

**COLECCION DE DOCUMENTOS IICA
SERIE COMPETITIVIDAD No. 5**

**EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y
LA POLITICA AGRICOLA**

Jesús Antonio Bejarano Avila

República de Colombia



Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural



Este documento hace parte de una serie preparada en el marco del Convenio de Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA – ACT Colombia.

CARLOS FEDERICO ESPINAL
Coordinador editorial

Editores
Elizabeth Meek Muñoz
Hugo Aldana Navarrete

Diseño e Impresión:
Junio, 1998

ISBN:

PRESENTACION

Esta serie de documentos es el medio por el cual el Gobierno Nacional publica algunos de los resultados del Proyecto de Competitividad del Sector Agroproductivo Colombiano, que hace parte del esfuerzo que el Gobierno ha hecho en cumplimiento de la estrategia de internacionalización de la economía colombiana, contemplada en el Plan de Desarrollo El Salto Social.

En el marco de este proyecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, ha adelantado acciones en diferentes campos como el del desarrollo conceptual, con el objeto de explorar la teoría y las experiencias académicas desarrolladas en el mundo, en relación con el vasto y complejo tema de la competitividad en general y, en particular, el de la competitividad del sector agroproductivo, con el fin de que en el país adoptemos un lenguaje común entre los diferentes sectores de la sociedad.

Así mismo hemos analizado, la competitividad de la agricultura colombiana, con una visión de cadenas productivas, tarea que ha dado lugar al establecimiento de amplias bases de datos, tanto nacionales como internacionales, las cuales nos permiten comparar nuestro sector con el de países reconocidos por su competitividad internacional y conocer con mucho detalle las fortalezas y debilidades de nuestro sector agroproductivo.

También, hemos estado siguiendo durante los últimos tres años la evolución de las políticas agrícolas en los países del hemisferio americano y otros del mundo con los que tenemos relaciones comerciales, hecho que tiene suma importancia en un momento en el que las políticas agrícolas distorsionan ampliamente el mercado internacional y por consiguiente la competitividad de nuestra producción.

Es en el marco de este proyecto en el que hemos desarrollado los acuerdos sectoriales de competitividad de varias cadenas productivas, con los que buscamos establecer un marco de cooperación, en el corto, mediano y largo plazos, entre los sectores público y privado, para mejorar hacia el futuro la competitividad de la agricultura y la agroindustria colombiana.

Creemos que esta colección, además de ser el testimonio de un intenso trabajo, es un aporte importante para los estudiosos del tema.

ANTONIO GOMEZ MERLANO

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

CONTENIDO

INTRODUCCION

I. LOS DESARROLLOS DE LA ECONOMIA INSTITUCIONAL

1. Los temas principales del neoinstitucionalismo
2. Las fallas de fuera del mercado o fallas organizacionales

II. EL NUEVO ENTORNO DE LAS POLITICAS AGRICOLAS

1. Los cambios externos
2. Los cambios en el plano interno

III. LOS REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES

1. Las instituciones para el mercado
2. Instituciones para la intervención en la agricultura
3. La economía política del cambio institucional

IV. LA EXPERIENCIA COLOMBIANA DE REFORMAS INSTITUCIONALES

INTRODUCCIÓN

De las orientaciones de los organismos internacionales, de las previsiones de los expertos, de los debates académicos, de la búsqueda de alternativas para acelerar el crecimiento y asegurar la estabilidad macroeconómica de los países y su gobernabilidad, pareciera estar emergiendo una nueva concepción sobre el desarrollo económico, que está influyendo, aunque con desigual intensidad, sobre el conjunto de la gestión del Estado y, por supuesto, sobre el diseño y orientación de las políticas sectoriales.

No es necesario abundar en que la característica principal de esa concepción es la de asignar un papel mayor a los mercados y a la iniciativa privada, reducir la intervención estatal en la economía, orientándola sólo hacia aquellas tareas que el mercado no cumple de manera eficiente.

Tal orientación, por lo demás, es resultado de la experiencia acumulada en el campo del desarrollo, de la insatisfacción sobre muchas de las actividades del Estado y de avances teóricos en la economía del desarrollo. Todo ello concurre a un mayor énfasis en el mercado y, en definitiva, al abandono de las estrategias de protección y sustitución de importaciones en favor de otros esquemas de política más abiertos al exterior.

Economías más abiertas, mercados menos intervenidos, utilización de los precios internacionales más bien que de los precios derivados de los costos de producción como guía para la asignación de recursos, reducción de aranceles, adopción de tasas de cambio flexibles, reducción o eliminación de subsidios y en general, una mayor exposición a la competencia internacional y, por supuesto, el desmonte de la regulación por parte del Estado, conjuntamente con la reducción de su tamaño y con la privatización de muchas empresas públicas, son, pues, los criterios principales que según ese paradigma emergente, deben informar las políticas económicas de los países y guiar las reformas macroeconómicas.

Cualesquiera sean los juicios, teorías o ideologías sobre la bondad o inconveniencia de esas orientaciones de la política de desarrollo, es innegable que éstas por lo pronto configuran, en muchos aspectos, un ambiente macroeconómico desfavorable para el desempeño de la agricultura, menos discrecionalidad de las autoridades sectoriales para manejar los incentivos y menos instrumentos para orientar las políticas sectoriales, lo que contrasta con mayores presiones por parte de los sectores agrícolas en favor de la protección y con una actitud en muchos casos hostil de otros sectores de la actividad económica, que atribuyen a la agricultura privilegios injustificados por parte del Estado, ineficiencias, distorsiones de precios y otras muchas ineficiencias que han de costear los sectores no agrícolas.¹

A las crecientes dificultades para el diseño de incentivos y para la utilización de instrumentos de políticas agrícolas con las cuales enfrentar la insoslayable necesidad de seguir avanzando en la modernización agrícola, en el desarrollo tecnológico y en la superación de las condiciones de pobreza de la población rural, se añaden nuevos retos surgidos de las transformaciones de la economía internacional y de la nueva estructura de comercio, especialmente la urgencia de un desarrollo agrícola sostenible y la necesidad de crear condiciones de competitividad internacional de largo plazo frente a mercados más abiertos y especializados.

Son, pues, inmensos los retos de las autoridades agrícolas para enfrentar objetivos cada vez más amplios con instrumentos más reducidos y con menores márgenes de maniobra, los que además se van estrechando paulatinamente al avance de las reformas económicas y de la liberalización de la economía.

Paradójicamente, sin embargo, el avance de las reformas macroeconómicas supone la difícil tarea de crear o de rehabilitar las instituciones indispensables para consolidar esas reformas. En efecto, como ha señalado Moisés Naim al aludir a las instituciones como el eslabón perdido de las

¹ Cebberos, Alfonso. “La modernización del sector agropecuario: un cambio de paradigma”, en *Comercio Exterior*, Vol. 41, No. 10, México, octubre de 1991.

reformas económicas en América Latina, el descubrimiento del mercado obligará pronto a estos países a redescubrir el Estado.² Mantener y profundizar los cambios, en muchos aspectos positivos, que han producido la liberalización y la apertura, exigirá que los Estados incrementen su capacidad técnica y administrativa muy por encima de los niveles actuales, y que superen los rezagos del sector público respecto de las necesidades de la nueva estrategia económica y de los imperativos políticos de esas reformas.

América Latina, advierte Naim, parece estar entrando en una nueva fase de su reforma: "la terapia de *shock* da paso a una etapa más lenta, más imprevisible y en general más difícil de creación y rehabilitación de las instituciones". Sin instituciones, las reformas de mercado fracasan como han aprendido los países de la Europa del Este. Sin duda, la fase de adoptar y desarrollar las reformas macroeconómicas es relativamente sencilla, comparada con la fase subsiguiente de reconstrucción institucional que forzosamente ha de seguir a la adopción de las reformas políticas.

Por cierto que estas mismas reformas implicaron en muchos casos el desmantelamiento de organismos estatales que no se sustituyeron por otros organismos públicos, deteriorando enormemente el cuadro institucional necesario para el avance de las reformas. A ello habría que agregar que para el diseño de éstas, se contaba con una teoría y con criterios analíticos fáciles de asimilar. Por el contrario, en materia de desarrollo institucional, estamos en un estado de confusión, en una amplia zona gris respecto al diseño y perfil de las instituciones pertinentes, derivada en parte de la creciente dificultad de la teoría para guiar los nuevos entables institucionales -los que deben someterse en muchos casos al proceso de ensayo y error-, en parte de rigideces políticas y en parte de la oposición de sectores que resultarían afectados por los cambios institucionales.

² 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*. Bogotá, Banco Mundial, Banco de la República, 1995. Pág. 482.

En todo caso, las exigencias de esa reconstrucción institucional en términos de la conducción gubernamental, de la capacidad jurídica, de la capacidad de maniobra política y del talento administrativo, son inmensas.

En buena hora, se ha considerado la iniciativa de realizar este Foro Iberoamericano de Agricultura para reflexionar conjuntamente sobre la construcción de la nueva institucionalidad pública y privada para el desarrollo agrícola en América Latina y para considerar, como cuestión de la mayor urgencia, el desarrollo de la infraestructura organizativa del Estado, no sólo para el avance de las reformas y para adecuar el marco institucional a las nuevas circunstancias de la política de desarrollo y de la economía internacional, sino para lograr un Estado administrativamente más eficiente, capaz de enfrentar con éxito la gobernabilidad entendida como la capacidad de las instituciones para guiar a la economía y la sociedad hacia objetivos de mayor bienestar y democracia.

I. LOS DESARROLLOS DE LA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Las instituciones, tal como las definen habitualmente los sociólogos, son las reglas que imperan en una sociedad o las que facilitan la coordinación entre los individuos, proporcionándoles un marco razonable en sus tratos con los demás. En un sentido más restringido, hablamos de instituciones ya no como las reglas que rigen las relaciones económicas, sino en el sentido de las organizaciones en las que toma cuerpo la estructura del Estado³.

La nueva economía institucional, como se conoce este nuevo campo de teoría, se ocupa por cierto de considerar la forma como la estructura de los derechos de propiedad y los costos de transacción afectan los incentivos y el comportamiento económico y ha incorporado también la temática organizacional.

Será necesario advertir que el enfoque analítico adoptado por los nuevos institucionalistas no pretende un nuevo tipo de teoría, sino más bien introducir un mayor detalle institucional en el análisis de las actividades económicas, reconociendo que el análisis neoclásico típico es demasiado abstracto y no proporciona orientaciones prácticas para muchos problemas actuales de interés que conciernen a los formuladores de políticas públicas y que omite la importancia de las instituciones, sin advertir que cada regla del juego, cada estructura organizacional determinada, afecta los incentivos y el comportamiento.⁴

Los desarrollos de la economía institucional subrayan que la realidad es menos simple que lo que asume la teoría y se sitúa a menudo entre un conjunto de posiciones cuyas delimitaciones no son en todo caso fáciles de precisar: entre la economía comprendida como un mecanismo y un proceso; entre la economía como el estudio del puro mercado y el estudio de las

³ Hodgson G. *Economics and Institutions*. Polity Press. Oxford, 1988.

