

INSTITUCIONALIDAD, REFORMAS Y DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA

Pranab Bardhan
Universidad de California, Berkeley
California, Estados Unidos de América

1. INTRODUCCIÓN: INSTITUCIONES Y CAMBIO ECONÓMICO

Durante las décadas inmediatamente posteriores a la guerra, el subdesarrollo generalmente se atribuía a deficiencias en la dotación de factores, en particular a una escasez de capital (tanto físico como humano) y de divisas extranjeras para comprar bienes intermedios y de capital esenciales. En las últimas dos décadas, ha habido una conciencia cada vez mayor de que las vías de escape para salir de la pobreza frecuentemente enfrentan diversos tipos de trabas institucionales que van mucho más allá de simples deficiencias en la dotación de factores y cuya solución exige mucho más que simples aportes de ayuda extranjera o incluso un aumento del ahorro interno. Dentro de estas instituciones se cuentan aquellas que involucran estructuras legales, prácticas comerciales, derechos de propiedad, contratos explícitos o implícitos y sistemas de gobierno. Estas determinan el marco en que se utilizan y desarrollan los factores de producción. En este documento se abordan en primer lugar los aspectos generales del cambio institucional (o la ausencia de éste) en los países en desarrollo. En los dos primeros capítulos, se examina en forma crítica, a la luz de la incipiente literatura sobre economía institucional, las trabas institucionales que obstaculizan el desarrollo. En los dos capítulos siguientes, se aplican algunas de estas ideas a recientes reformas específicas en el campo agrícola y se evalúa tanto su avance como los problemas encontrados. En la última sección se analiza el tema de la secuencia apropiada de las reformas para concluir con algunas observaciones acerca de algunos vacíos en nuestro conocimiento y las prioridades para la investigación.

En la literatura sobre el desarrollo destacan dos tendencias recientes en el campo de la economía institucional. Una tiene relación con la teoría de la información imperfecta: la lógica subyacente en todo acuerdo o contrato institucional (formal o informal) se explica en términos de comportamiento estratégico guiado por la información asimétrica de que disponen las diferentes partes involucradas. Esta teoría ha servido de inspiración para diseñar muchas instituciones agrarias y de otra índole que son clave en los países pobres, cuya creación se estima viene a

compensar la falta de créditos, de mercados a futuro y de seguros en un contexto de riesgos omnipresentes, información asimétrica y riesgo moral. Se inició con la literatura sobre aparcería, luego sobre la interrelación de las transacciones en materia de trabajo, crédito, comercialización y arriendo de tierras, sobre la vinculación laboral, el racionamiento del crédito y la responsabilidad civil conjunta en mecanismos de préstamo colectivo. Se pueden encontrar ejemplos y una descripción general de dichos modelos en los documentos publicados por Bardhan (1989), Nablí y Nugent (1989) y Hoff, Braverman y Stiglitz (1993).

La segunda escuela, asociada esencialmente con North (1981, 1990) y Greif (1992, 1997), se centra en el análisis histórico comparativo de diversos procesos de desarrollo (principalmente en Europa Occidental y América del Norte). North alude al inevitable *trade off* dentro del proceso histórico de crecimiento que se produce entre las economías de escala y la especialización, por una parte, y por otra, los costos de transacción. Por ejemplo, en una comunidad campesina pequeña, cerrada y personalizada, los costos de transacción son bajos, mientras que los costos de producción son elevados, ya que la especialización y la división del trabajo se ven fuertemente limitadas por las dimensiones de un mercado definido por el proceso de intercambios personalizados típicos de una comunidad pequeña. En cambio, en una economía compleja de gran escala, a medida que se multiplican las relaciones de interdependencia, el proceso de intercambios impersonales permite todo tipo de comportamientos oportunistas y los costos de transacción pueden ser elevados. Greif estudió las instituciones autoejecutorias del castigo colectivo por delitos cometidos en el comercio en tierras lejanas en el último periodo del medioevo. Asimismo analizó los fundamentos institucionales del desarrollo del comercio en un estudio comparativo de los mercaderes del Maghreb y genoveses. Más allá de la comunidad pueblerina personalizada, las instituciones que crea una sociedad (o que no logra crear) para realizar operaciones comerciales a gran escala, comercio a distancia, mercados crediticios y otros mercados intertemporales e interestaciales en que las transacciones no se autoimponen, constituyen un indicador significativo de la capacidad de desarrollo de dicha sociedad.

Con el tiempo, en las sociedades occidentales, se han ido diseñando estructuras institucionales complejas, tanto jurídicas como corporativas para restringir los participantes, atenuar la incertidumbre de la interacción social y, en general, para impedir que las transacciones se vuelvan demasiado costosas, permitiendo así la obtención de mayores aumentos de productividad y mejoras tecnológicas. Dichas instituciones abarcan derechos de propiedad claramente definidos y aplicados en forma efectiva, contratos y garantías formales, marcas registradas, responsabilidad civil limitada, leyes de quiebra, grandes organizaciones corporativas dotadas de estructuras de gobierno tendientes a controlar problemas institucionales y lo que Williamson (1985) denominó oportunismo *ex post*. Los países menos desarrollados carecen de algunas de estas estructuras institucionales o, si existen, son débiles o están mal diseñadas e implementadas. En dichos países, el Estado es demasiado débil para actuar como garante de estos derechos e instituciones, y/o es demasiado abusivo en sus propias exigencias, constituyéndose en una amenaza para ellos.

Aspecto de la economía institucional para el cual aún no se ha aportado una solución adecuada en el contexto del subdesarrollo, es por qué persisten a veces por largo tiempo, las instituciones disfuncionales. A diferencia de los seguidores de la escuela de los derechos de propiedad, quienes a menudo expresaron una presunción ingenua acerca de la persistencia de la institución “más adecuada”, las dos tendencias mencionadas al comienzo de este estudio en materia de economía institucional optan claramente por no adjudicarles a estas instituciones propiedades relacionadas con su carácter de inmejorable como resultado del equilibrio de Nash. North (1990), Bardhan (1989) y otros han subrayado el rol de los mecanismos que se refuerzan a sí mismos para explicar la persistencia de instituciones socialmente subóptimas cuando se están desarrollando procesos basados en un trayecto determinado. Siguiendo una idea formulada en la literatura sobre la historia del cambio tecnológico, se puede comprobar que existe un interés creciente por volver a adoptar un modelo institucional específico ya que mientras más se adopta, más atractivo o ventajoso resulta para los demás seguir el

mismo modelo, debido a las externalidades infraestructurales y de red, los efectos a nivel de aprendizaje y coordinación y las expectativas en materia de adaptación. Asimismo, un modelo adoptado en primera instancia por unos pocos en función de sus intereses puede perfectamente “bloquear” el sistema entero por un buen tiempo y obstaculizar posteriormente el surgimiento de instituciones posiblemente más eficaces.

Dentro de este proceso basado en un trayecto determinado, North, más que otros, ha destacado cómo la interacción entre los “modelos mentales” o las normas sociales según las cuales se rigen los miembros de una sociedad, y la estructura de incentivos proporcionada por las instituciones, van configurando este cambio progresivo. Al respecto, se puede citar un ejemplo mencionado en el estudio comparativo de Guinnane (1994) sobre las cooperativas de crédito en la historia alemana e irlandesa. Las cooperativas de crédito agrícola Raiffeisen, muy florecientes en la Alemania rural del siglo diecinueve, constituyeron el modelo para la incorporación de organizaciones similares en Irlanda en 1894. Sin embargo, no tuvieron el mismo éxito en este último país, debido a que la norma social y cultural de control mutuo y de castigo colectivo entre los miembros de una misma cooperativa, aplicada sin problema en la Alemania rural, no funcionó en las zonas rurales irlandesas.

