprendida y difícil de evaluar
Poderes de la administración para motivar, contratar y coordinar	Amplios : puede cambiar reglas e incentivos ; puede controlar y despedir	A menudo mínimos : difícil cambiar las reglas e incentivos ; difícil despedir empleados
Estructuras de autoridad	Claras, únicas	Múltiples, fraccionadas

Tomado de: Klitgaard, op.cit. pg. 115.



Debido, por otra parte a que es tan difícil evaluar el rendimiento de las actividades del sector público, se puede observar fácilmente una combinación de motivos confusos , malas evaluaciones de resultados , tecnologías y tareas mal comprendidas, incentivos débiles y autoridad limitada, por ello la información en el sector público es primordial y central para las organizaciones<sup>18</sup> Mitnick, por otra parte ha examinado la literatura sobre los ciclos vitales de las agencias de regulación públicas, las características de los llamados “ burócratas Downsianos” es decir aquellos escaladores que solo persiguen metas de interés propio de poder , ingreso y prestigio o los conservadores que persiguen sus metas de conveniencia y seguridad, así como las condiciones de comportamiento del “ciclo de rigidez” y la relación de está con las agencias regulatorias <sup>19</sup>.

En todo caso, la mayoría de los modelos de análisis tienden a tratar a todas las organizaciones públicas o bien como cuerpos

---

18 Tullock, op cit

19 Conviene señalar que conforme a la explicación de Downs respecto del ciclo de rigidez , entre otros aspectos el crecimiento de la oficina conduce a una especialización y por tanto a problemas de coordinación, a una pérdida de perspectiva de la tarea en general y a demandas de parte del supervisor de tener derechos de aprobación a fin de coordinar los dispendios, así se toma más tiempo para tomar decisiones y hacer las cosas; también señala Downs que las decisiones claves tienden a tomarse más arriba en la organización, pero una mayor distancia conduce a dificultades y retrasos en la toma de decisiones, este escalamiento en la toma de decisiones resulta de la creciente especialización que requiere coordinación a alto nivel, desde la búsqueda hasta la imposición, de formas de la organización exitosas en una parte de la oficina sobre otras que no funcionan bien y conducen a la rigidez y la promoción de fanáticos que favorecen ciertas técnicas de administración que imponen sobre toda la organización. Así, el tamaño creciente conduce a decisiones retardadas con numerosas aprobaciones, excesivos requerimientos de informe, dificultades en la innovación porque no puede encajar dentro de los procesos existentes de control Veae sobre esta extensión del argumento MITNICK, Barry M. La economía política de la regulación. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.



unitarios ( cajas negras, que se comportan como lo harían las personas), o como cuerpos en donde uno a algunos tipos racionales de individuos determinan el curso de la organización; pero la acción organizativa puede ser el resultado del comportamiento de los individuos dentro de una colectividad, ninguno de los cuales tiene control completo sobre los productos organizativos o sobre el establecimiento de metas; por lo demás, la naturaleza problemática de las metas organizativas se ha reconocido desde hace ya tiempo <sup>20</sup>

Es importante mejorar nuestra comprensión sobre los procesos y patrones de cambio de las instituciones públicas y dar más atención al comportamiento burocrático y a las teorías de la regulación en el marco de la burocracia; De hecho, las organizaciones públicas no responden de manera pasiva o defensiva a incentivos o desincentivos manipulados por los clientes o usuarios de las políticas, y no son meramente colecciones de individuos con conjuntos de metas distintas que responden racionalmente a la distribución de esas metas; Esa comprensión es absolutamente decisiva para entender el alcance de la toma colectiva de decisiones o de la toma de las decisiones institucionales.

En definitiva , si bien puede admitirse que el argumento de que el fracaso del mercado no se puede compensar completamente por medio

---

20 Las teorías del ciclo vital por otra parte han sido sometidas a múltiples críticas pero fundamentalmente habría que señalar que las teorías de la evolución y el ciclo vital contratan a las unidades de estudio como parte de un sistema y omiten el hecho de que cualquier unidad en el sistema regulatorio general o de intervenciones generales, puede tratarse como un sistema abierto y adaptativo. Mitnick op cit pags 71 a 92



de regulaciones o del empleo, de instituciones privadas más eficientes, y que es necesario desde el punto de vista de la eficiencia la prestación de servicios públicos por el gobierno en algunos casos, no es menos cierto que en general se necesita mayor investigación teórica para determinar donde puede ser deseable que el gobierno preste sus servicios directamente y donde es preferible que preste servicios por medio de disposiciones contractuales con otras organizaciones (privadas) <sup>21</sup>véase Drobkis pág 157.