⁴ Williamson O.E. "Markets and hierarchies. Some elementary considerations". En. *American Economic Review*. 63. Mayo. Pp.316-325. 1973.

instituciones de mercado; entre la economía como un ejercicio normativo y la economía como una práctica positiva, etc.⁵

En realidad, la economía es un juego con reglas. La escogencia se hace por actores que tienen restricciones determinadas por leyes e instituciones. El comportamiento individual está regulado por valores y normas, de modo que los arreglos institucionales cuentan tanto o más que el análisis costo-beneficio y que la racionalidad económica, de suerte que, por ejemplo, del mismo modo que la rigidez de las instituciones puede retrasar los cambios económicos, también las instituciones adecuadas y flexibles pueden agilizar

⁵ La economía institucional suele dividirse en dos enfoques: el de Coase, Williamson y North, centrado sobre los derechos de propiedad y los costos de transacción (los ejemplos más conocidos son los cambios en la historia económica a partir de cambios en las reglas del juego institucionales). El otro enfoque hace énfasis en la teoría de la información imperfecta (Stiglitz-Akerloff). De acuerdo con la primera escuela, la clave para el desempeño económico son instituciones que involucran minimización de costos de información, negociación, monitoreo, coordinación y esfuerzos de contratación. De hecho, cuando los costos de transacción son sustanciales, la asignación de derechos de propiedad es muy importante. Aquellos surgen de la escala y de la especialización propia del capitalismo avanzado.

En el capitalismo decimonónico, los costos de transacción son irrelevantes porque son irrelevantes los problemas de información. North y otros creen que la presión para el cambio institucional deriva de cambios persistentes en los precios relativos que conducen a las partes que transan, a la posición de que es mejor un nuevo arreglo institucional. La teoría de la información imperfecta, por su parte, está relacionada con los costos de transacción, pero se refiere principalmente a equilibrios y en particular, al marco de equilibrio general. Para una discusión general, véase Pranab Bardhan. "Alternative approaches to the theory of institutions in economic development", en Pranab-Bardhan. *The economic theory of agrarian institutions*. Oxford Clarendon Press, 1991.

Por otra parte, la discusión tradicional sobre el desarrollo (o ausencia de desarrollo), enfatiza la importancia de las instituciones y los impedimentos que ellas imponen en el proceso de desarrollo. La persistencia de instituciones ineficientes se adscribe generalmente a la irracionalidad de los agentes (de los campesinos por ejemplo), que algunos analistas consideran propia de los países en desarrollo. Enfoques más recientes por el contrario (Stiglitz p. ej.), creen que la ineficiencia de las instituciones (agrarias) se deriva de su imperfecta información. Los campesinos son racionales y responden a las fuerzas del mercado, pero no están completamente informados de las consecuencias de sus acciones o de las instituciones a través de las cuales ellos actúan. Eso explica por ejemplo, por qué los arreglos en materia de tecnología adecuada, generalmente no funcionan. Véase Joseph Stiglitz "Rational peasants, efficient institutions, and a theory of rural organization: methodological remarks for development economics", en Bardhan (ed.) *Op. Cit.*

y orientar las transformaciones económicas. Así, las formas institucionales operan tanto a través de leyes, compromisos y valores (esto es rutinas y prácticas) que orientan e informan la toma de decisiones, como de formas organizacionales que son usualmente las que se identifican con el concepto de instituciones. De hecho, y por lo general, como advierte Pranab Bardhan, el llamado análisis institucional está confinado a tratar los efectos de instituciones -es decir, de formas organizacionales- dadas sobre los incentivos y sobre las actividades económicas, aproximación insuficiente cuando se trata de examinar el comportamiento de una economía de mercado que por su propia naturaleza incorpora también prácticas, valores y regulaciones.

Un tratamiento sistemático de los aspectos involucrados en la definición amplia de las instituciones (esto es, conductas, costumbres, reglas del juego, políticas, programas, incentivos, legislación y regulaciones, etc.) desborda los propósitos de estas consideraciones. Nuestro propósito se reduce a explorar algunas proposiciones generales de la economía institucional, a examinar aquellos aspectos que tocan con las relaciones entre instituciones y mercados libres y competitivos y, finalmente, a enfatizar algunos aspectos organizacionales pertinentes para las instituciones agrícolas.

1- Los temas principales del neoinstitucionalismo

Ya se advirtió que la nueva economía institucional es por ahora un campo que apenas se empieza a desarrollar y que ha logrado producir trabajos importantes en distintos aspectos, sobre todo de la microeconomía prevaleciente, de la historia económica, de la economía de los derechos de propiedad, de la teoría sobre los mercados de trabajo y de la teoría de la organización industrial⁶. Este nuevo campo tiene como puntos comunes, en primer término, un consenso creciente sobre que la microeconomía

⁶ Las versiones más recientes han explorado la naturaleza de la empresa, proponiendo que en las relaciones entre la empresa y el mercado, están presentes de manera directa los costos de transacción y las relaciones contractuales como los factores críticos que se han de examinar. Por último, los trabajos sobre las fallas de mercado plantean muchos de los problemas que son de interés para la reconstrucción institucional. Coase R. H. "The new institutional economics". En: *Journal of institutional and theoretical economics*. 140, marzo. Pp. 229-231. 1984.

convencional, tan útil y poderosa para muchos propósitos, opera en un nivel de abstracción demasiado alto para permitir que muchos fenómenos microeconómicos relevantes se aborden de manera explícita y sistemática y, en segundo término, la creciente convicción de que el estudio de las transacciones, que ocupó la atención de los institucionalistas hace cerca de 50 años es más que un capítulo en la historia del pensamiento económico y se constituye en realidad en un punto fundamental que merece renovada atención.

En efecto, la contribución principal de la economía institucional en sus orígenes fue el énfasis en la importancia de la acción colectiva para la teoría económica y, en especial, para la capacidad del mercado como un mecanismo de coordinación entre los agentes económicos. El grado requerido de cooperación para lograr la eficiencia no surge, de acuerdo con Commons, de una presupuesta armonía de intereses, sino de la invención de instituciones que impongan orden en el conflicto⁷.

Por una parte, está la cuestión de los derechos de propiedad; por otra, la economía del costo de transacción, como un enfoque micro analítico para el estudio de la organización económica. En efecto, en los sistemas mecánicos buscamos las fricciones. La contraparte económica de la fricción es el costo de transacción, es decir, las dificultades para que operen armoniosamente las partes de la transacción, y para superar los frecuentes malentendidos y conflictos que generan demoras, descomposturas u otras deficiencias del funcionamiento del mercado.

La estructura particular de los derechos de propiedad en una economía -un campo preferido de la nueva economía institucional- influye sobre la asignación y utilización de los recursos en formas específicas e impredecibles. Efectivamente, las asignaciones de los derechos de propiedad especifican las normas de comportamiento (respecto a objetos) que cada persona debe observar en su interacción con otras personas o, en su defecto, cargar con los costos del incumplimiento. De ello se desprende

⁷ Williamson O.E. "The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting". The Free Press. Nueva York. 1985. pág. 19.

que los derechos de propiedad poseen un valor económico y deben ser respetados en forma socialmente reconocida⁸. Existen numerosos ejemplos en los que las regulaciones no definen los derechos de propiedad o bien asumen de manera insuficiente tales derechos, lo que ocasiona ineficiencias, ya que ello afecta los incentivos para trabajar, para transferir recursos y para mantener y mejorar dichos recursos. Un ejemplo de estas ineficiencias ha sido la falta de derechos de propiedad en algunos recursos naturales.

Por lo que hace al mercado como mecanismo de coordinación de la organización económica, el refinamiento progresivo de la literatura de posguerra sobre las fallas del mercado condujo, entre otros resultados, a la observación de Kenneth Arrow de que la falla de mercado no es absoluta: "es preferible considerar -dice Arrow- una categoría más amplia, la de los costos de transacción, que en general impiden y en casos particulares obstruyen la formación de mercados", donde Arrow entiende por costos de transacción "los costos de la administración del sistema económico"⁹. Las implicaciones de esta proposición son considerables, pues llevan entre otros efectos, a considerar las limitaciones en la operación del libre mercado. A título de ejemplo, Arrow destaca que las necesidades de la economía del equilibrio, difieren de las necesidades de la economía del desequilibrio, puesto que en la teoría económica tradicional se asume la suficiencia del sistema de precios como una fuente de información y si bien esto es correcto en condiciones de equilibrio, en las condiciones de desequilibrio se paga un precio por la adquisición de información de fuentes distintas respecto de los

⁸ La situación general puede considerarse de esta manera: el sistema de derechos de propiedad adoptado dentro de una sociedad ofrece un mecanismo para asignar a individuos específicos la autoridad para definir cómo pueden ser usados los recursos en cuestión; reconocer que los derechos de propiedad amplían la perspectiva tradicional del análisis económico del derecho, implican importantes consecuencias para el campo de las políticas públicas. Furubotn E.; S. Pejovich. "Property rights and economic theory: A survey of recent literature", en: *Journal of Economic Literature*. 10. Diciembre. 1972. Pp:1137-1162. El ejemplo analítico más conocido es North D. "Structure and change in economic history". Nueva York. W.W. Norton. 1981.

⁹ Arrow, Kenneth. "The organization of economic activity, issues pertinent of the choice of markets vrs non markets allocation", en: *The analysis and evaluation of public expenditure*, Dc Us Governmente Printing Office, 1969, pág 48.

precios y las cantidades a las que tienen acceso directo la empresa o los productores.

La inclusión de estos costos de transacción, sugiere distintos tipos de *fricciones* que alteran en forma importante los resultados del libre mercado. Fricciones de este tipo surgen de, por ejemplo, los costos de exclusión, de los costos de la comunicación y la información (que incluyen la provisión y el aprendizaje de los términos en los que podrán realizarse las transacciones), los costos del desequilibrio, que se refieren al hecho de que en todo sistema complejo, la asignación del mercado o la asignación autoritaria, incluso bajo información perfecta, requiere tiempo para computar la asignación óptima, de modo que pueden ocurrir transacciones incongruentes con el equilibrio final o que las transacciones se demoren hasta que se completen las computaciones.

De hecho, existen dificultades para trazar una distinción precisa entre las fallas de mercado causadas por las características técnicas de bienes particulares y las fallas de mercado causada por sus propias imperfecciones. Los mercados eficientes suponen con frecuencia una información adecuada, una competencia suficiente, un ajuste oportuno y costos de transacción moderados. La ausencia de cualquiera de estas circunstancias podría crear ciertas motivaciones para sustituir la determinación del mercado por la provisión fuera del mercado, o para complementar los mercados con algunos bienes públicos accesorios. Entre esos bienes públicos es particularmente importante el caso de la información. La información podría ser un bien colectivo (generando así una demanda por su provisión pública), porque aunque hubiese un deseo privado bien articulado de contar con información, quizás no habría ningún mercado efectivo para comprarla con eficiencia. Podría ser, además, un bien público porque las externalidades de los comerciantes mal informados podrían considerarse socialmente indeseables¹⁰.

Del mismo modo, si la asignación de recursos responde a las señales del mercado con seguridad pero lentamente, el proceso del mercado podría ser

¹⁰ Williamson. *The institutions...* Op.cit.

un procedimiento caro para el desplazamiento de los recursos. Siempre que los mercados reasignen los recursos con suficiente lentitud, podría haber una demanda colectiva para que se complemente el mecanismo del mercado o se lo reemplace.

Un ejemplo final relacionado con un aspecto importante de los bienes colectivos se refiere a la incapacidad del mercado para convertir en ingresos efectivos la disposición potencial a pagar. El elevado costo del intento de conectar un sistema de precios con la disposición de un individuo a pagar, es una fuente reiterada del alejamiento del mercado. En el caso de muchos bienes, podría considerarse que la disposición a pagar aumenta por lo menos proporcionalmente con el ingreso.