El proceso basado en una trayectoria determinado también se complica por los frecuentes casos de consecuencias imprevistas. Hace más de un siglo, Menger (1883) distinguía entre instituciones “pragmáticas” y “orgánicas”. Las primeras emanan en forma directa de un modelo contractual consciente, al igual que en los modelos institucionales de la teoría de la información imperfecta o del costo de transacción, mientras que las segundas – como en la teoría de Menger sobre el origen del dinero – no responden, comparativamente, a ningún diseño y evolucionan progresivamente como el resultado no planeado e impredecible de la búsqueda de intereses individuales. Elster (1989) hizo referencia a casos intermedios en los cuales una institución originalmente pudo haber surgido sin haber sido planeada, pero a medida que los agentes van adquiriendo conciencia de la función que cumple para ellos dicha institución, conscientemente tratan de conservarla de allí en adelante.

2. TRABAS INSTITUCIONALES A LAS GANANCIAS PROVENIENTES DEL COMERCIO

En la literatura reciente sobre economía institucional, se destaca el factor político como principal obstáculo a la obtención de eventuales ganancias comerciales. Tras haber analizado los últimos siglos de historia, North, Weingast¹ y otros se han centrado en un mecanismo político particular de compromiso creíble que podría explicar en gran parte la diferencia entre la evolución exitosa de Europa Occidental y de Norteamérica frente al estancamiento existente en muchas partes del resto del mundo durante este periodo, una obligación que los gobernantes se impusieron a sí mismos. Este mecanismo involucró esencialmente un compromiso propio de parte de los gobernantes (por ejemplo, la renuncia del rey a ciertas prerrogativas reales, su decisión de incrementar los poderes del Parlamento, entre otros, en 1688 en Inglaterra) en aquellas regiones, quienes se comprometieron de manera creíble a no ser abusivos, garantizando los derechos de propiedad privada y permitiendo el desarrollo de la empresa privada y del mercado de capitales. Aunque no se puede negar la importancia de dichos mecanismos de compromiso propio a través de la historia, se puede argumentar que no resultan ni necesarios ni suficientes para desencadenar un desarrollo económico. No son suficientes, porque el proceso de desarrollo puede verse obstaculizado por otros factores (tecnológicos, demográficos, ecológicos y culturales) que no todos lograrán ser resueltos mediante la inhabilitación que los gobernantes se impongan a sí mismos. Tampoco son necesarios, como lo sugieren algunos triunfos no-occidentales (por ejemplo, Japón desde la Restauración Meiji, Corea y Taiwán desde 1960, la zona costera de China desde 1980); en la mayoría de estos casos, si bien los gobernantes adoptaron a menudo políticas prudentes (y en algunos casos hasta adquirieron cierta reputación al respecto), estuvieron lejos de renunciar a sus poderes discrecionales. Las grandes transacciones económicas en los casos exitosos del Este Asiático han estado, en gran

¹ Véase North y Weingast (1989). Véase Carruthers (1990) y Clark (1995), quienes formulan críticas empíricas al argumento en el caso de la historia de Inglaterra.

parte, basadas en las relaciones más que en las normas. Si bien han circulado acusaciones de compadrazgo para explicar la reciente crisis financiera en Asia, no se puede negar la existencia de casos exitosos a más largo plazo, aun cuando éstos involucren sistemas basados en las relaciones.

Montinola, Qian y Weingast (1995) han recurrido a la idea de compromiso voluntario del Estado para entender mejor el espectacular éxito económico de las reformas realizadas en China durante las últimas dos décadas (aunque no prosperaron en China los prerequisites tradicionales de asegurar el derecho de propiedad privada y el estado de derecho), afirmando que al devolver el poder regulatorio a las autoridades locales, el gobierno central se ha comprometido a restringir sus propias intervenciones. Por otra parte, la competencia fiscal entre los gobiernos locales en un contexto de movilidad de los factores contribuyó a mantener altos los costos de oportunidad de rescate de empresas, agudizando sus restricciones presupuestarias y manteniéndolas en estado de alerta. Los autores describen este proceso como un ejemplo exitoso de “federalismo protector del mercado”. Sin desconocer la importancia de la competencia entre los gobiernos locales y de los incentivos tributarios, atribuir el éxito de la reforma china a dichos factores nos parece inadecuado, por decir lo menos. En primer lugar, no se sabe con claridad en qué forma los funcionarios chinos del Partido resistieron, en la práctica, las fuertes presiones por rescates que debieron enfrentar cuando una empresa rural que era la fuente de subsistencia de miles de personas a nivel local ante el eventual rescate fue incapaz de enfrentar la competencia (como fue el caso de muchas, en tanto que otras obtuvieron un éxito espectacular). En otras palabras, es necesario explicar en detalle el proceso político que llevó a reforzar las restricciones presupuestarias. A ese mismo respecto, hay que mencionar que, en otros países, la competencia fiscal y el miedo al éxodo de factores de producción móviles hacia otras localidades, aunque encareciendo los rescates a largo plazo, no han impedido que las autoridades locales mantengan el régimen de subsidios y de transferencias compensatorias frente a la existencia de poderosas coaliciones políticas formadas por dueños de factores inmóviles de producción. En la India, por ejemplo, algunos gobiernos provinciales

han estado, por décadas, sometidos a los grupos de presión de los campesinos locales; los fuertes subsidios agrícolas y una política de precios irrisoria para el agua de riego y la electricidad han vaciado las arcas estatales, mermando la inversión pública en infraestructura y a su vez constituyendo un desincentivo para el capital privado. Es posible que este problema de los grupos de presión de agricultores ricos no se haya planteado en China, porque la distribución previa de las tierras ha sido mucho más equitativa, en cuyo caso se le debería atribuir a este factor por lo menos la misma importancia que al federalismo protector del mercado.

Además del compromiso propio adquirido por los gobernantes, varios otros mecanismos podrían explicar la persistencia de instituciones disfuncionales. En primer lugar, existen casos en que una institución, que nadie aprecia a título individual, puede prevalecer en virtud de un sistema de sanciones sociales que se sustenta en forma recíproca cuando cada individuo acata por miedo a perder la su reputación². En tales contextos, los eventuales miembros de una coalición disidente pueden tener razones para temer que está destinada al fracaso, y el hecho de no desafiar al sistema puede convertirse en una profecía autocumplida. Sin embargo, a pesar de su interés teórico, no parece ser un caso frecuente entre las instituciones agrarias. En la mayoría de los casos, una institución económicamente improductiva o una costumbre desagradable persiste porque algunas personas se benefician de ellas (o lo hicieron alguna vez y ahora sobrevive por inercia organizacional). De los cambios institucionales casi siempre resultan ganadores y perdedores y la acción colectiva necesaria para articular el movimiento desde un equilibrio institucional a otro plantea problemas considerables. Estos problemas de acción colectiva son de dos tipos: primero, el conocido problema del aprovechador en relación con la forma en que se comparten los costos derivados del cambio; el otro tiene que ver con las negociaciones

² Véase Akerlof (1984), quien realizó un famoso análisis estático de este caso y Young (1998), quien presentó un modelo más elaborado, basado en juegos estocásticos dinámicos que explican la evolución de las costumbres o convenciones locales.

necesarias si las disputas acerca de la repartición de los beneficios potenciales de dicho cambio amenazan con provocar una ruptura de la coordinación requerida.³

Oslon (1965) es la referencia clásica en cuanto al análisis del primer tipo de problema de acción colectiva: cuando las pérdidas de los perdedores potenciales están concentradas y son transparentes, mientras que las ganancias de los ganadores potenciales son difusas⁴, resulta difícil provocar un cambio. En algunos casos, en el seno del grupo de potenciales ganadores en su conjunto, puede existir cierta incertidumbre a nivel individual acerca de la ganancia: éste es el problema que surge cuando se trata de realizar una reforma según lo planteado por Fernández y Rodrik (1992) en términos de un modelo de votante intermedio. También existe una dificultad inherente, destacada por Dixit y Londregan (1995), en el sentido que los ganadores potenciales no pueden, de manera creíble, comprometerse a compensar a los perdedores *ex post*.⁵ Idealmente, el Estado podría emitir bonos a largo plazo para así librarse de los perdedores y aplicar un impuesto a los ganadores para garantizar el reembolso. Pero en muchos países en desarrollo, el gobierno tiene un margen de maniobra muy limitado para aplicar impuestos y goza de poca credibilidad en cuanto a su capacidad para controlar la inflación y el mercado de bonos. También hay que tomar en cuenta el temor que sienten los perdedores cuando renuncian a una institución existente, en el sentido que pueden perder el *locus standi* necesario para presionar a un futuro gobierno en caso de promesas no cumplidas (el “salirse” de un arreglo institucional existente,

³ Si bien la mayoría de los economistas identifican el problema de la acción colectiva con el problema del oportunismo, algunos filósofos políticos como Elster (1989) y economistas conductuales que trabajan con reglas de ultimátum, tales como Rabin (1998) han puesto énfasis en el problema de negociación derivado de la desigualdad en los beneficios.