También es importante ver las fallas de organización del Estado. Williamson subraya que las ventajas relativas de las organizaciones declinan cuando éstas se hacen más grandes y más complejas; además concluye que las organizaciones, particularmente en el sector de no mercado tienden a extenderse demasiado, a persistir en actividades no productivas y a sufrir dificultades de comunicaciones y de incentivos conforme se hacen más grandes. En general, como lo señala Williamson una condición en que resulta ineficiente la oferta gubernamental ( es decir, cuando el gobierno falla ) es cuando el gobierno se extiende en exceso en lugar de controlarse. Cuando se miran las organizaciones en esa perspectiva caben las consideraciones sobre el ciclo de vida; retomando las implicaciones de Downs, Williamson señala respecto al envejecimiento del ciclo de vida de las organizaciones: 1) a medida que adquieren antigüedad las oficinas se enfrentan a un mayor número de

---

21 Una aproximación reciente y novedosa es Brodtkin, Evelyn; Young, Dennis. " El sentido de la privatización : ¿qué podemos aprender del análisis económico y político?", en KAMERMAN, Sheila B.; KAHN, Alfred. *La privatización y el Estado benefactor*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.



situaciones y desarrollan normas institucionalizadas para manejarlos cuando estas se repiten; A pesar de que esto puede tener en muchas ocasiones consecuencias deseables en cuanto a eficiencia, en otras sirve para limitar el alcance de las organizaciones en cuanto a responsabilidad y por tanto a su capacidad de innovación; 2) cuando se crea una institución u organización, por lo general esta dominada por entusiastas; sin embargo, los entusiastas tienden a no ser muy buenos administradores. Al lograr antigüedad la organización e incrementarse la necesidad de una administración eficiente, los entusiastas ( que tienden a ser innovadores son desplazados por administradores con orientaciones más conservadoras y 3) es difícil sostener tasas rápidas de crecimiento cuando el tamaño absoluto aumenta, de este modo, si bien las pequeñas organizaciones exitosas en las que el crecimiento es rápido ofrecen numerosas oportunidades para el progreso individual, un ascenso es menos sencillo en la gran burocracia, de esta manera puede inducirse a los miembros más emprendedores de la gran burocracia a colocarse en otra parte. Estos efectos están resumidos en la ley de conservadurismo creciente de Downs “ todas las organizaciones tienden a volverse más conservadoras según crecen a menos que experimenten períodos de crecimientos o de productividad interna muy rápido” <sup>22</sup> Puesto que la innovación, en relación con la producción tiende a ser desordenada, la innovación, que es una actividad de alto riesgo mal estructurada puede no ser una actividad

---

22 Williamson, las instituciones ..... pág. 232.



que la burocracia grande este constitucionalmente bien equipada para manejar.

Wolf <sup>23</sup> ha examinado algunas perspectivas más o menos amplias sobre el fracaso del mercado; Wolf identifica los siguientes aspectos de provisión gubernamental y servicios públicos que producen ineficiencias o insuficiencias: inadecuación de la producción gubernamental, internalidades, costos duplicados y crecientes y externalidades derivadas. Las internalidades son la manifestación de objetivos privados de individuos en organizaciones de no mercado; los costos, y duplicaciones resultan de cierto número de fenómenos del sector público, uno de ellos es el problema de las internalidades, otro es el proceso político que a veces hace que los gobiernos (es decir, los políticos) articulen y busquen metas no realistas o a veces conflictivas, para maximizar beneficios políticos; los costos duplicados, bien pueden resultar de la dificultad de las agencias públicas para calcular unos productos o programas finales que sobrevivan a su propia utilidad. Las externalidades derivadas consisten en efectos laterales no intencionales de las intervenciones del gobierno en los procesos del mercado, por ejemplo, las pérdidas económicas o de política pública asociada con los aranceles o las restricciones a la importación o los incentivos para instalaciones públicas que pueden hacer sustituciones ineficientes de mano de obra por capital; De este modo Wolf arguye que cuando el gobierno actúa

---

23 Wolf Charles Una teoría de las fallas fuera del mercado. en R.Haveman y Julius Margolis Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales. FCE Mexico, 1992.



para corregir las fallas del mercado, a menudo crea nuevas ineficiencias en el lado de las fallas del Estado.