Así, al introducir consideraciones institucionales en el funcionamiento de los mercados, particularmente la estructura de los derechos de propiedad y los costos de transacción, es decir, las fricciones que surgen tanto de la información como de las imperfecciones institucionales y que alteran los resultados de la acción de las fuerzas del mercado, surge la necesidad de un cierto tipo de intervenciones que cuando menos se refieren a la creación, en los países en desarrollo, de condiciones institucionales para que los mercados funcionen mejor¹¹. Como se señalará en la tercera sección, en realidad gran parte de los fracasos de las reformas, al menos en lo que concierne a las reformas de liberalización de estos mercados, pueden atribuirse a que las condiciones institucionales en que operan los mercados agrícolas en los países en desarrollo están insuficientemente desarrolladas o simplemente no existen. Hay dificultades con los derechos de propiedad; la información sobre todo en los mercados campesinos es prácticamente inexistente; la producción agrícola opera en condiciones de incertidumbre mucho más acentuadas que en otros tipos de bienes; en fin, múltiples dificultades institucionales sobre las cuales los analistas del desarrollo agrícola han llamado suficientemente la atención, pero sobre las cuales los “reformadores” apenas si reparan ocasionalmente.

¹¹ Pranab, Bardhan. “Alternative approaches to the theory of institutions in economic development”, en Pranab-Bardhan. *The economic theory of agrarian institutions*. Oxford Clarendon Press, 1991.

2- Las fallas de fuera del mercado o fallas organizacionales

La fundamentación de las intervenciones gubernamentales en los mercados suele chocar, sin embargo, con un argumento no exento de razón: ningún mercado es perfecto; pero entre mercados imperfectos y Estados imperfectos, son preferibles los primeros. En efecto, gran parte de las razones para invocar la libertad de mercado en la orientación de las políticas de desarrollo han estado amparadas en los abusos de la intervención y en las múltiples equivocaciones y errores de la misma. De hecho, en las controversias entabladas entre los defensores del libre mercado y los partidarios de la intervención gubernamental para la corrección de las deficiencias del mercado, más que las preferencias ideológicas, que son igual de legítimas en ambos bandos, más que el atractivo intelectual del modelo idealizado para cada una de las partes (los mercados perfectamente competitivos para una parte y los gobiernos de funcionamiento perfecto por la otra), la diferencia de fondo se encuentra entre la existencia de una teoría general bien articulada de las fallas del mercado y la ausencia de una teoría comparable para explicar las deficiencias de las actividades de fuera del mercado¹².

En efecto, cuando los resultados del proceso económico se apartan significativamente de la versión del libro de texto, se señalarán de inmediato las imperfecciones de los mercados o los *fallas de mercado*, lo que ofrece justificación para las intervenciones de fuera del mercado. Cuando esas intervenciones fallan, no parece haber una teoría satisfactoria para explicar esos fracasos distinta a enjuiciar las intervenciones como un todo¹³. Sin embargo, la economía institucional, en las dimensiones organizacionales que se señalaron más atrás, puede contribuir de nuevo, a explicar esas *fallas de*

12 Las actividades fuera del mercado son aquellas que realizan los gobiernos y otras instituciones cuyas fuentes de ingreso provienen principalmente de los impuestos, las donaciones y otras fuentes distintas de los precios, en sustitución de los precios cobrados a los mercados donde los compradores pueden escoger lo que desean comprar en el momento y en la cantidad que deseen.

13 Posner R.A. "Theories of economic regulation". En: *The Bell Journal of Economics and Management Science*. 5 Núm 2. Otoño. Pp: 335-358.

fuera del mercado, con razones que pueden formularse en términos similares a los que describen la falla del mercado¹⁴.

Para empezar, debe reconocerse que al igual que las demandas de liberalización, la demanda de actividades efectivas de fuera del mercado surge de la enorme propagación de la conciencia pública sobre las deficiencias de los resultados del mercado en un cierto ámbito de asuntos bien definidos. En efecto, durante los últimos decenios, por causa de la actividad de los medios de información, de los grupos ambientales y de las organizaciones de consumidores, la renuencia a las actividades de los monopolios, los oligopolios, el reconocimiento de los mercados imperfectos, las externalidades negativas, tales como la contaminación y la falta de equidad distributiva, etc., han generado demandas intensificadas y políticamente eficaces de una acción correctiva por parte del gobierno. El resultado de estas características es con frecuencia una demanda, por cierto políticamente eficaz, para el establecimiento de programas públicos y la generación de ciertas intervenciones de fuera del mercado, como una respuesta aparente o simbólica a la inadecuación del mercado percibida originalmente. Ello ha conducido a identificar algunas características de las actividades de fuera del mercado que permiten ofrecer una tipificación de las fuentes específicas de las “fallas de fuera del mercado” análogas a las que ya existen para las fallas del mercado que como se sabe han sido exploradas en términos de externalidades.

Las intervenciones de fuera del mercado, en efecto, fallan en la medida en que también ellas conducen a resultados que se alejan de las metas de eficacia o distribución por las que se juzgan los resultados del mercado. Sin embargo, las formas como fallan las soluciones de fuera del mercado no coinciden con las formas como fallan los resultados del mercado.

Hay cuatro tipos de fallas de fuera del mercado derivadas de las intervenciones y atribuibles a fallas organizacionales¹⁵:

14 Mitnick Barry “La economía política de la regulación“ F.C.E. México, 1989.

15 Existen otros tipos de fallas de fuera del mercado, como los costos redundantes y crecientes, las exterioridades derivadas y otros. Haverman R.H.; J. Margolis. "Public policy and expenditure analysis". Chicago, 1982.

a) **Las interioridades y las metas privadas**, fallas que Haverman y Margolis denominan las *interioridades* (es decir, asociadas a las metas aplicadas dentro de las organizaciones de fuera del mercado para guiar, regular y evaluar la actuación de la institución y de su personal), surgidas de los problemas prácticos asociados a la administración y a las operaciones internas consuetudinarias: evaluación del personal, determinación de salarios, ascensos, prestaciones, etc.

b) **El crecimiento del presupuesto**, ya que al carecer del beneficio como una medida de la actuación, una agencia de fuera del mercado podría considerar su presupuesto como la meta sustituta que debe maximizar.

c) **El avance tecnológico compatible con la integridad presupuestaria**, lo que puede resultar en el objetivo de una tecnología de avanzada, moderna, refinada y elevada, como una de las metas de la organización.

d) **La adquisición y el control de la información por parte de las organizaciones de fuera del mercado**. La información conduce a menudo y sin dificultad a la influencia y al poder. En consecuencia, la información se convierte en algo valioso por sí mismo y en una interioridad para guiar y evaluar la actuación de los miembros de la agencia.

No es, pues, suficiente con examinar las limitaciones del mercado para alcanzar las metas de asignación de recursos, eficiencia productiva o la eficiencia distributiva. La economía institucional, en su vertiente organizacional, llama la atención sobre que es necesario también reflexionar sobre la naturaleza del fracaso de las intervenciones en cuanto a los remedios de fuera del mercado, es decir, respecto de las fallas organizacionales y del ciclo de vida de las agencias estatales en las que suelen tomar cuerpo esas intervenciones.

Sin duda, la literatura no ha comprendido bien los patrones de cambio en las organizaciones a través del tiempo. Aun cuando están creciendo los estudios en estas áreas, hay particularmente poco material sobre los procesos de creación, maduración, reducción y terminación de las organizaciones

estatales¹⁶, que sirva de guía para la necesaria y urgente construcción de la nueva institucionalidad para el desarrollo.

Hemos indicado algunos de los aspectos relevantes de la economía institucional, centrandó nuestro interés principalmente en los costos de transacción, es decir, en las *fricciones* que surgen en el despliegue de las fuerzas del mercado y en la naturaleza de *las fallas de fuera del mercado*, sugiriendo finalmente una mayor atención a las teorías sobre el ciclo vital de las agencias regulatorias, con el propósito de señalar por ahora que hay un vasto campo de la literatura económica que no ha sido debidamente explorado por los economistas, los planificadores, los evaluadores y diseñadores de políticas, y que va a tener que ser indudablemente el campo en el cual habrá que hacer mayor énfasis, de una parte, para consolidar la construcción institucional necesaria para el desarrollo de las reformas y de otra parte, para proporcionar fundamentos más sólidos, menos ideológicos y más propositivos, a efectos de discutir las bondades y los riesgos del libre mercado y sobre todo para tener capacidad de respuesta institucional a los nuevos retos que surgen de las transformaciones internacionales y de las nuevas condiciones del desarrollo agrícola.

16 La teoría del ciclo de vida de las agencias regulatorias, cuyo patrón fue explorado hace dos décadas por Marver H Bernstein (véase Mitnick.op cit, pág. 64), no ha estado sujeta aún a amplias pruebas empíricas. De manera semejante, la explicación de Downs del ciclo vital de los burócratas no parece haber recibido mucho estudio empírico. Estas obras entonces, permanecen como afirmaciones importantes, pero no suficientemente apoyadas en pruebas empíricas y ameritan exploraciones más amplias que las hechas hasta ahora.

II. EL NUEVO ENTORNO DE LAS POLITICAS AGRÍCOLAS

Las condiciones en las que desde ahora ha de desempeñarse la producción agrícola, así como los entornos externo e interno para el manejo de las políticas sectoriales, difieren del pasado en muchos aspectos sustantivos. No siempre se advierte, ni por parte de los reformadores, ni por parte de quienes demandan medidas de protección, las profundas transformaciones del comercio internacional de productos agrícolas, las nuevas reglas del juego que imperan en los mercados externos y que incluyen las que se derivan del desarrollo agrícola sostenible y las nuevas condiciones de la competencia internacional. No menos importantes son las modificaciones de la estructura económica interna, las que conllevan para la agricultura un nuevo cuadro de entrelazamientos intersectoriales y macroeconómicos y nuevas dimensiones de las políticas, sobre todo en el plano de las relaciones entre lo rural y lo urbano -cuyos límites parecen cada vez más imprecisos- y entre los incentivos productivos y los objetivos de desarrollo social, en los que los ámbitos de competencia de las políticas no son fáciles de delimitar. Esas transformaciones implican esfuerzos subyacentes al diseño de las políticas, al alcance de los instrumentos y a la naturaleza de las instituciones (sobre lo cual apenas se ha ido avanzando con dificultad), así como implican desarrollar nuevas capacidades técnicas por parte de las autoridades agrícolas, en campos tan amplios como el análisis macroeconómico o las negociaciones internacionales y, por supuesto, desarrollar habilidades de concertación y acuerdos público-privados necesarios tanto para impulsar objetivos y estrategias sectoriales acordes con las circunstancias en las que ha de desempeñarse el sector, como para adaptarse al nuevo entorno de reglas del juego de la competencia internacional.

1. Los cambios externos

En el plano externo, han sido tan profundos como paradójicos los cambios observados en la importancia económica, en la estructura y en la dirección y composición del comercio agrícola mundial durante los tres pasados decenios. Si bien el comercio agrícola ha perdido importancia en relación con el total del comercio -por lo demás una tendencia persistente con

excepción de fines de los años setenta- ha continuado, sin embargo, siendo un elemento decisivo en las economías de numerosos países, aunque por lo general, han sido las economías que dependen menos de él las que han conseguido los mayores avances en la participación del mercado internacional. En cambio, las economías más dependientes de las exportaciones agrícolas no sólo han decrecido en participación, sino que han seguido aumentando incluso la dependencia de la seguridad alimentaria con respecto a las importaciones¹⁷.

Otras tendencias que se observan fácilmente han sido, de un lado, el prolongado descenso de los precios internacionales reales de los productos agrícolas, que ha repercutido negativamente en el poder adquisitivo de las exportaciones; de otro, la mayor diversificación geográfica de las corrientes del comercio agrícola, junto con la intensificación de los intercambios intrarregionales y, finalmente, la importancia cada vez mayor de los productos agrícolas con mayor valor agregado en el total del comercio agrícola mundial.