⁴ Como nos recuerda Maquiavelo en *El Príncipe*, (1513), ch.VI, “el reformador tiene por enemigos a cuantos se benefician con el régimen anterior y sólo encuentra tímidos defensores entre los que podrían favorecerse con el nuevo”.

⁵ Naturalmente, algunas sociedades pueden, en situaciones reiteradas, desarrollar normas apropiadas para compensar a los perdedores, pero la preservación de dicha norma en sí podría requerir una acción colectiva.

perjudicando así su “voz” en el nuevo régimen a futuro), razón por la cual se resisten ahora a un cambio que podría mejorar conforme a la regla de Pareto (en el sentido que los ganadores podrían compensar a los perdedores).

La falta de compromiso creíble por parte del Estado de no intervenir constituye un factor preocupante para los “nuevos” economistas institucionales. Sin embargo, en muchos países pobres, los escollos políticos a cambios institucionales beneficiosos pueden tener tanto a más que ver con los conflictos sobre distribución y asimetrías en la capacidad negociadora. Los “antiguos” economistas institucionales, incluyendo a los marxistas, solían observar cómo un determinado arreglo institucional, al servicio de los intereses de algún grupo o clase social poderoso, actúa como traba (o “cadena”, para usar un término favorito de Marx) persistente que impide el progreso económico. Los nuevos economistas institucionales a veces⁶ le restan importancia a la tenacidad de los intereses conferidos, así como a la capacidad diferencial de diferentes grupos sociales en lo que respecta a movilización, organización y coordinación. Se puede ilustrar el freno que constituyen los intereses conferidos en términos de un modelo simple de negociación según Nash, en el cual la innovación institucional puede desplazar la frontera negociadora hacia afuera (dándoles así a todas las partes la posibilidad de ganar), pero puede también traducirse en una mayor compensación por desacuerdo para la parte más débil (a menudo derivada de mejores

⁶ North (1990) constituye una excepción a esta tradición. Subraya los procesos de cambio contrastantes y basados en una trayectoria experimentados por la capacidad negociadora del gobernante frente a la del gobernado, en distintos países, en particular en el contexto de la crisis presupuestaria del estado. En un estudio anterior sobre la transición de feudalismo en Europa, Brenner (1976) tiene una visión diametralmente distinta al análisis histórico de la transición en términos de demografía o de condiciones del mercado: realiza un estudio minucioso de experiencias contrastantes de transición en diferentes partes de Europa (las de Europa occidental y oriental y las de Inglaterra y Francia dentro de Europa occidental) en términos de cambios en la capacidad negociadora de diferentes grupos sociales o en los resultados de conflictos sociales. Brenner demuestra que mucho depende de la cohesión de los terratenientes y campesinos como grupos opositores y de su capacidad de impedir la intromisión en sus respectivos derechos y formar coaliciones con otros grupos de la sociedad.

alternativas en términos de “salida” y “voz” que pueden resultar de los cambios institucionales), posibilitando que la otrora parte más fuerte termine perdiendo en el nuevo equilibrio negociador (esta posibilidad dependerá naturalmente de la naturaleza del cambio experimentado por la frontera de negociaciones y de la magnitud del cambio en las compensaciones por desacuerdo⁷). Tal como subraya Robinson (1995) en su teoría de los estados depredadores, resulta ilógico que un dictador realice cambios institucionales que garanticen los derechos de propiedad, la aplicación de las leyes y demás estructuras beneficiosas en el plano económico, aún cuando quizás hagan crecer el pozo al cual este dictador tiene poder para acceder, si en el proceso pudieran verse perjudicados o debilitados los mecanismos de los cuales disponía anteriormente para obtener rentas. Quizás no esté dispuesto a arriesgar un cambio en la institucionalidad vigente a cambio de una perspectiva incierta de mayor ganancia.

En general, los economistas calculan habitualmente las ganancias y pérdidas de un cambio institucional en términos económicos, en tanto que algunos cambios pueden quedar bloqueados porque involucran una redistribución de renta esencialmente *política* y algunos de los actores más importantes podrían estar dispuestos a renunciar a algún superávit económico con tal de conservar su poder político. Otro aspecto importante de la renta política, muchas veces no advertido en los cálculos acostumbrados del beneficio derivado de un cambio institucional determinado, es que todas las partes podrían estar interesadas en una ganancia o una pérdida *relativa* más que absoluta. En un juego de poder, al igual que en un concurso donde el premio es todo o nada, no basta que un cambio institucional aumente el excedente para todos las partes interesadas para que sea aceptable. Una parte puede ganar en términos absolutos pero perder en términos relativos frente a la otra parte y, por ende, resistirse al cambio. Si, de manera reiterada, ambas partes deben

⁷ Esto es cierto aún abstrayéndose del caso habitual de los impasses que se producen en las negociaciones basadas en una información incompleta, con una eventual tergiversación del “tipo” de participantes negociadores.

seguir gastando recursos en buscar (o conservar) el poder o en mejorar su posición negociadora futura, y si el retorno marginal obtenido de este gasto para una de las partes, depende cada vez más del mismo gasto por parte de la otra (es decir, los esfuerzos desplegados por ambas partes en busca del poder son “complementos estratégicos”), se deduce fácilmente que el beneficio relativo de un cambio institucional puede constituir el factor determinante de su aceptación.⁸

3. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA REFORMA AGRARIA

El ejemplo clásico de instituciones ineficientes cuya persistencia resulta de conflictos de distribución mal resueltos tiene que ver con la evolución histórica de los derechos de tenencia de la tierra en los países en desarrollo. En efecto, la evidencia empírica demuestra que en estos países las economías de escala en la producción agrícola son insignificantes (salvo en algunas plantaciones) y que la pequeña granja familiar es, a menudo, la unidad productiva más eficiente. Sin embargo, la violenta y tortuosa historia de la reforma agraria en diversos países indica que son muchos los obstáculos que se oponen a una reasignación más eficiente de los derechos de tenencia de la tierra establecida en función de intereses creados por generaciones. ¿Por qué los grandes terratenientes no aceptan voluntariamente arrendar o vender su propiedad a pequeños campesinos y aprovechar una buena parte de las ganancias obtenidas gracias a esta reasignación más eficiente? Ciertamente, ha habido algunos casos de arrendamiento de la tierra, pero los problemas de supervisión, la inseguridad de la tenencia y el temor por parte del terrateniente de que el inquilino adquiera derechos de ocupación sobre la tierra han atentado contra una mayor eficiencia y contra el nivel de arrendamiento. El

⁸ Véase Rajan y Zingales (1999) quienes proponen un modelo de este tipo de búsqueda del poder explicando las razones por las cuales ambas partes pueden no aceptar algunas transacciones a pesar de que éstas presenten ventajas mutuas evidentes, aun tratándose de simples contratos ejecutorios y transferencias anexas de recursos fungibles para su ejecución.