En contraste con Wolf, Douglas enfoca las limitaciones de estructura que impiden al gobierno satisfacer las demandas públicas de servicios, Douglas identifica cinco fuentes y limitaciones que sugieren un papel para las organizaciones privadas no lucrativas en la prestación de servicios públicos:<sup>24</sup>

1) la limitación categórica que se deriva del requerimiento de que el gobierno preste servicios en una forma uniforme y universal; esto deja insatisfechas a las personas de la población con demanda de servicios públicos que difieren de la norma, además la necesidad de una prestación universal impide la innovación y experimentación en pequeña escala que pueden necesitarse antes de que un servicio determinado pueda ser un proyecto económicamente adoptado en forma más general.

2) la limitación mayoritaria refleja la posibilidad de que puedan existir concepciones múltiples y conflictivas del bien público que no pueden ser resueltas, todas ellas por el gobierno, esto deja también insatisfecha una categoría de demanda de bienes o servicios.

3) la limitación del horizonte de tiempo que refleja los breves períodos de los políticos en el cargo y así la probabilidad de que el

---

24 Douglas James What Charity? Beverly Hills ca Sage 1983.



gobierno se olvide de las consecuencias a largo plazo de políticas públicas o problemas sociales.

4) La limitación del conocimiento , refleja la idea de que no puede esperarse que el gobierno por causa de su naturaleza relativamente monolítica, genere toda la información y la investigación que se necesitaría para formular y administrar inteligentemente una política pública; Como resultado se necesitan centros de conocimientos ( investigación) no gubernamental y grupos para complementar la base de información del gobierno.

5) La limitación del tamaño refleja la observación de que las organizaciones del gobierno suelen ser grandes e impersonales y de difícil acceso, por tanto se necesitan estructuras mediadoras como conexión entre el gobierno y la población.

En definitiva, si bien es cierto que el gobierno tiene un papel que desempeñar no solamente en los casos standard de bienes públicos , sino también para ayudar a que los mercados se hagan eficientes y equitativos, no es menos cierto que para que los mercados funcionen mejor el gobierno también debe funcionar mejor; sin embargo, una vez que se han identificado las fallas del gobierno no es fácil encontrar los caminos de las reformas , ni es mucho lo que la teoría económica puede proporcionar desde este punto de vista.

Las áreas de reforma , sin embargo, sugieren encarar de manera amplia los tres problemas clásicos de los gobiernos: ineficiencia de



incentivos adversos, corrupción y descentralización; existen diversos mecanismos y procedimientos para mejorar los incentivos del sector público, tanto de las instituciones como de los burócratas y para generar información acerca de los incentivos; igual ocurre con respecto al tema de la corrupción y de la descentralización por lo que omitiremos consideraciones sobre este tema.<sup>25</sup> Basta señalar en todo caso, que una de las principales dificultades es el carácter de las evaluaciones; por lo común nos apoyamos en reglas y procedimientos como guía para los funcionarios públicos y medimos los insumos en lugar de los resultados de los sistemas públicos; parte del problema es inherente al carácter público de los mismos puesto que no se ha terido el suficiente empuje para desarrollar sistemas parciales y prvisionales de evaluación del sector público o para generar mecanismos auditores desde los usuarios o ciudadanos por medio de sustitutos del mercado, pero en todo caso se esta avanzando de manera considerable en la disponibilidad de información transparente acerca del desempeño público y en el desarrollo de nuevas maneras de relacionar los incentivos con los resultados, esto a su vez permitirá al gobierno desempeñar papeles apropiados para liberar los mercados y fomentar el desarrollo económico.

---

<sup>25</sup> Para consideraciones mas específicas puede verse Klitgaard Op cit 118 a 140 y 286 a 291).

CENTRO DE INFORMACION  
Y DOCUMENTACION  
"RODRIGO PEÑA"  
ICA-COLOMBIA