De hecho, la distribución regional del comercio mundial total y de productos agrícolas ha cambiado significativamente desde los primeros años de la década de los setenta, de modo que la contrapartida de la pérdida de participación de los países en desarrollo ha sido el peso creciente de los países desarrollados, sobre todo de la Comunidad Europea, CE, en los mercados agrícolas mundiales.

Por lo que hace a la dirección de las corrientes del comercio agrícola, se han producido dos cambios importantes: una diversificación geográfica cada vez mayor de las importaciones y exportaciones, y una intensificación creciente de los intercambios dentro de cada una de las regiones del mundo. Sin embargo, mientras que en los países desarrollados el comercio se orienta cada vez más hacia ese mismo grupo de países, es decir, el intercambio se produce entre economías homogéneas, los mercados de los países en desarrollo participan cada vez menos en el total de las importaciones,

¹⁷ FAO. "Agriculture towards 2000. Latin America's problems and options", Roma, 1981.

mientras que sus exportaciones dependen en gran parte de los mercados de los países desarrollados.

A esa asimetría del comercio de productos agrícolas, se añade el descenso general de los precios de este tipo de bienes, fenómeno que puede atribuirse a numerosos factores, principalmente a la protección y a los subsidios gubernamentales en los países industriales, lo que representa un incentivo a la producción muy superior al que pudieran ofrecer los mercados internacionales. Ello ha conducido a que muchos países intensifiquen sus esfuerzos en materia de exportaciones o busquen incrementar la productividad o la superficie dedicada a cultivos de exportación para contrarrestar la caída de ingresos. De hecho, aunque el crecimiento de los volúmenes de exportación de los países en desarrollo se aceleró durante la depresión de los años ochenta, el descenso de precios fue de una magnitud tal que contrarrestó la expansión de la producción y el volumen de las exportaciones, lo que acabó contrayendo el total de los ingresos¹⁸.

Un aspecto de considerable importancia dentro de la estructura del comercio mundial de bienes agrícolas, está constituido por las tendencias a sustituir la exportación de productos primarios no elaborados por productos de más valor agregado. Hoy, cerca del 30% del total de las exportaciones de América Latina constituyen bienes elaborados, lo que no sólo aumenta la capacidad de participar en los mercados internacionales, sino que en el futuro ha de convertirse en una de las fuentes principales de ventajas competitivas, al permitir que las exportaciones asimilen mejor las condiciones de la demanda en los mercados de los países desarrollados.

Un segundo aspecto de interés respecto a las transformaciones externas, tiene que ver con los cambios del entorno mundial del comercio agrícola. Los cambios en la política de desarrollo que se comentaron más atrás, han incidido de manera importante en la forma como se regula la política comercial y, por tanto, en la práctica del comercio. Por cierto que los cambios

¹⁸ Di Girolamo, G. "El escenario agrícola mundial en los años noventa" *Revista de la Cepal* No.47, agosto 1992; Kuwayama, M. "América Latina y la internacionalización de la economía mundial" *Revista de la Cepal* No.46 1992.

fueron más significativos en los países en desarrollo, los que comenzaron a abandonar sus políticas autárquicas de comercio y emprendieron importantes reformas, corrigieron la sobrevaloración del tipo de cambio, redujeron o suprimieron los controles de capital y privatizaron algunas empresas estatales. En una secuencia posterior, pudieron proceder también a liberalizar sus políticas de comercio exterior y el mercado de divisas, redujeron los aranceles y las restricciones de las importaciones, desmantelaron los organismos de comercio estatales, etc., en una orientación que por lo que hace al sector agrícola fue exactamente la contraria que la de los países desarrollados.

En efecto, en los países desarrollados, las intervenciones agrícolas han adquirido gran arraigo político, lo que hacía especialmente difícil su eliminación. La influencia política de los grupos agrícolas de los países desarrollados, superan con mucho a la proporción que representa dentro del electorado, y desarrollan intensa actividad para proteger las intervenciones gubernamentales para elevar los ingresos y reducir la competencia con productores más eficientes o más subvencionados. Por el contrario, en la mayoría de los países en desarrollo, las políticas de precios agrícolas se orientaron a fortalecer la industrialización y, por tanto, las intervenciones gubernamentales se orientaron fuertemente a la reducción del costo de los alimentos básicos para los consumidores de las zonas urbanas, especialmente aquellos precios que resultaban importantes para la estabilidad política. El resultado es el cambio en las reglas de la competencia en los mercados internacionales de productos agrícolas, con un fortalecimiento de subsidios en los países desarrollados y la imposibilidad de los países en desarrollo para liberalizar su comercio sin afectar de manera sustantiva el sector agrícola interno¹⁹.

Finalmente, como consecuencia de los cambios de la posguerra, los principales países que participan en el mercado internacional se propusieron buscar instrumentos institucionales que evitaran el desorden comercial. Tales cambios institucionales incluyeron, como un aspecto muy importante,

¹⁹ Ellis, F. "Agricultural policies in developing countries", Cambridge University Press, 1992.

la aprobación del Gatt, y en cuanto a la agricultura en los países signatarios del acuerdo del Gatt, el establecimiento de la llamada Ronda Uruguay. Estos cambios institucionales en la organización del comercio, alteran en buena medida tanto los instrumentos de protección a la agricultura, como las condiciones de competencia de las exportaciones en los distintos mercados. De las muchas implicaciones del conjunto de acuerdos, habría que destacar en primer lugar que al comienzo de la Ronda Uruguay se había llegado al reconocimiento general de que para eliminar las distorsiones del comercio en los mercados agrícolas mundiales, era necesario reducir gradualmente las políticas internas causantes de dichas distorsiones; la principal reforma, como se sabe, es la de las normas que restringen las políticas que se pueden utilizar para conseguir la protección en frontera. No es del caso aquí examinar los elementos permitidos por la Ronda Uruguay para protegerse de las importaciones. Baste anotar que al final, el resultado fue que los controles internacionales efectivos sobre las políticas internas que distorsionan el comercio fueron limitados, llegándose al acuerdo de que no se procedería a la reducción producto por producto de los niveles de apoyo interno e incluyéndose un número importante de políticas de exención que son significativas para los países en desarrollo: determinadas subvenciones a los insumos la inversión en la agricultura, etc.

Por cierto, los analistas consideran que la Ronda Uruguay no reducirá significativamente los apoyos internos en los países desarrollados. La protección seguirá siendo fuerte, pero la tendencia hacia principios para disciplinar el comercio es un paso importante para lograr un entorno más seguro y transparente, menos sujeto a intervenciones caprichosas y a distorsiones de las condiciones de competencia. Por lo que hace a los países en desarrollo, es de prever, en todo caso, que se experimentarán presiones ejercidas por distintas instituciones financieras internacionales y de otras fuentes, que van a reducir la maniobrabilidad de las políticas de protección a la agricultura y que van a requerir de una especial habilidad para convertir las anteriores políticas orientadas a las intervenciones en precios, en políticas de apoyo directo; será necesario que los responsables de la adopción de políticas comprendan hasta qué punto las intervenciones

concretas pueden resultar compatibles con el nuevo entorno internacional²⁰. Así mismo, se requerirá mucha habilidad para explotar las muchas zonas grises de los acuerdos de la Ronda Uruguay, por ejemplo, el hecho que no se exija a ningún país que renuncie a sus organizaciones estatales relacionadas con los productos agrícolas o el que no se haya incorporado ningún requisito de transparencia por parte de los organismos comerciales, estatales, elementos que todavía se pueden utilizar en función del apoyo a la agricultura²¹.

Finalmente, una de las transformaciones principales del entorno del comercio internacional agrícola tiene que ver con los acuerdos regionales de comercio. Durante los últimos años, se ha despertado un renovado interés por este tipo de acuerdos. Para América Latina, en particular, el comercio agrícola debe constituir un estímulo importante en favor de los pactos comerciales regionales. Las corrientes regionales de productos agrícolas aumentan la seguridad alimentaria de la zona y permiten compensar las fluctuaciones de la producción. Sin embargo, hay que advertir que los bloques comerciales regionales y las zonas de libres comercio no siempre tratan a la agricultura de la misma manera. En algunos casos, se pretende la total exclusión como si la agricultura no fuera parte ni del comercio ni de la estructura económica de los países. En otros casos, se trata a la agricultura como un sector más de la economía sometido a las mismas condiciones de producción y comercio, Por fortuna, los casos más frecuentes son aquellos en los cuales el comercio agrícola se incluye solo parcialmente en los bloques regionales y en las zonas de libre comercio, dejando intactas en lo posible la autonomía interna de las políticas agrícolas y alimentarias. Es cierto que el sector agrícola no puede omitir la existencia del libre comercio con los países vecinos, pero no es menos cierto que el desarrollo de las negociaciones futuras de los bloques de comercio y la posición de la agricultura en esas negociaciones, va a requerir de la definición de objetivos

20 Alexandratos, Nikos (Director). *Agricultura mundial hacia el año 2010. Estudio de la FAO*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1995, págs. 325 y ss.

21 Chibbaro, Arnaldo. Ponencia presentada en el seminario IFPRI-IICA. *Política agrícola hacia el año 2020*. Bogotá, marzo de 1996.

nacionales respecto de este sector y por supuesto, del ajuste de algunos instrumentos de política para su protección²².

Un último tema que debe abordarse en el entorno internacional del desempeño de la agricultura, se refiere a las relaciones entre comercio y medio ambiente, que se han convertido en uno de los problemas más complejos y polémicos en las políticas relativas al comercio mundial.

Por una parte, aunque no existe consenso sobre cuáles son las principales relaciones entre comercio y medio ambiente, el hecho es que surgen distintas manifestaciones sobre el empleo de instrumentos comerciales con propósitos conservacionistas, de modo que los países con normas ambientales menos rigurosas se deben ajustar a aquellos con regulaciones más estrictas o, en su defecto, otorgar a los productores nacionales un subsidio para que cumplan con esa normatividad. El debate sobre la relación entre comercio y medio ambiente ha cobrado gran relevancia no solo en el marco del Gatt, sino también en el de los bloques comerciales regionales que están en curso de negociación (T.L.C. y Mercosur, especialmente). Por otra parte, diferentes grupos de consumidores en el mercado mundial están también demandando cada vez más productos derivados de la llamada agricultura orgánica o agricultura limpia, de modo que la búsqueda de objetivos de calidad de vida en los países desarrollados se están trasladando a distintas presiones sobre las características ambientales de la oferta de bienes agrícolas²³.

Si bien son muchos los ingredientes jurídicos, económicos y ambientales que intervienen en el debate, en cualquier caso los problemas ambientales y las restricciones de naturaleza ambiental van a afectar sensiblemente la naturaleza del comercio internacional en los próximos años. Ello está

22 Espinal, Carlos. *Manual de negociaciones comerciales internacionales para el sector agropecuario*. Serie Documentos Institucionales. IICA. Bogotá, No. 004, 1994.

23 Douglass, Gordon K. "Agricultural sustainability in a changing world order", editor, Boulder, Colorado: Westview Press, 1984. Hurrell, A. "El medio ambiente y las relaciones internacionales, una perspectiva mundial", en E. Guch y J. G.. Tokatlán (comps.), *Medio ambiente y relaciones internacionales*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.

obligando a plantearse nuevos problemas sobre las políticas relativas al comercio mundial y la forma de relacionar las cuestiones comerciales y ambientales en los acuerdos multilaterales, de modo, pues, que el objetivo general de desarrollo sostenible, los problemas de comercio y el medio ambiente, han de proponer desafíos a largo plazo que solo podrán recibir respuesta adecuada cuando los objetivos de sostenibilidad sean incorporados explícitamente en el cuadro de políticas agrícolas y cuando puedan resolverse las dificultades institucionales para compatibilizar la preservación de los recursos con los incentivos a la agricultura.