mercado de venta de tierras ha sido particularmente reducido (y en muchos países pobres, las ventas van en el sentido contrario, es decir, de los pequeños agricultores en apuros a los terratenientes y prestamistas). El bajo nivel de ahorro familiar y las graves imperfecciones de los mercados crediticios determinan que el precio corriente de la tierra a menudo no esté al alcance del pequeño agricultor potencialmente más eficiente. Binswanger, Deininger y Feder (1995) explican este fenómeno considerando la tierra como una garantía privilegiada (también acompañada por todo tipo de beneficios tributarios y oportunidades de especulación para los ricos) cuyo precio supera muchas veces el valor capitalizado del flujo de ingreso agrícola hasta del pequeño agricultor más eficiente, haciendo que las ventas con hipotecas sean tan poco frecuentes (puesto que la tierra hipotecada no puede ser usada como garantía para generar el capital de explotación para el comprador). En tales circunstancias y si las finanzas públicas (y el estado del mercado de bonos) no permiten garantizar una compensación total a los terratenientes, no podrá haber una redistribución de tierras voluntaria.

Los terratenientes también se oponen a las reformas agrarias porque los efectos de nivelación reducen su poder político y social, así como su capacidad de controlar y dominar hasta las transacciones no relacionadas con la tierra. Grandes propiedades de tierra pueden dar a su dueño una condición social o un poder político especial en forma global ⁹ (de tal manera que el nivel social o efecto político de poseer 100 hectáreas es mayor que el nivel social o efecto político combinado que acumulan 50 nuevos compradores que poseen 2 hectáreas cada uno). Por lo tanto, la

⁹ En un interesante estudio, Baland y Robinson (1998) han formalizado las mayores ventajas en beneficios políticos derivados de la tenencia de la tierra según un modelo de votación usando el valor de Shapley que determina las rentas políticas obtenidas por cada terrateniente en función del número de trabajadores cuyos votos controla; puesto que un solo campesino es muy poco frente al peso del terrateniente, en un contexto amplio, su único voto nunca es trascendental en términos electorales. Baland y Robinson señalan que se aplica el mismo análisis tomando el caso, ya no de la votación, sino del problema de acción colectiva de un gran número de pequeños campesinos con miras a la obtención de beneficios políticos.

renta social o política de un gran terrateniente por la tenencia de la tierra no será compensada por el precio de oferta de un gran número de pequeños compradores. En estas circunstancias, el primero no venderá y se mantendrá la concentración de tierras ineficiente (desde el punto de vista de la productividad, no del criterio de Pareto).

Naturalmente, a pesar de los beneficios crecientes de la tenencia de la tierra en términos de renta política, la concentración de tierras no constituye el único factor de equilibrio político o de estabilidad. También interviene en gran medida la naturaleza de la competencia política y la formación de coaliciones políticas en función de un contexto específico y una trayectoria determinada. Nugent y Robinson (1998) proponen un ejemplo interesante de dicho fenómeno dentro del marco de un análisis comparativo en los planos institucional e histórico. Manteniendo constantes tanto el contexto colonial como la tecnología productiva, estos investigadores comparan las trayectorias de crecimiento e institucionales divergentes especialmente en términos de derechos de propiedad de pequeños propietarios de dos pares de ex colonias españolas en la misma región (Costa Rica y Colombia, por una parte, y El Salvador y Guatemala, por la otra) que producen el mismo cultivo principal (el café). La economía institucional se enriquecería con más estudios históricos comparativos como éste (en vez de más análisis de regresión a través del país).

En muchos países, las reformas agrarias no revisten la mayor prioridad en el plan de reformas. Hasta los pocos economistas o autoridades políticas que están convencidos de la conveniencia de las reformas agrarias, dudan de su factibilidad. Esto debido a ciertas condiciones en las que trabajan los campesinos pobres, tales como los ciclos estacionales de producción, la dispersión espacial, los riesgos de las covarianzas y la fuerte dependencia para con los terratenientes que hacen que su acción colectiva sea mucho más difícil que la de los trabajadores urbanos. En estas circunstancias y dada la fuerza opositora de los intereses creados, muchos consideran las perspectivas políticas de una reforma agraria como poco viables en la mayoría de los países pobres y, por lo tanto, la descartan del todo de la agenda de lucha contra la pobreza. Esto no siempre es lo

más acertado. Algunos aspectos de la reforma agraria (tales como el otorgamiento de un mayor grado de seguridad de la tenencia) pueden ser menos difíciles de implementar que otros (tales como los límites máximos de tierra). Por otra parte, en la dinámica de los procesos políticos y de los cambios de coalición, el rango de factibilidad a menudo cambia y las opciones que se han mantenido abiertas contribuyen al debate político y pueden influir en el proceso político. Algunos asesores en materia de políticas (en organismos financieros internacionales) que descartan la reforma agraria por impracticable desde el punto de vista político se pronuncian al mismo tiempo a favor de otras políticas que podrían presentar el mismo grado de dificultad política: por ejemplo, la focalización estricta de los subsidios a los productos alimenticios, reduciendo así los sustanciales subsidios otorgados actualmente a la influyente clase media urbana. En el juego de la formación de coaliciones políticas, una política radical a veces se vuelve aplicable en la medida en que contribuya a consolidar alianzas estratégicas, por ejemplo, entre partes de las clases altas urbanas (incluyendo los empleados) y los pobres de las zonas rurales.

Por supuesto, algunos métodos empleados en la reforma agraria pueden ser contraproducentes, especialmente en contextos de escasez de tierras y poca organización de los campesinos pobres. Medidas bien intencionadas, tales como la abolición de la propiedad, conducen a menudo a que la tenencia se vuelva clandestina o al desalojo en masa de los inquilinos, eliminando así una parte de la escala social agrícola a la cual los sin tierra podían anteriormente aspirar para salir de la pobreza. La redistribución de la tierra sin un aporte adecuado de créditos, así como de facilidades de comercialización y de servicios de extensión podría empeorar la situación del beneficiario de las tierras, ya que se vería obligado a cortar los lazos con su antiguo patrón a la vez terrateniente y acreedor. En los últimos años, ha habido una tendencia creciente a las “reformas agrarias apoyadas por el mercado” (a diferencia de las reformas agrarias de confiscación), mediante las cuales los gobiernos apoyan las transacciones voluntarias en el mercado de tierras, otorgando créditos y subsidios a los pequeños compradores.

4. REFORMA DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y RURALES: EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

La literatura relacionada con la reforma pone mucho mayor énfasis en las reformas agrarias en materia de fijación de precios y de comercialización. Durante muchos años, los precios de los insumos y de los productos agrícolas en los países en desarrollo han estado fuertemente regulados. Por otra parte, la industrialización por sustitución de las importaciones en un entorno de proteccionismo comercial y la sobrevaloración de los tipos de cambio se han traducido a menudo en términos de intercambio interno negativos para el sector agrícola. En la India, por ejemplo, los agricultores nacionales han sido en su mayor parte marginados de los mercados de exportación del arroz y del trigo y en África, los gravámenes y restricciones aplicados a la exportación han hecho que los agricultores tengan una baja participación en los precios fronterizos por la comercialización de sus productos, en particular de cultivos como el café. Por otra parte, las restricciones a las importaciones han provocado un aumento artificial de los precios de algunos productos (tales como las semillas oleaginosas en la India, el maíz en África) y llevado grandes cantidades de terrenos cultivados hacia usos de baja productividad. En cuanto a los insumos, como el agua, la electricidad y el petróleo diesel, son, en muchos casos, fuertemente subsidiados, lo que conduce inevitablemente a despilfarros en el uso de dichos insumos, a menudo agotando los frágiles sistemas acuíferos y causando problemas como anegamiento y salinidad).