Hemos insistido en un cierto número de aspectos que constituyen el nuevo entorno internacional en el que han de desempeñarse tanto la producción agrícola como las políticas sectoriales, porque conllevan el desarrollo de capacidades y habilidades institucionales necesarias para adaptarse a ese nuevo entorno. Se ha insistido, de una parte, en las tendencias de los precios, en la participación en los mercados y en el surgimiento de nuevas características de la demanda de productos agrícolas que cambian las condiciones de la competencia internacional y que requieren por tanto del desarrollo de ventajas competitivas, para mantener la participación en los mercados y ubicarse en aquellos mercados en expansión. De otra parte, hemos insistido en lo que con justicia pueden llamarse las *asimetrías* de la economía política de la protección entre los países desarrollados y los países en desarrollo, asimetrías que constituyen, sin duda, las fuentes principales de las distorsiones en el mercado internacional, cuyos efectos adversos sobre la capacidad de competencia de los países apenas si sería necesario recordar. El punto es que los países en desarrollo no pueden competir en el mismo terreno de los subsidios -por obvias razones fiscales- con los países desarrollados y tienen que desarrollar por lo tanto, ventajas competitivas en otros campos y transformar las ayudas al sector agrícola en una fuente de competitividad, mediante compromisos concertados entre el Estado y los productores.

Por otra parte, también es necesaria una economía política de la protección en los países en desarrollo, en términos distintos a los de los países desarrollados. En aquellos, deben reconocerse las limitaciones del sector

agropecuaria, las condiciones de inestabilidad e incertidumbre y las condiciones adversas en relación con otros sectores de económica, con el fin de que puedan desarrollarse tanto habilidades institucionales e instrumentos de política que permitan la adaptación al nuevo entorno, pero también ayudas compensatorias compatibles con la disponibilidad de recursos, con el nuevo ordenamiento institucional internacional y con las nuevas condiciones de competencia internacional, las cuales incluirán en el futuro las restricciones ambientales como parte de las reglas del comercio de bienes agrícolas.

2. Los cambios en el plano interno

Las transformaciones internas de la agricultura, su articulación con otros sectores y su posición en el conjunto de la economía, no son menos profundas que las experimentadas en la estructura del comercio mundial y en el entorno internacional en el que ha de desempeñarse el sector agrícola.

En primer término, y de manera principal, se configuran relaciones nuevas con las variables macroeconómicas y se descubren otras relaciones cuyo papel en el desempeño agrícola habían sido subestimadas o cuyo análisis se había omitido. En los países en desarrollo, las políticas gubernamentales provocaron notables distorsiones de los precios en perjuicio de la agricultura y con ello una deficiente asignación de los recursos. Es bien reconocido ahora que las políticas comerciales, macroeconómicas y de precios adoptadas en los países en desarrollo, desde comienzos de los años cincuenta para proteger y estimular el desarrollo industrial, han provocado un conjunto de sesgos en los incentivos cuyos efectos discriminatorios pueden resumirse así: a) contra la producción de bienes comercializables y en favor de los no comercializables; b) dentro del sector de los bienes comercializables, contra las exportaciones, en comparación con los bienes que compiten con las importaciones; c) dentro del sector de exportación, contra los productos agrícolas en comparación con los productos

manufacturados, y d) dentro de la agricultura, contra la exportación en comparación con los cultivos alimentarios²⁴.

Por otra parte, las medidas de austeridad asociadas a los ajustes macroeconómicos, sobre todo a partir de la crisis de la deuda conjuntamente con las reformas macroeconómicas y la desregulación, han exigido la reducción del gasto gubernamental, la reducción de la intervención del gobierno en muchos frentes de la actividad agrícola y la retirada de las agencias estatales de los mercados de insumos y productos agrícolas. A ello se suma la reducción progresiva de los subsidios y la privatización de las funciones que desempeñaban agencias paraestatales, al considerar en muchos países que los costos presupuestales del apoyo a los agricultores en la forma de subsidios, intervenciones en los mercados de factores y precios de garantía, resultaban insostenibles.

En tercer lugar, las reformas de política en dirección a una mayor orientación al mercado libre, han tenido como principal implicación que los precios de los alimentos estén determinados cada vez más por relaciones de mercado y por los precios internacionales y resulta obvio que no todos los países, ni todos los bienes agrícolas, están por ahora en condiciones de enfrentar de esa manera la competencia internacional. Adicionalmente, la liberalización de los precios, significa la libre operación de todos los aspectos del sistema de producción y mercadeo. Se ha demostrado que inicialmente la liberalización y privatización de los sectores de la elaboración y distribución, provocan grandes descensos de producción y poco desafío competitivo. Al retirarse el Estado de algunos eslabones de la cadena de mercadeo, en

²⁴ La evidencia y los análisis sobre los países están ampliamente documentados por numerosos estudios, principalmente del Banco Mundial. Véanse entre otros, Krudsen O.; Nash J. con la participación de James Bovard, Bruce Gardner y L. Alan Winters. "Redefining the role of government in agriculture for the 1990s". Documento de Trabajo No.105. Washington, D.C.; Banco Mundial. Noviembre 1990. Krueger A.; Schiff M.; Valdes A. "Agricultural Incentives in developing countries. Measuring the effect on sectorial and economywide policies". World Bank, Economic Review. September. 1988. Mellor J.; Ahmed R. (Ed)."Agricultural pricing policy for developing countries". Publicado por IFPRI. The John Hopkins Univ. Press., Baltimore and London, 1988. Streeten P. "What prices food? Agricultural pricing policies in developing countries". London: Macmillan. 1987.

pocos casos se le puede sustituir de inmediato con instituciones privadas insuficientemente desarrolladas. El hecho es que muchos gobiernos tienen que adoptar todavía intervenciones y políticas apropiadas para afrontar los problemas que surgen de la exposición a la competencia internacional y a los precios internacionales como guías del mercado.

Las consecuencias discriminatorias de las políticas de desarrollo y de las políticas macroeconómicas, los efectos sobre todo del ajuste fiscal y de la privatización y las reformas orientadas hacia la liberalización de precios, afectan de manera decisiva, es obvio, el desempeño de la agricultura y tienen considerables implicaciones para la organización institucional del sector y para su capacidad de guiar las políticas agrícolas.

Para corregir los efectos discriminatorios de las políticas de desarrollo y de las políticas macroeconómicas, no es suficiente con reconocer esos efectos. En el futuro se necesitarán ajustes que no serán fácilmente aceptados. En esa perspectiva, es necesario aumentar la capacidad de análisis de las relaciones entre la agricultura y la macroeconomía, mejorar la capacidad de diálogo y negociación con los decisores de política general, estimular por parte de estos una comprensión más adecuada sobre el funcionamiento de la producción y de los mercados. Es necesario también generar instrumentos que vayan más allá de los disponibles para el sector, los cuales, por lo general, están diseñados específicamente para incentivar la oferta. Ese tipo de instrumental está agotando sus posibilidades y su capacidad para manejar los problemas que van presentándose en el curso del desarrollo agropecuario; subrayaría, pues, como un tema relevante que es necesario generar nuevos instrumentos no sólo de política sectorial, sino instrumentos **en el sistema global de decisiones**, que permitan manejar los problemas de interdependencias con las políticas macroeconómicas.

Por otra parte, la cuestión de la oferta y de los precios al consumidor es muy compleja y depende de una amplia gama de variables, en las cuales predominan consideraciones políticas. Sin duda, los países que están realizando o proyectan realizar reformas de política, necesitan mejorar su conocimiento sobre los efectos de dicha reforma en los consumidores y especialmente en los grupos vulnerables, cuya identificación previa no debe

darse por supuesta. También esas reformas comprometen las orientaciones de la seguridad alimentaria de los países, lo que requiere de las autoridades de política agropecuaria una gran capacidad política para incorporar metas de seguridad alimentaria, riesgos de desabastecimiento, etc., y una amplia capacidad institucional para examinar de manera permanente el comportamiento de los mercados mundiales de alimentos y prevenir inestabilidades que pudieran tener consecuencias considerables sobre el consumo interno.

Por otra parte, la liberalización del sector agrícola como componente de las reformas generales de política requiere un tratamiento equilibrado respecto de los otros sectores de la economía. Por ejemplo, promover la eficiencia de la agricultura, reduciendo los controles de importaciones, aranceles y las subvenciones, al mismo tiempo que se mantiene la protección en otros sectores, significa colocar a la agricultura en clara situación de desventaja. Es necesario también advertir, en cuanto a la liberalización sectorial, los riesgos de que los precios internacionales se internalicen sin obstáculos en las economías agrícolas de los países importadores, ya que pueden crear inestabilidades, señales confusas, perturbar el desarrollo ordenado de la producción interna y provocar el desmantelamiento de sectores estratégicos para la seguridad alimentaria. Sin duda, los beneficios que proceden de los bajos precios de la importación se pueden aprovechar de distintas maneras en favor de la agricultura, pero hay que dejar un margen para neutralizar los mayores riesgos que entraña la utilización de los precios internacionales que no sólo son más bajos, sino también más inestables de lo que serían sin la distorsión de las políticas de subsidios son menos transparentes, aparte de que las políticas que los han hecho bajar pueden modificarse.

El problema de la protección sigue siendo, entonces, un tema relevante para la agricultura, pero ciertamente las modificaciones internas, así como las interdependencias con las políticas macroeconómicas y con las políticas generales de desarrollo requieren cambios institucionales, generación de habilidades y capacidades en las autoridades de política agrícola y muy principalmente el diseño de nuevos instrumentos de incentivos y protección

que puedan sustituir los ya desgastados instrumentos de subsidios a los factores de producción y las intervenciones de precios.

Además de las implicaciones de los cambios en los mercados internacionales y de las reformas internas de política, el curso de la transformación estructural de la economía va modificando las relaciones estructurales con otros sectores, creando un nuevo campo de interdependencias de bienes y factores que altera de manera profunda el ámbito tradicional de competencias de las políticas agrícolas. Bastaría señalar, a título de ejemplo, las implicaciones institucionales y de política derivadas de las transformaciones de los mercados de trabajo.

Hoy, en muchos países, una parte importante de la oferta total de fuerza de trabajo en la agricultura, vive en núcleos urbanos: éste ha sido un proceso de aglomeración persistente a lo largo del tiempo; una vez que se da ese proceso de aglomeración, la determinación de los salarios en el sector rural está estrechamente conectada con la determinación de los salarios generales de la economía y por tanto con el comportamiento general de la economía y no solamente, ni principalmente, con el comportamiento de la actividad agropecuaria. Está, por otra parte, el hecho, novedoso en muchos países, de la diversificación de las fuentes de ingreso rural no agropecuario; no deja de ser sorprendente encontrar de manera amplia la proliferación de negocios comerciales en las zonas rurales, que permite una generación de ingresos que en muchos casos supera los ingresos provenientes de las actividades agrícolas, lo que obliga a llamar la atención a otros factores de política del desarrollo rural.

Estos ejemplos indican que en la mayoría de los países de América Latina, se han establecido fuertes intersecciones entre los mercados rurales y los urbanos, se han acrecentado las actividades típicamente urbanas como fuentes de ingreso dentro de las áreas rurales y todo ello no solamente implica problemas de coordinación de las políticas sociales en las áreas rurales, sino fundamentalmente la ampliación de los instrumentos de promoción de la agricultura para resolver problemas no agrícolas en las áreas rurales.