También se han impuesto – y se siguen imponiendo- muchas restricciones al comercio interno y al movimiento de productos agrícolas entre las regiones, a las adquisiciones públicas y a la distribución de cereales, así como las de almacenamiento y canalización de los intercambios comerciales agrícolas a través de organismos controlados por el Estado, oficinas paraestatales de comercialización. El objetivo era luchar contra la especulación en los precios de los alimentos, controlando las fluctuaciones excesivas de precios así como los desabastecimientos repentinos, y proporcionando productos alimenticios a precios subsidiados para los pobres. Algunos de estos organismos fueron

creados originalmente para responder a la necesidad que se percibía de garantizar la seguridad alimentaria o mantener los precios al productor en tiempos de guerra o proteger contra la caída de los precios de los productos básicos. Sin embargo, como suele ocurrir con estos vestigios organizacionales de la historia, terminan convirtiéndose en vaca lechera política para poderosos grupos de presión. Con frecuencia, estos organismos públicos han presentado, problemas crónicos de ineficiencia operacional, pagos y entregas poco confiables y bajos para los campesinos. Dentro del marco de los programas de estabilización, los precios ofrecidos por dichos organismos eran a menudo demasiado bajos, aún en relación con los beneficios de precios más estables.¹⁰ En lo que se refiere a productos de exportación, los costos de comercialización y los impuestos han sido significativamente más altos para un mismo cultivo cuando han estado regidos por oficinas de comercialización y fondos de estabilización que dentro de un sistema de libre mercado, provocando, en el caso de los primeros, una disminución de la participación en los precios fronterizos por parte de los productores¹¹.

A menudo se ofrece, con altos costos para el Gobierno, una distribución de alimentos a precios subsidiados a la influyente clase media urbana, y no a los pobres en las zonas rurales. En la India, por ejemplo, existe un amplio programa de distribución pública de alimentos mediante almacenes “de precio justo”, que representa una parte sustancial de los

¹⁰ Por ejemplo, en una evaluación de los beneficios de la estabilización del precio de seis cultivos para el productor en África, entre 1975 y 1997, Townsend (1999) señala lo siguiente: “Durante el período analizado, los beneficios que resultan de la estabilidad de precios, aunque más bajos, ofrecidos por varios mecanismos de estabilización no parecen haber superado los beneficios derivados de precios variables, pero más altos”.

¹¹ Por ejemplo, en 1995, el costo de comercialización y tributación del caso como porcentaje del precio de exportación en Ghana (bajo el sistema de oficina de comercialización) y en Costa de Marfil (bajo el sistema del fondo de estabilización – Caisse de stabilisation –) era más del doble del de Indonesia y cinco veces el de Malasia, países donde impera predominantemente un sistema de libre mercado. Véase Schreiber y Varangis (1999).

subsidios presupuestarios del gobierno. Se trata de un programa muy costoso (se estima que un 72% del subsidio a los alimentos se destina al pago de gastos generales, almacenamiento, flete e intereses, etc. a cargo de la muy ineficiente “Food Corporation of India”) que beneficia sólo a un porcentaje ínfimo de pobres en las zonas rurales de todo el país¹². Según las estimaciones, por cada rupia de transferencia hacia los pobres en la India, dentro del marco del sistema público de distribución de alimentos, se genera un costo total de administración cinco veces mayor que dicha cantidad.

A pesar que aún persisten muchas restricciones, los mercados de productos alimenticios han sido fuertemente desregulados en los últimos años, y se han flexibilizado en alguna medida los controles en el movimiento de cultivos. Paralelamente a una disminución de la protección industrial y una depreciación del tipo de cambio real, el precio relativo de los productos agrícolas ha mejorado. La carga tributaria global sobre la actividad agrícola se ha aliviado en forma significativa. La apertura de los mercados hacia comerciantes privados ha contribuido a la reducción de los costos de comercialización y distribución, a la nivelación de precios entre los distintos mercados locales y a una mejor integración de los mercados.

No obstante, las reformas de precios y de mercado han resultado muy poco adecuadas para estimular la productividad agrícola. En algunos programas de reforma, las expectativas en cuanto a la respuesta de los precios de la oferta han sido demasiado optimistas¹³. La producción depende, en gran medida, del estado de la infraestructura rural (carreteras, transporte, irrigación, electricidad y telecomunicaciones, servicios de

¹² En muchos estados (incluso en algunos de los más pobres), se ha constatado que más del 95% de la población no obtiene los cereales que consume del sistema público de distribución.

¹³ En los países pobres, con una carencia en infraestructura débil, Chhibber (1989) estima una elasticidad del precio de la oferta a largo plazo de 0.3 a 0.5, Binswanger (1989) estima una elasticidad a corto plazo de 0.06.

investigación y extensión), así como de los sistemas de crédito y de entrega de insumos, cuyo desarrollo no pasa sólo por mejores precios, sino que requiere además cambios institucionales y organizacionales profundos y autónomos.

Ya se ha mencionado la importancia (y las dificultades) de las medidas de redistribución de los activos tales como las reformas agrarias. Los pequeños campesinos pueden ser más productivos en muchos cultivos y un mejor acceso a los activos habría mitigado el grave problema de la falta de garantías de crédito que forzosamente tienen que enfrentar. Las reformas agrarias distributivas también podrían constituir una red de protección para los pobres afectados por las consecuencias de las reformas del mercado en términos de desplazamiento (pérdida de empleos y oportunidades de negocio, desempleo friccional, etc.). China ha sido escenario de grandes y exitosas reformas de mercado en las últimas dos décadas y podría afirmarse que sus efectos desgarradores en la sociedad fueron parcialmente mitigados por la distribución de tierras marcadamente igualitaria realizada tras las reformas agrarias y la descolectivización de 1978, de tal manera que hasta la familia rural más pobre afectada por las reformas podía contar con algo de tierra como último recurso. En los países con relativa abundancia de tierras, el otorgamiento de créditos para la adquisición de activos productivos tales como ganado es un factor particularmente importante. Por ejemplo, sobre la base de un gran conjunto de datos de hogares rurales en Zambia, Deininger y Olinto (2000) analizan, en términos econométricos, los factores que explican el rendimiento relativamente mediocre del sector agrícola el país tras la liberalización, concluyendo que el poseer activos productivos tales como animales de tiro es la principal limitación a una mayor productividad agrícola. Resulta esencial definir cuál debe ser el papel de las organizaciones públicas y comunitarias para asegurar un suministro adecuado de los factores no relacionados con los precios mencionados en el párrafo anterior para determinar la futura evolución de las reformas de mercado y hasta de precios.

Una de las razones (aunque obviamente no la única) por las cuales estas últimas reformas han sido hasta ahora lentas y vacilantes en muchos países en desarrollo, para gran desilusión de muchos de los

preconizadores de las reformas de las instituciones internacionales de préstamo, es que no se han resuelto aún algunos de los problemas reales que inicialmente fueron la base de la intervención del Gobierno (y que llevaron al dominio de los organismos estatales ineficientes). Existen, en particular, muchas deficiencias del mercado (especialmente en el otorgamiento de créditos, seguros, información e infraestructura) que siguen sin solución, aunque el Estado se esté retirando. Por ejemplo, son frecuentes los casos de países africanos¹⁴ en los que la productividad agrícola se ha estancado o ha disminuido dentro del marco de programas de austeridad fiscal impuestos por los organismos financieros internacionales, ya que se ha reducido el apoyo estatal a los pequeños productores (en materia de créditos, adquisición de productos finales, subsidios a los insumos y otros) sin que el sector privado haya logrado llenar este vacío, en particular en las actividades destinadas a servir a regiones alejadas y a grupos vulnerables.