Es cierto que la mayor parte de las preocupaciones de los gobiernos están centradas en los problemas del comercio internacional y de la protección agrícola, pero no es menos cierto que el nuevo entorno en que se desempeñan tanto la producción como las políticas agrícolas, conlleva la urgencia de transformaciones institucionales en muchos ámbitos y de aumentar la capacidad de las instituciones para enfrentar con éxito esas nuevas condiciones.

Será necesario, sin duda, ampliar las áreas de gestión institucional respecto del comercio internacional, mejorar la capacidad de previsión y de información del comportamiento de los mercados, acrecentar la capacidad negociadora bilateral y multilateral y, por supuesto, la capacidad de coordinación de políticas entre países.

En el plano interno, los principales desafíos estarán seguramente en acrecentar el poder interno de las autoridades agrícolas en el conjunto del gobierno y frente a otros sectores, mejorando su capacidad de diálogo, su capacidad de alianzas y compromisos en el frente macroeconómico y mejorar sin duda la capacidad para coordinar y concertar con otros sectores, es decir, mejorar la “economía política de la política agrícola” y finalmente aumentar de manera sustantiva la capacidad de reforma institucional interna, de modo que puedan acoplarse de manera flexible y oportuna los aspectos de la tecnología, los recursos naturales renovables, la comercialización, el abastecimiento y los precios, a cambios inesperados o tendencias en las condiciones internacionales y en las políticas internas.

III. LOS REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES

Dentro del emergente paradigma de desarrollo fundado en la libertad de las fuerzas del mercado, parece asumirse, en lo que hace a la agricultura, que los problemas de la producción parecen derivarse primordialmente de políticas de precios inadecuadas, que debieran conducir según esos enfoques, a reformas de política agrícola conducentes a cerrar las brechas existentes entre los precios internos y los internacionales, de modo que la rentabilidad dicte los patrones óptimos de asignación y de producción. En segundo lugar, se afirma que se ha exagerado el papel de las restricciones a la producción agrícola distintas de los precios. Las restricciones a largo plazo (por ejemplo, las deficiencias existentes en los campos de la investigación, la extensión, el transporte, la comercialización y la provisión de insumos), según los partidarios de la no intervención, disminuirían mediante la gestión competitiva del sector privado a la agricultura, siempre que el Estado no actúe de tal manera que esta gestión se vuelva insuficientemente rentable. Finalmente, las bajas de los precios de cultivos particulares indicarían la necesidad en que los productores menos eficientes cambiaran a otros bienes, de acuerdo con su ventaja comparativa.

A largo plazo, pues, las deficiencias en el comportamiento productivo de la agricultura obedecen, según el nuevo paradigma, a intervenciones equivocadas en distintos campos. La actividad gubernamental debiera limitarse entonces a la provisión de bienes públicos y a la corrección de las distorsiones del mercado cuando se justifique por razones de beneficio-costos²⁵, de modo que la reasignación continua de los recursos en el corto plazo a través del sistema de precios, en forma que se maximicen los beneficios sobre la base de precios libremente determinados por el mercado,

²⁵ Aunque se admite que la redistribución es un objetivo válido de las intervenciones gubernamentales, se argumenta que en la práctica afecta los incentivos y genera costos de eficiencia, por lo que las políticas sociales y de alivio a la pobreza deben desligarse de los componentes productivos y realizarse en términos de componentes estrictamente sociales.

maximizará la eficiencia en el largo plazo y proveerá de esta manera el impulso al crecimiento económico en el largo plazo²⁶.

No es del caso entrar a discutir las afirmaciones precedentes desde el punto de vista de su solvencia teórica o desde las fundamentaciones empíricas que las soportan. Bastará apenas 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 con eficiencia. 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 necesario reconocer que estos mercados, en el caso de los países en desarrollo, tienen bases institucionales débiles cuando no inexistentes y, por lo tanto, tienden a funcionar mal.

En realidad, la capacidad institucional, como soporte para el nuevo papel de la agricultura y la construcción de instituciones para avanzar en la dirección del libre mercado y asegurar el éxito de las reformas en la agricultura, constituyen un aspecto decisivo en las orientaciones de política de desarrollo e implican sin duda revalorizar lo que la Comisión Económica para América Latina, Cepal, ha denominado el capital institucional²⁷.

El capital institucional está constituido por todas aquellas normas y relaciones -sistemas de decisión- que combinadas con el capital natural definen:

- a) La estructura de incentivos de mercado (impuestos, subsidios, precios) y de fuera del mercado (derechos de propiedad, cuotas de explotación, legislación).
- b) La organización del desarrollo: capacidad de diseñar políticas y capacidad para ejecutarlas.

26 Una presentación pertinente se encuentra en Edwards. S. (1989): "Openness, outward orientation, trade liberalization and economic performance in developing countries". NBER Working Paper series. No. 2908, Cambridge. Mass., National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER)

27 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.

c) La gestión de la economía. Hace referencia a la necesidad de converger hacia un manejo de instituciones no habituadas al trabajo interdisciplinario e interinstitucional. Eso lleva a la necesidad de generar un perfil institucional que se caracterice por su flexibilidad, su versatilidad y por su carácter desconcentrado y descentralizado.

d) El papel del Estado y el sector privado, relaciones cuya problematicidad surge especialmente por las externalidades generalizadas y localizadas que caracterizan los efectos ambientales, lo que conduce a relevar en el capital institucional, la capacidad de concertación y consenso entre lo público y lo privado.

e) La participación de las comunidades: se trata de vincular a las comunidades en el proceso de decisiones, especialmente cuando no hay derechos de propiedad públicos o privados debidamente estipulados. Por cierto, las ONG tienen ventajas comparativas para desarrollar el triángulo sector privado, sector público y comunidades.

Revisar la disponibilidad de capital institucional para el desarrollo agrícola en las dimensiones que acaban de señalarse, es una tarea que desborda los propósitos de estas reflexiones. Nos limitaremos a algunas anotaciones sobre los aspectos principales del contenido del capital institucional, comenzando por el papel de las instituciones en el funcionamiento del mercado.

1- Las instituciones para el mercado

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 necesitan 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 funcionen peor en la mayoría de los países en desarrollo que en las naciones industrializadas²⁸. 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, calidades de los productos y de la mano de obra. Esos son campos institucionales que requieren un papel más activo, más profundo y más sólido de parte del Estado.

Los costos de transacción, o como los definió Arrow, los costos de administración del sistema económico, así como las intervenciones institucionales o de no mercado para mejorar los mercados imperfectos, son, como ya se advirtió, temas de crecientes investigaciones teóricas. Consideremos, por ejemplo, la cuestión de las intervenciones de política en materia de información para mejorar el funcionamiento de los mercados. Una razón por la que las instituciones del mercado funcionan mal en los países en desarrollo, es que la información sobre precios, cantidades y calidades no es fácilmente accesible. Las normas y sistemas de clasificación a menudo no existen y sin ello los mercados internos no funcionan y las exportaciones se encuentran con escollos insuperables. En efecto, cuando las instituciones del mercado no hacen una buena labor de diferenciar, certificar y compensar las variaciones en la calidad en los bienes y servicios, los mercados operan de manera deficiente o desaparecen. Los problemas de información son

²⁸ Klitgaard Robert “Ajustándonos a la realidad-Políticas creativas para un mercado vrs Estado en beneficio de todos” Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

particularmente notorios en los mercados para los campesinos pobres y para el sector informal.

En un plano más general, habría que subrayar los efectos de la debilidad institucional para aprovechar con eficacia el clima de reformas para estimular el crecimiento económico, especialmente en el caso de la agricultura.

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 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, está 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.²⁹

Por otra parte, hay que volver la atención sobre lo que Naim ha llamado *la paradoja del precio olvidado*. En efecto, se han eliminado muchas distorsiones de precios, pero paradójicamente en esa euforia de medidas dirigidas a eliminar las distorsiones, un precio que se rezagó a un nivel artificialmente bajo, fue el precio pagado por el trabajo de los funcionarios

²⁹ Borner S. y otros. "La incertidumbre institucional en América Latina o cómo jugar al fútbol con reglas inestables". Santa Fe de Bogotá. Fundes 37 Pp. 1991.

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 del sector privado, sobre todo a los niveles más altos -diferencia que tiende a agudizarse- y en muchos casos los salarios de los funcionarios del sector agrícola están rezagados con respecto al resto del sector público.

“En definitiva, para lograr consolidar las reformas económicas, lograr precios correctos y mercados más libres, rectificar el comportamiento del presupuesto público y consolidar la apertura económica, los gobiernos deberán preocuparse también por prestar mayor atención al desorden institucional de sus países...”³⁰

2- Instituciones para la intervención en la agricultura

Esta urgencia de corregir el desorden institucional es todavía mayor en lo que respecta a la agricultura, sobre todo para enfrentar el nuevo papel que se le ha venido asignando en el desarrollo. En realidad, durante la industrialización protegida, la opinión dominante era que la agricultura debía ocuparse de asegurar la producción de alimentos y materias primas, proveer de divisas y transferir recursos de la agricultura en beneficio de sectores más dinámicos. Por el contrario, las nuevas concepciones indican que la agricultura es un sector que puede contribuir de manera directa al crecimiento económico, a las exportaciones, a la generación de empleo urbano y a mejorar decisivamente la seguridad alimentaria, explotando los efectos multiplicadores de los enlaces hacia adelante y hacia atrás, fortaleciendo el desarrollo agroindustrial para diversificar exportaciones y haciendo más eficientes las cadenas de valor para generar ventajas competitivas.

Los cambios recientes en las concepciones sobre el papel de la agricultura, asumen que los productores agrícolas sí responden a los incentivos. En realidad, durante los años sesenta, la idea de que los campesinos no respondían a los incentivos económicos se investigó con datos empíricos; los resultados demostraron lo contrario, es decir, que los agricultores en los

³⁰ Naim, pág. 570.

países en desarrollo son sensibles a los incentivos económicos, asignan los recursos con eficiencia dadas las tecnologías existentes y responden a las innovaciones rentables, siempre que no representen un riesgo excesivo. Al final de la década de los setenta, era ya general la aceptación de que las políticas deberían, en primer lugar, tratar de aumentar las oportunidades para la manifestación plena del comportamiento racional de los agricultores, por ejemplo, invirtiendo en la investigación agrícola, en la extensión, proporcionando infraestructura, etc.³¹

En contravía de esos hallazgos, la orientación discriminatoria de las políticas de desarrollo contra la agricultura -documentada en numerosos estudios recientes- tuvo efectos nocivos directos sobre las relaciones de intercambio de los productos agrícolas, frente a los productos no transables y a los productos transables no agrícolas. Los efectos adversos de las políticas macroeconómicas, especialmente sobre los productos agrícolas de exportación, muchas veces se combinaron con tributaciones específicas al sector agrícola, tales como impuestos a las exportaciones, controles de precios y comportamientos monopsonísticos de las entidades paraestatales de comercialización, con el propósito de proteger a los consumidores urbanos. Todo ello bajo el presupuesto de la rigidez de la oferta agrícola y la escasa capacidad de respuesta de los agricultores a los incentivos³². Estas orientaciones de política, no cabalmente corregidas en lo que respecta a la agricultura, son en todo caso además de socialmente inaceptables, económicamente ineficientes, pues un comportamiento deficiente de la agricultura derivado de desincentivos provenientes de la política económica general, acaba traduciéndose en un freno al crecimiento económico como un todo, como lo muestra con abundante evidencia la experiencia internacional.