A medida que progresa la integración del mercado, se produce un aumento concomitante de los riesgos del mercado, en términos de la necesidad de crédito para invertir en nuevos cultivos, almacenamiento y transporte, así como de una mayor coordinación entre diferentes ramas de un proceso más especializado de producción y comercialización. Las organizaciones y cooperativas campesinas pueden jugar un papel importante en los mecanismos de crédito colectivo (ya que pueden superar los problemas inherentes de aplicación de las normas y de información que enfrentan los organismos públicos de crédito), en las actividades de comercialización de factores de producción y los productos finales, en la recopilación y difusión de información relativa al mercado o de conocimientos técnicos, y en la consolidación del poder de negociación colectiva de los pequeños agricultores en los mercados¹⁵.

¹⁴ Según estimaciones de Townsend (1999), el índice Malmquist de productividad agrícola registró un crecimiento negativo durante el período 1980-1996 en Bostwana, Tanzania, Ruanda, Madagascar, Camerún, Burkina Faso, Mali, Sudán y Senegal.

¹⁵ El sector del algodón en Malí es un caso interesante en el que la unión de productores de algodón ha convenido una asociación ventajosa con la compañía multinacional del algodón y el Estado.

A pesar de todas sus limitaciones, tanto de capacidad administrativa como de vulnerabilidad frente a procesos poco rentables, el Estado puede, por lo menos, jugar un papel catalizador en las etapas iniciales al activar el financiamiento agrícola y avalar los riesgos, siempre cuidando de evitar el riesgo moral asociado de fomentar la dependencia. Puede tomar la iniciativa de crear bolsas de productos básicos, generar y difundir la información, dar cabida a contratos de contingencia, y arbitraje en caso de conflictos contractuales. Aunque el proceso de desregulación debe continuar, los poderes normativos del Estado deberían ser reforzados en algunos aspectos, por ejemplo, para asegurar el logro del objetivo manifiesto de las reformas de fomentar la competencia. De lo contrario, la privatización a menudo implica el reemplazo de un monopolio público por un monopolio privado. Este es particularmente el caso de algunos cultivos de exportación en que los canales privados de comercialización tienden a ser monopólicos (a diferencia de muchos mercados internos de productos alimenticios en los cuales hay generalmente más competencia y menores barreras de entrada). También se requiere mayor regulación y fiscalización pública en el caso del impacto ambiental de la utilización privada de nuevos insumos y tecnologías.

Durante el período posterior a la reforma, la inversión pública agrícola ha ido disminuyendo en muchos países en desarrollo. Dadas las evidentes complementariedades entre inversión pública y privada en este campo, no ha de sorprender que la inversión privada haya reaccionado lentamente para suplir tal deficiencia. De manera más específica, la disminución de la inversión pública para investigación y desarrollo agrícolas ha provocado en muchos países una desaceleración del progreso tecnológico en la agricultura. Por otra parte, la reducción de las inversiones en el mantenimiento y reparación de los sistemas de irrigación y drenaje, caminos rurales, y prevención de la erosión del suelo ha afectado la eficacia de las inversiones realizadas anteriormente en el sector agrícola. (Proyecciones recientes del IFPRI para China indican que cada yuan que se invierte en las próximas décadas en investigación e irrigación podría tener retornos de 3,6 a 4,8 yuan.) La cuestión de la inversión pública también será cada vez más importante en el caso de la

investigación biotecnológica para desarrollar tecnologías de cultivos y ganadería, así como de cultivos autóctonos adaptados a las condiciones locales (el sorgo en África, el mijo en la India), necesidad que probablemente no será tomada en cuenta por las compañías multinacionales de biotecnología que operan bajo licencia. El recorte de fondos en algunas organizaciones públicas internacionales tales como el CGIAR, que alguna vez lideró las actividades de investigación y desarrollo en relación con la revolución verde, les ha impedido responder cabalmente a las necesidades específicas de los campesinos pobres.

En cuanto a la inversión pública en la agricultura, el énfasis ha ido evolucionando desde una inversión pública masiva en grandes represas (que muchas veces provocaban grandes desplazamientos de personas, daño ambiental, anegamiento y salinidad, así como fiscalización arbitraria del agua, manejada por una burocracia corrupta y lejana) a un mejor manejo local de los sistemas de irrigación existentes y a la realización de proyectos de irrigación de menor envergadura bajo algún tipo de control de la comunidad para mejorar la eficacia de las inversiones. Comparando el modo de operar de la burocracia asociada al riego por canales en Corea y en la India, Wade (1997) concluyó que el sistema imperante en el primer país era más sensible a las necesidades de los campesinos locales y, por ende, más efectivo. En la India existen grandes sistemas de canales, con jerarquías centralizadas a cargo de todas las funciones (operaciones y mantenimiento, así como diseño y construcción). Sus modalidades de operación (incluyendo las normas de promoción y traslado de los funcionarios, diseñadas para minimizar la identificación entre los fiscalizadores del sistema de riego y los campesinos locales, y el uso frecuente de métodos de gestión y supervisión poco confiables), como asimismo la fuente de financiamiento (gran parte del presupuesto del departamento de riego consiste en una subvención otorgada por el tesoro público) son absolutamente insensibles a la necesidad de desarrollar y aprovechar el capital social local. Por el contrario, en Corea existen entidades responsables de los sistemas de canales que funcionan en forma separada: las tareas de implementación y de mantenimiento de rutina (a diferencia de la formulación de políticas

y el diseño técnico) están a cargo de las Asociaciones para el Mejoramiento del Campo (Farmland Improvement Associations), una por cada zona de captación, cuyo personal cuenta con campesinos locales que trabaja media jornada (escogidos por las autoridades del pueblo), quienes poseen conocimientos acerca de las cambiantes condiciones locales, cuyos sueldos y presupuesto operacional dependen en gran parte de los derechos de uso pagados por los campesinos y cuya actividad está constantemente basada en las relaciones de confianza existentes en el ámbito local.

Los mismos problemas asociados con la poca responsabilidad frente a la población local comprometen el volumen y sobre todo la calidad de los bienes y servicios públicos en el plano local en muchos países en desarrollo. En un estudio realizado por Mclean *et al* (1999), se calcularon puntajes a partir de un análisis detallado de los acuerdos institucionales para la toma de decisiones y la asignación de recursos en seis grandes aspectos del desarrollo rural en diecinueve países en desarrollo (educación básica rural, atención primaria de salud rural, mantenimiento de los caminos rurales, extensión agrícola, abastecimiento de agua en zonas rurales y manejo forestal). De los diecinueve casos elegidos para la muestra, los resultados en términos de descentralización fueron particularmente bajos en Nigeria, Costa de Marfil, Burkina Faso, Senegal, Bangladesh, Egipto y Tanzania. Fisman y Gatti (1999) encontraron una significativa correlación negativa en datos a través del país entre la participación subnacional del gasto público total y diversas medidas de corrupción, que controlan otros factores, sugiriendo que la descentralización puede contribuir a atenuar la corrupción. Naturalmente, los efectos adversos de la ausencia de responsabilidad local en términos de la calidad de los bienes y servicios públicos se manifiestan bajo la forma de fugas y deficiencias de focalización que son incluso menos tangibles que lo que indican las medidas de corrupción.

Más allá del impacto de la responsabilidad local por la calidad del servicio en instalaciones abastecidas por el sector público, es importante señalar que una organización comunitaria local, siempre y cuando cuente con un número estable de miembros y estructuras bien desarrolladas

para transmitir información privada y normas entre sus miembros, podrá ser capaz de manejar en mejor forma los recursos comunes, tales como bosques, pastizales, pesquerías y obras menores de riego superficial, de los cuales dependen los campesinos pobres en forma vital para su subsistencia diaria y también como seguro a modo de reserva de alimentos y fuente de forraje en años de mala cosecha. Existen varios ejemplos documentados en diferentes partes del mundo de gestión local autónoma exitosa de las tierras comunes a nivel comunitario (véase Ostrom (1990), Tang (1991), Baland y Platteau (1996), y Lam (1998).