Explotar las contribuciones directas al crecimiento económico, presupone no solo un tratamiento menos discriminatorio hacia la agricultura, reconociendo

31 Véase Joseph Stiglitz "Rational peasants, efficient institutions, and a theory of rural organization: Methodological remarks for development economics", en Bardhan (ed.) *Op. Cit.*

32 Agarwala R. "Price distortions and growth in developing countries". World Bank Stagg Working Papers No. 575. Management and developemnt Sieris No. 2. Washington, 1985.

la importancia de los incentivos, sino una articulación más sólida de la agricultura al resto del desempeño económico. En otros términos, la integración de la agricultura en la macroeconomía, tanto en los aspectos productivos como respecto de las políticas, por supuesto, requiere un marco de políticas económicas generales que garantice la estabilidad de las normas y señales de precios y una política de inversiones públicas que aporte capital físico socialmente productivo que los mercados privados no pueden suministrar o sólo pueden hacerlo en forma insuficiente.

En efecto, una cuestión fundamental para la agricultura se relaciona con las intervenciones adicionales que se requieren para complementar los esfuerzos en materia de eliminación de las distorsiones de precios. Aunque la capacidad de respuesta de la producción respecto a los incentivos de precios puede ser elevada para cada uno de los productos agrícolas individualmente considerados (lo que juega un papel importante en la estabilidad de la oferta de cada bien), la capacidad de respuesta agregada (que es la que cuenta en los efectos del desempeño agrícola en el crecimiento global) depende del *stock* de recursos. En los países o regiones con escasez de recursos, los incentivos de precios en condiciones de tecnología tradicional e infraestructura deficiente pueden no ser entonces suficientes para aumentar significativamente la producción, estimular la inversión y el crecimiento agrícola global³³. En estas circunstancias, se requiere prestar atención a medidas distintas de los precios, en particular a la mejora de los servicios de investigación, distribución de insumos e infraestructura y sobre todo a asegurar que los frutos derivados de una mayor producción de bienes públicos, lleguen a todos los productores y en particular a los pequeños productores.

Habría que advertir, por otro lado, que si bien es creciente el consenso sobre la necesidad de que los gobiernos suministren bienes públicos a la agricultura, la modalidad de tal suministro, la organización institucional y en particular los papeles relativos de los sectores público y privado, pueden ser

³³ Henneberry, Shida and Luther Tweeten. "A review of international agricultural supply response", *Journal of International Food and Agribusiness Marketing* 2(3):49-68. December 1990.

distintos para los distintos tipos de bienes públicos; en muchos casos, por ejemplo, la investigación apoyada por el sector privado puede ser un componente necesario de las intervenciones de políticas independientes de los precios. El caso del riego puede ser distinto, porque la complejidad de la gestión y el requerimiento de fondos cuantiosos en proyectos de riego puede que lo hagan inaccesible a los inversionistas privados de los países en desarrollo; para la distribución de créditos por ejemplo, pudiera utilizarse como infraestructura las organizaciones, cooperativas, etc. En fin, la distribución de responsabilidades entre el sector público y el sector privado resulta una cuestión decisiva tanto para el desarrollo de las reformas y el diseño de políticas públicas, como para modernizar la estructura institucional en el sector agropecuario.

En ese terreno, por cierto, en algunos países se carece de los conocimientos analíticos, de la experiencia o de la capacidad institucional del propio sector privado para llevar a cabo tales tareas. A menudo, la falta de instituciones organizadas en el sector privado para encargarse de, por ejemplo, las funciones de comercialización y almacenamiento, o de las importaciones de insumos y productos agrícolas, funciones que antes desempeñaban las empresas paraestatales que desaparecen, complica y frustra las dificultades de las reformas³⁴. En otros casos, los esfuerzos de liberalización no van acompañados de un marco jurídico claro que sancione la actividad del sector privado; la falta de dicho marco crea riesgos que desalientan la participación privada en actividades productivas y de comercialización.

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

³⁴ Machado A. "Cambio institucional para el desarrollo rural: el caso de Colombia". IICA. *Serie de Documentos Institucionales* No. 003. Santafé de Bogotá, 1993.

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. 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 los comerciantes que comercializan insumos y producción, participen en la prestación de servicios financieros, de modo que la carga no recaiga exclusivamente sobre el crédito institucional.

Finalmente, dos temas de importancia están incorporándose a la agenda de la responsabilidad de las autoridades agrícolas, temas que implican complementar las instituciones agrícolas en varios sentidos: se trata de la competitividad y del desarrollo agrícola sostenible.

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.

- 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 agrícola³⁵. 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 sectores³⁶.

Por lo que hace al desarrollo agrícola sostenible, los arreglos institucionales desbordan, como es obvio, el ámbito de las instituciones agrícolas y conciernen tanto a la naturaleza de los instrumentos de protección de recursos, como a la adscripción de su manejo en un determinado nivel institucional (quién regula, por ejemplo, el uso del agua), en un determinado nivel territorial (quién administra, por ejemplo, las cuencas hidrográficas), en un determinado nivel de responsabilidad sectorial (el uso por ejemplo de determinado tipo de pesticidas) y en un determinado conjunto de instancias legales y administrativas capaces de dirimir conflictos interinstitucionales, intersectoriales o interterritoriales (quién dirime, por ejemplo, los conflictos respecto del efecto de cuatro tipos de políticas: la internacional, la macrosectorial, la subsectorial es decir, las instituciones y la investigación) y las políticas por producto.

³⁵ Debe anotarse que las políticas de desarrollo productivo están presupuestas en el diseño de una política de competitividad, encaminada a posicionamientos en el mercado externo y a crear condiciones para defender los mercados domésticos, mediante mecanismos de mercado. Las políticas de desarrollo productivo, por otra parte, tienen un perfil un poco diferente, aunque abarcan también campos de las políticas de competitividad. Guerguil. M..C.Macario Y W. Peres "Políticas de desarrollo productivo". Proyecto Regional Cepal/PNUD *Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano*. Santiago de Chile, Cepal. 1993; E. Muchnik y A. Niño de Zepeda (eds). "Apertura económica modernización y sostenibilidad de la agricultura". *IV Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola*, enero 1994.

³⁶ Pérez, C. "Cambio técnico, restructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo" *El Trimestre Económico*, Vol LIX (1), No. 233.

En cualquier caso, las autoridades agrícolas deben tener en perspectiva, la capacidad de integrar principalmente los contenidos institucionales tanto de las políticas ambientales como de las políticas agrícolas, en particular la capacidad de las instituciones agrícolas de tomar en cuenta las dimensiones ambientales en el diseño e implementación de las políticas agrícolas y la capacidad de las políticas ambientales para incorporar los impactos potenciales de éstas sobre la producción agrícola, los ingresos y los precios. Ello supone considerar tanto la contribución positiva que la agricultura puede hacer para el logro de los objetivos ambientales, como la adaptación de las políticas agrícolas para que incluyan los objetivos ambientales³⁷.

3- La economía política del cambio institucional

La identificación de los retos, los objetivos y los requerimientos para el desarrollo institucional en los nuevos entornos externos e internos, es apenas una parte -quizás la parte fácil- del problema. La otra parte, la principal en una perspectiva pragmática, está constituida por lo que en rigor pudiera denominarse como la economía política del cambio institucional.

No cabe ninguna duda de que la oferta de grandes innovaciones institucionales conlleva la movilización de considerables recursos políticos por parte tanto de las autoridades de política, como de empresarios innovadores empeñados en realizar esas innovaciones. De nuevo, las aproximaciones institucionalistas sobre el desarrollo agrícola³⁸ postulan que se crearán innovaciones institucionales, si el rendimiento esperado de la innovación recibida por los *empresarios políticos* (es decir, los reformadores), supera el costo marginal de la movilización de los recursos necesarios para la introducción de esa innovación. En la medida en que el rendimiento privado de los empresarios políticos difiera del rendimiento social, la innovación institucional no se dará a un nivel socialmente óptimo. Así que la

³⁷ Kerrigan, G. “Desarrollo y sustentabilidad del sector agrícola: Integración de las políticas agrícolas y ambientales”, en *Políticas económicas para el desarrollo sustentable de Chile*. Santiago de Chile, Editorial E. Figueroa, Centro de Recursos Naturales y el Medio Ambiente, Universidad de Chile, págs. 61-146, 1994.

³⁸ Véase Y. Hayami y V. Ruttan “Desarrollo agrícola: una perspectiva internacional” FCE, México, 1989. pág. 127.

oferta de la innovación institucional depende decisivamente de la estructura de poder o del equilibrio existente entre los grupos de interés creados en una sociedad. Si el equilibrio de poder es tal que los esfuerzos de los empresarios políticos tendientes a introducir una innovación institucional dotada de una alta tasa de rendimiento social, son adecuadamente recompensados por un incremento del prestigio y del apoyo político, podría ocurrir una innovación institucional socialmente deseable, pero si se espera que la innovación institucional produzca una pérdida para el bloque político dominante, es probable que no ocurra la innovación, aunque se espere que produzca una gran ganancia neta para el conjunto de la sociedad.

En esa perspectiva, pareciera que la explicación de las diferencias en los modelos de protección e intervención entre los países desarrollados y los países en desarrollo, descansan en los distintos grados de eficacia del cabildeo político de las organizaciones gremiales para producir intervenciones institucionales y en una “mayor voluntad política” de los gobiernos de los países desarrollados respecto a los problemas de la agricultura, que resulta, por supuesto, de una mayor sensibilidad de la opinión pública frente a esas intervenciones, lo que a su turno expresa el margen de rentabilidad política del cabildeo frente a los poderes políticos presentes en el gobierno.³⁹ No es mucho lo que se conoce respecto del modo como se producen los efectos del cabildeo sobre las decisiones, asumiendo que el proceso político es, para efectos de la política agrícola y de la construcción institucional, como una *caja negra* que se juzga por sus resultados. En realidad, se trata de múltiples efectos indirectos que pasan por el tamiz de las instituciones y por la manera como dentro de estas instituciones se formula la política agrícola⁴⁰.

En general, como advierten Brooks y Carter, una de las vías para mejorar la capacidad de negociación de las organizaciones agrícolas en función de

39 Para una aproximación analítica, véase Milgrom P. "Efficient contracts, influence activities, and efficient organizational design". *Journal of Political Economy* 96 No.1. 1988 y Milgrom P.; Roberts J. "An economic approach to influence activities in organizations". En: *American Journal of Sociology* 94 Supplement, 1988.

40 Jonathan C. Brooks and Colin Carter. "The political economy of U.S. Agriculture", *op cit.*

intervenciones o de construcción de instituciones, está en el ámbito institucional y en su fortalecimiento. Las metas de la política están condicionadas por la interacción entre el ambiente político y el ambiente institucional⁴¹. Influir sobre ese ámbito institucional general en favor de la construcción de instituciones agrícolas, depende con mucho del manejo de los argumentos, pero también de identificar los puntos sensibles alrededor de los cuales debe ejercerse la presión política.

Deberá subrayarse que la construcción y fortalecimiento de las instituciones en el sector agrícola son tanto o más necesarias en un clima de reformas y de orientación hacia mercados más libres, que en economías cerradas, reguladas e intervenidas. El funcionamiento eficiente de los mercados requiere de condiciones institucionales que no existen o que son débiles en los países en desarrollo. De igual forma, será necesario insistir en la necesidad de fortalecer el capital institucional, de modo que pueda avanzarse en una gestión más eficiente del Estado, reducir los costos de funcionamiento del sistema económico y aprovechar más ampliamente los beneficios de las reformas macroeconómicas. Estas, como se ha señalado, requieren para su consolidación, de corregir el desorden institucional especialmente en lo que concierne al funcionamiento de las organizaciones del Estado, desmanteladas por las reformas recientes.