Pero también existen muchos casos en que la cooperación en el manejo de los recursos comunes en los países pobres ha fracasado, llevando a un régimen anárquico de explotación frenética de dichos recursos. La disminución de los recursos locales comunes: destrucción de bosques y pastizales, la creciente toxicidad y ciénago de ríos y lagunas, agotamiento de las reservas acuíferas y erosión y desertificación de los suelos, se ha traducido en una mayor inseguridad y en un empobrecimiento de los campesinos pobres en muchas partes del mundo, cuya medida no se refleja en las estimaciones habituales de la pobreza basadas en gasto de consumo privado. En realidad, en muchos de estos países existe una larga tradición de manejo equilibrado de los recursos en virtud de arreglos bastante informales a nivel de la comunidad local. La erosión de los recursos comunes comenzó sólo a partir de estas últimas décadas con los grandes cambios demográficos e institucionales, a menudo acelerados por la apropiación comercial o burocrática de los recursos comunes, suplantando los tradicionales derechos históricos de las comunidades locales sobre estos recursos. Devolverles el poder a estas comunidades podría contribuir a la regulación, conservación y mantenimiento de estos recursos. En algunos casos, tales como la protección y regeneración de los bosques y el desarrollo de terrenos baldíos en la India, existen ahora algunos ejemplos exitosos de manejo conjunto entre el Estado y la comunidad local, siendo esta última la que asume las mayores responsabilidades.

Un problema serio que obstaculiza la mayoría de los mecanismos descentralizados de gobernabilidad se relaciona con los conflictos sobre

técnicas de comercialización. En zonas afectadas por una fuerte desigualdad económica y social, el problema de “captura” de los organismos locales gobernantes por parte de la élite local puede ser serio, y los grupos más pobres y débiles de la población pueden verse gravemente expuestos a su voluntad y abusos. El gobierno central también puede verse “capturado”, pero hay muchas razones por las cuales el problema puede ser más serio a nivel local. Por ejemplo, la organización de grupos de resistencia o de presión implica algunos costos fijos: por lo tanto, los sectores pobres pueden, a veces, estar menos organizados a nivel local que a nivel nacional donde pueden conjugar sus capacidades organizadoras. Asimismo, la colusión entre las élites puede resultar más fácil a nivel local que nacional. La formulación de políticas en el plano nacional puede representar una mayor concesión mutua entre las plataformas políticas de los diferentes partidos, sus planteamientos a nivel nacional pueden ser objeto de una mayor atención por parte de los medios de comunicación, y así. Cuando los ricos y poderosos se adueñan del gobierno local, ocurre con frecuencia que los grupos subordinados recurren a autoridades supralocales para solicitar protección y ayuda. En estas circunstancias, la intervención del largo brazo del Estado en rincones alejados de un país pobre se produce a instancias de un grupo determinado, y no siempre por imposición arbitraria (como lo implica habitualmente la opción pública o la literatura sobre la nueva economía institucional). Naturalmente, esa tendencia de la élite a adueñarse de las autoridades locales y utilizarlas para sus fines de corrupción sólo podrán mantenerse controladas, en última instancia, consolidando mecanismos mediante los cuales se asuma la responsabilidad e instituciones locales transparentes y democráticas (y a medida que va extendiéndose de una actividad a otra la experiencia adquirida por los pobres en materia de autogestión, por ejemplo, en cooperativas, sindicatos y otras organizaciones políticas y sociales rurales).

Este mismo problema se plantea claramente en las organizaciones comunitarias locales (no gubernamentales) en el manejo de los recursos comunes. Por ejemplo, la fragmentación social extrema que caracteriza a la India dificulta la cooperación con miras a la creación de instituciones

comunitarias mucho más que en países socialmente homogéneos, tales como Corea, Taiwán o Japón. Una consecuencia positiva de la reforma agraria, poco valorada en los estudios económicos tradicionales, es el hecho que dicha reforma, al modificar la estructura política local del pueblo, les da más “voz” a los pobres y les lleva a involucrarse en las instituciones locales autónomas y en el manejo de los recursos locales comunes.

En cuanto a la secuencia de las reformas, hay cierto consenso en el sentido que deberían intentarse primero las reformas de precios (evolución hacia precios determinados por el mercado) antes de desregular la comercialización, y que se deberían implementar medidas tendientes a promover un sector privado competitivo, mucho antes de dismantlar el sector público. Por ejemplo, para reducir los altos costos de almacenamiento de las grandes oficinas de comercialización del sector público, mucho antes de hacer un intento de privatización, éstas pueden llamar a licitación para que comerciantes privados suministren los cereales y demás productos en momentos y lugares determinados y, en términos generales, incentiven el comercio de futuros. Para evitar que el monopolio público se convierta en un monopolio privado, es importante consolidar el marco regulatorio público antes de intentar privatizar. Se debe fomentar la competencia entre organismos públicos y entre organismos públicos y privados. En el proceso de reforma china, se incentivó la competencia entre los organismos públicos de distintas localidades, pero dicha competencia se realizó con una gran limitación presupuestaria: es decir, se descartaba la posibilidad de rescate por parte de autoridades supralocales de empresas locales en dificultades en las zonas rurales. En los países cuyo ingreso depende fuertemente de las exportaciones de productos agrícolas, la reducción de restricciones al comercio exterior en términos de ingreso público y divisas debería producirse sólo en las últimas etapas de la reforma, después de la liberalización del comercio interno. La importación de insumos agrícolas esenciales tales como fertilizantes debería ser liberalizada tempranamente (de cualquier manera, en países como la India, el subsidio a los

fertilizantes ha contribuido más al desarrollo de empresas nacionales de fertilizantes ineficientes que al progreso de los campesinos).

Los temas abordados en este documento en materia de reforma agraria, reforma crediticia y descentralización del poder en la prestación de bienes públicos e infraestructura a escala local deben, naturalmente, ser analizados teniendo en mente un horizonte de más largo plazo. Es poco probable que se produzca una inversión privada en infraestructura, mientras no se hayan implementado las reformas a la fijación de precios y derechos de uso de los servicios de infraestructura. Tras la reforma en la India, ha habido escasez de inversión privada en la generación y distribución de electricidad, a pesar de los muchos incentivos ofrecidos por el Gobierno, debido a que la estructura tarifaria de la electricidad para los agricultores se mantiene muy baja en razón de la presión de poderosos grupos de presión campesinos. En algunas ocasiones, el proceso de reforma en estas áreas se ha visto facilitado por asociaciones entre el Gobierno, el sector privado y las organizaciones comunitarias o cooperativas. Crear organizaciones comunitarias locales implica costos fijos; cuando una organización comienza a funcionar en un aspecto particular del desarrollo rural, el costo marginal de extender las funciones de dicha organización a otros aspectos puede ser relativamente bajo, y existen además externalidades entre las distintas áreas organizacionales. El Estado puede cumplir un rol catalizador en las fases iniciales de la creación de esta institucionalidad, cubriendo las pérdidas, compartiendo los riesgos y proporcionando los servicios técnicos y profesionales necesarios para desarrollar capacidades a nivel local.

La factibilidad de esta secuencia de reformas está determinada por aspectos políticos y económicos. Los diferentes tipos de reformas deben ser presentados en paquetes de tal modo que puedan ser objeto de concesiones mutuas por parte de los diferentes grupos interesados y que permitan compensar de manera simple a los perdedores; por ejemplo, una reducción de los subsidios y las restricciones a las importaciones pueden ser compensadas de alguna forma por tipos de cambio adecuados. De todas maneras, el hecho de proveer una protección social básica para los perdedores favorece el apoyo político a las reformas. Si éstas se

producen luego de una crisis presupuestaria, aquéllos cuyos intereses creados se ven afectados podrían estar dispuestos a llegar a un arreglo si los favorecidos por la reforma muestran alguna tendencia a compartir sus beneficios (o el Gobierno les obliga a compartirlos). Puesto que los potenciales ganadores de las reformas necesitan algún tiempo para consolidarse, los reformadores tendrán que esforzarse, tanto por formar nuevos grupos de apoyo político como para administrar las nuevas políticas.