Finalmente, hemos insistido en que la revalorización del papel de la agricultura y el reconocimiento de que ésta puede hacer contribuciones directas al crecimiento económico, abre la posibilidad de lograr un lugar no subordinado en las estrategias de desarrollo, especialmente de aquellos países en los cuales el sector tiene un peso relativamente importante en el PIB o en las exportaciones. Explotar esas posibilidades requiere de organizaciones agrícolas fuertes, innovadoras y con capacidad de iniciativa para aprovechar espacios como los que pueden abrirse en la política comercial o en la política industrial y para enfrentar retos decisivos hacia el futuro como el desarrollo agrícola sostenible, la creación de ventajas competitivas sectoriales o la contribución a ese mismo propósito en

⁴¹ Jonathan C. Brooks and Colin Carter “The political economy of U.S. Agriculture” Abare Research Report, Commonwealth of Australia, 1994.

actividades no agrícolas pero en las cuales el sector contribuye a través de la cadena productiva o a la configuración de la cadena de valor.

IV. LA EXPERIENCIA COLOMBIANA DE REFORMAS INSTITUCIONALES

La tarea de afinar, ajustar y armonizar las instituciones para el desarrollo agropecuario es una tarea permanente. En todos los países, con más o menos intensidad, es incesante la revisión de las instituciones, tanto en lo que tiene que ver con el funcionamiento de los mercados como con las organizaciones para la gestión de las políticas agrícolas.

El intercambio de experiencias entre países, la asimilación de ejemplos de éxito o fracaso en las reformas institucionales, las ventajas y dificultades para la adaptación de instrumentos de política, puede constituir, manteniendo las especificidades y las diferencias, un camino plausible para acelerar la construcción de instituciones agrícolas en América Latina. En ese propósito, pudieran presentarse de manera sintética, algunas de las principales reformas institucionales de Colombia en la última década⁴².

Un hito importante en el camino de esas reformas, fue el Decreto Ley 501 de 1989, por el cual se reestructuró el Ministerio de Agricultura, en la disposición de corregir y ampliar funciones para asumir responsabilidades nuevas como el desarrollo regional, para fortalecer las competencias de las autoridades de política y para promover o coordinar acciones con otras entidades gubernamentales, las cuales concurren, con las autoridades sectoriales, al mejoramiento del empleo rural y la vivienda campesina. Un énfasis especial se hizo en lo que tiene que ver con los mecanismos de coordinación entre la política sectorial y la política macroeconómica, previéndose que el Ministerio tuviese asiento en el Consejo Nacional de Política Económica, Conpes, en la (por entonces) Junta Monetaria, encargada de esa política, en el Consejo Directivo de Comercio Exterior y en el Consejo de Política Aduanera, entre otros organismos rectores de la política económica.

Por otra parte, se fortaleció la estructura organizativa interna de modo de fortalecer la capacidad de análisis y las implicaciones de las políticas

⁴² Seguimos aquí a Hernández G., Antonio. “La organización institucional del sector agropecuario” en Machado C., Absalón (comp.). *Minagricultura 80 años. La agricultura y las políticas sectoriales*. Bogotá, Tercer Mundo. Editores - Banco Ganadero - Caja Agraria -Vecol, 1994.

generales (importaciones, exportaciones, política cambiaria) y los efectos de los incentivos no cambiarios sobre el crecimiento del sector. En el terreno organizacional, se buscó una mayor desconcentración de tareas, una mayor especialización en las direcciones generales, en la coordinación de políticas y programas entre entidades (tanto dentro del sector, como entre éste y los restantes del sector público), una asignación más precisa de las funciones de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas, etc.

Paralelamente, se reformaron algunos institutos adscritos al Ministerio de Agricultura, encargados de la distribución de tierras, el riego, la comercialización y el abastecimiento y se reformaron algunas instituciones para convertirlas en un fondo de financiamiento de desarrollo rural. Un alcance similar tuvo la organización institucional del crédito agropecuario, introduciendo a través de una ley, una serie de innovaciones tales como el fortalecimiento en el proceso de planeación del crédito para asegurar una mayor coherencia en el monto de los recursos que los distintos intermediarios canalizan hacia el exterior, el mantenimiento de líneas de crédito flexibles en cuanto a los distintos sectores y subsectores y plazos, la puesta en ejecución de planes de coordinación técnica administrativa y financiera entre los distintos intermediarios y el establecimiento de reglas estables y equitativas para éstos en cuanto a sus inversiones obligatorias, etc.

En 1992, al amparo de los decretos de modernización del Estado, expedidos en ese año, se dictó un conjunto de decretos tendientes a una nueva reestructuración de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura, suprimiendo la participación estatal en cinco importantes empresas comerciales e industriales previamente vinculadas a esa cartera y se reajustó la institución principal del crédito agropecuario (la Caja Agraria), buscando una mayor especialización en sus funciones bancarias, el saneamiento de los pasivos prestacionales, una liquidación de las actividades no directamente relacionadas con su objeto principal, entre otras reformas. Por su parte, en lo que tiene que ver con la adecuación de tierras, el instituto correspondiente se reformó, de modo que ya no siguió actuando como propietario y administrador directo de los distritos de riego. Se reformó

también el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, reformulando sus funciones, restringiéndolo al papel de operar sobre el abastecimiento sólo en condiciones de emergencia. Por lo que hace al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, se buscó transferir la responsabilidad de la investigación básica del Estado hacia la iniciativa privada en su totalidad⁴³.

Por otra parte, en diciembre de 1993, el Congreso Nacional aprobó una ley general para el desarrollo agropecuario (Ley 101 de diciembre 23), en desarrollo de los artículos de la nueva Constitución Política, en la que se reconoce la importancia estratégica del sector y por ello mismo la necesidad de consideraciones especiales en su tratamiento.

Cabe destacar, entre los siguientes aspectos de la mencionada Ley:

- a) El mandato de garantizar una adecuada protección a la producción agropecuaria.
- b) El mandato de garantizar el suministro adecuado de crédito para el sector a tasas de interés subsidiado.
- c) La extensión de las funciones y objetivos de intervención y regulación del mercado por parte del Idema a todo el territorio nacional (sin estar limitada exclusivamente a las zonas marginales).
- d) La inclusión, en los precios mínimos de garantía, del margen de protección otorgado por el régimen arancelario, los costos portuarios y los costos de almacenamiento de las cosechas nacionales y el establecimiento de un subsidio a los productores para el pago de las primas correspondientes al seguro agropecuario.
- e) El mandato de que las políticas agropecuarias y su ejecución tomen lugar a través de un mecanismo de concertación para lo cual se ordenó la creación de la Comisión Nacional Agropecuaria.

⁴³ Contraloría General de la República. “La modernización del Estado” Santa Fe de Bogotá, octubre de 1993, págs 153 a 180.

f) El mandato de que la política agropecuaria debe ser controlada por el Congreso, para lo cual las autoridades pertinentes deben producir los informes correspondientes, garantizar el cumplimiento de los objetos de la Ley y tomar en cuenta las observaciones de las audiencias parlamentarias a las cuales asistirán los distintos estamentos representativos de la producción agropecuaria y pesquera.

g) La Ley Agraria otorgó facultades extraordinarias al gobierno nacional para reestructurar el Ministerio de Agricultura, las cuales fueron utilizadas con la expedición del Decreto 1279 del 22 de junio de 1994. Así mismo, introdujo cambios a lo establecido en diversos decretos de modernización de años anteriores, con el fin de complementarlos o modificar aspectos que ya no se veían convenientes.

El conjunto de normas mencionadas definieron el nuevo marco institucional del sector. Sobre esas bases, de nuevo se emprendió una reforma del Ministerio de Agricultura en 1994, manteniendo en todo caso muchos de los aspectos novedosos de la reforma realizada por el Decreto 501 de 1989, ratificando una serie de organismos colegiados de dirección del sector y el Ministerio, que facilitan el trabajo compartido y de equipo que debe caracterizar a una organización compleja⁴⁴. En esta última reforma, se crearon tres viceministerios, y se produjo la eliminación de niveles jerárquicos intermedios, el establecimiento de un área de desarrollo rural y el paso a las direcciones generales de temas que habían adquirido creciente interés. Por otra parte, se ha iniciado desde 1994 un programa de "internalización" de la política de cambio de la estructura institucional, que cobija a todas las entidades del sector y cuenta con el apoyo de asesores especializados en estos métodos, de modo que a través de una serie de talleres y mecanismos novedosos, se comienza la conformación de una red de formadores o promotores que cubran vertical y horizontalmente a todas las entidades, a fin de que los objetivos de la política y los objetivos institucionales puedan impregnar toda la estructura.

⁴⁴ Ocampo José Antonio y Perry Santiago "El giro de la política agropecuaria" T.M Editores- Fonade - DNP, Santa Fé de Bogotá, septiembre de 1995.

Habría que admitir, finalmente, que al igual que en otros países, en la organización institucional del sector agrícola colombiano subsisten enormes problemas de definición en algunas áreas cruciales para el buen desenvolvimiento de la agricultura, la agroindustria, la seguridad alimentaria y respecto de los temas ya mencionados de la competitividad y el desarrollo sostenible, las dimensiones de la descentralización y del desarrollo regional, etc., sobre los cuales es necesario fortalecer los esfuerzos para conseguir mayor eficiencia institucional y una mayor precisión en las responsabilidades sectoriales.

Es creciente el papel de la agroindustria en el conjunto de las actividades agropecuarias y por supuesto, son claras las ventajas del desarrollo agroindustrial para el crecimiento, la competitividad y el mejoramiento de los ingresos rurales, del empleo y de la tecnología. Sin embargo, la problemática agroindustrial desborda los límites del Ministerio de Agricultura y del sector agropecuario como tal. En todo caso, será necesario en el futuro definir con precisión la responsabilidad del sector en ese campo, aún si se limita a la identificación, promoción, recomendación de proyectos de agroindustria y por supuesto, a lo concerniente con la gestión de las cadenas productivas en el interior del sector agropecuario.

Del mismo modo, hay ambigüedades e imprecisiones en las responsabilidades institucionales del sector respecto del sistema nacional de seguridad alimentaria, a la determinación de los precios de los alimentos, a las condiciones de competencia del aparato productivo nacional de alimentos con las importaciones, con los factores de competencia desleal y con subsidios abiertos y encubiertos que suelen caracterizar al mercado internacional de productos agropecuarios, los que por supuesto, afectan de manera directa las condiciones de la seguridad alimentaria.

Está también el problema de la descentralización y las implicaciones regionales de los programas rurales y de las actividades agropecuarias introducidas en las sucesivas reformas del Estado. La creciente descentralización administrativa ha incrementado sin duda la complejidad de las tareas del Ministerio de Agricultura, particularmente en lo que tiene que

ver con las responsabilidades institucionales en los campos de asistencia técnica, titulación de baldíos e infraestructura.

Las muy sintéticas anotaciones que acaban de hacerse sobre el curso reciente de las reformas institucionales en el sector agrícola colombiano, aspiran a presentar una experiencia que como muchas otras, debe apuntar a un perfeccionamiento continuo, permanente de las organizaciones estatales del sector agrícola las que deben además, tener las características de flexibilidad suficientes para corregir de manera oportuna los errores y para adaptarse a los frecuentes cambios del entorno interno o internacional. Los cambios institucionales requieren tiempo para madurar, para ser asimilados interna y externamente y tiempo para producir sus efectos. Infortunadamente, la mayoría de los sectores agrícolas de América Latina están experimentando situaciones críticas que requieren de intervenciones intensas y de nuevos instrumentos, lo que hace más urgente e imperioso el cambio institucional.