El caso de China también indica que es conveniente empezar por legitimar los cambios *de facto* que ya se están desarrollando al margen del sistema antes de iniciar formalmente las reformas. En la descolectivización (y la introducción del sistema de responsabilidad de los hogares) de 1978, los líderes chinos sólo se limitaron a formalizar un proceso que algunos agricultores ya estaban implementando por cuenta propia. Empezó con varios hogares de un pueblo del distrito de Fengyang en la provincia de Anhui. Luego, esta práctica se extendió a otros distritos de la provincia, y contó con el apoyo de las autoridades provinciales antes de ser patrocinado por el gobierno central. Hacia 1984, esta reforma había alcanzado a casi todos los hogares de China. En otros aspectos, la descentralización también permitió a los gobernantes chinos probar nuevas modalidades de reformas del mercado, primero en algunas zonas costeras localizadas, mucho antes que los efectos demostrativos del éxito de la reforma se extendieran a otras regiones. Esto allanó el terreno para proceder a la reforma en otras partes del país y les permitió vencer más fácilmente la oposición.

Finalmente, es muy importante en el período de transición asegurar un entorno de políticas coherentes y estables con miras a mantener una cierta continuidad de las reformas, aunque sea en forma lenta. Cambios frecuentes de orientación y revocación de políticas, sin importar cuán justificados sean éstos desde el punto de vista político o táctico, pueden dañar la credibilidad de las reformas e incrementar la resistencia política de los grupos cuyos intereses se ven afectados y que esperan que finalmente se vuelva al *statu quo* anterior.

5. HACIA UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN: ÁREAS PRIORITARIAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

- A. Si bien la mayoría de los análisis contenidos en la literatura (y en este artículo) se relaciona con las características generales del cambio institucional, la etapa siguiente tendrá que abordar en forma intensa los detalles institucionales dentro de un contexto específico en materia de sistemas de derechos de propiedad, estructuras de gobernabilidad, redes sociales y relaciones laborales que funcionan en sinergia con las normas comunitarias y los apremios tecnológicos y ecológicos. Para ello, se requieren estudios de casos a escala micro, de tipo comparativo e histórico, acerca del contexto institucional en el cual diferentes países (y regiones) han obtenido logros diferenciales en la implantación de las reformas agrarias.
- B. Los aspectos relacionados con la igualdad de género en las reformas agrarias generalmente son abordados sólo en forma simbólica. Se necesitan estudios de casos detallados, especialmente en África (donde las mujeres tienen una participación muy activa en la producción y comercialización de alimentos), sobre la forma en que la globalización afecta la estructura de las relaciones hombre-mujer en la producción y en el uso de los recursos ambientales.
- C. Quedan muchos temas por resolver en la literatura, tanto teórica como empírica, sobre los derechos de propiedad intelectual. A medida que crece la importancia de la investigación biotecnológica para la agricultura, y se vuelven críticos los asuntos relacionados con la fijación de precios protegidos por patentes y la adecuación de la tecnología desarrollada desde el punto de vista comercial al entorno agro-climático y económico de los países pobres, se necesitarán más estudios empíricos fundamentados en la teoría sobre las diversas ventajas y desventajas que involucra cada caso.
- D. Otro aspecto relacionado es el estudio de una respuesta institucional apropiada para varios bienes públicos internacionales que revisten gran importancia para el sector agrícola de los países pobres. En el

caso de nuevas semillas, selección genética, o técnicas de manejo de plagas y nutrientes para el material vegetal que son particularmente importantes para millones de campesinos pobres en el mundo, por ejemplo se debería fomentar la creación de instituciones de cooperación entre compañías multinacionales de investigación, organismos internacionales e instituciones donantes (garantizando un umbral mínimo de demanda y pagando por el acceso a los resultados patentados de la investigación), y las organizaciones agrícolas beneficiarias en los países pobres (coordinando el uso y fiscalizando la piratería), en forma similar al enfoque actual de la cooperación internacional en materia de investigación sobre la vacuna contra la malaria y otras enfermedades tropicales.

- E. Este artículo ha hecho hincapié en la importancia de los conflictos sobre técnicas de comercialización que comprometen la productividad, consolidando los cambios institucionales y el manejo de los gobiernos locales y de los recursos de propiedad común. Si bien se trata de una idea plausible, su relevancia debe determinarse empíricamente en contextos culturales e históricos específicos, controlando otros factores económicos, sociales y físicos. La interrelación entre desigualdad y arreglos institucionales es bastante compleja y hasta ahora ha sido poco explorada¹⁶.
- F. Frente a la crisis de abastecimiento de agua que se avecina en muchas partes del mundo, es urgente diseñar mecanismos institucionales innovadores en cuanto al uso del agua, de tal manera de ayudar a la conservación de dicho recurso (con señales de precio apropiadas), sin perjudicar, no obstante, a los pequeños usuarios (como lo hacen muchos mercados del agua emergentes), devolviendo el poder a las asociaciones de usuarios del agua y aplicando tarifas cobradas por organismos públicos de irrigación responsables ante los habitantes locales. También es importante estudiar las razones por las cuales estas asociaciones de usuarios de agua funcionan bastante bien en

¹⁶ Véase, por ejemplo, Benabou (1996) y Bardhanm Ghatak y Kaivanov (2000).

algunas regiones no en otras. La investigación en este campo, en particular por parte de los economistas, todavía está en pañales, al igual que el manejo de otros recursos de propiedad colectiva (bosques, pesquerías y pastizales) y la coordinación de actividades (control integrado de plagas, desarrollo de cuencas hidrográficas y conservación de los suelos).

BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, G.A. 1984. *An economic theorist's book of tales*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.
- Baland, J.M. & Platteau, J.P. 1996. *Halting degradation of natural resources: is there a role for rural communities*. FAO, Roma.
- Baland, J.M. & Robinson, J.A. 1998. *Land and power* University of Southern California Discussion Paper, Los Angeles, EE.UU.
- Bardhan, P. (ed.). 1989. *The economic theory of agrarian institutions*, Oxford, R.U.: Clarendon Press.
- Bardhan, P., Ghatak, M. & Karaivanov, A. 2000. *Inequality, and collective action problems*. Universidad de California, Berkeley, EE.UU. Documento de trabajo, Marzo.
- Benabou, R. 1996. Inequality and growth. *NBER Macroeconomics Annual*.
- Binswanger, H. 1989. *How agricultural producers respond to prices and government investments*. Conferencia Anual sobre la Economía del Desarrollo, Banco Mundial, Washington DC.
- Binswanger, H.P., Deininger, K. & Feder, G. 1995. Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations. En J.R. Behrman & T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of development economics* III. Amsterdam: Elsevier.
- Brenner, R. 1976. Agrarian class structure and economic development in preindustrial Europe. *Past and Present*, Febrero.
- Carruthers, B.G. 1990. Politics, popery, and property: a comment on North and Weingast. *Journal of Economic History*, Septiembre.

- Chhibber, A. 1989. The aggregate supply response in agricultural: a survey. In S. Commander (ed.). *Structural adjustment and agriculture: theory; and practice in Africa and Latin America*, Londres: Overseas Development Institute.
- Clark, G. 1995. The political foundations of modern economic growth: England, 1540-1800. *Journal of Interdisciplinary History*, Spring.
- Deininger, K. & Ofinto, P. 2000. *Why liberalization alone has not improved agricultural productivity in Zambia: the role of asset ownership and working capital constraints*. Washington DC: Documento de trabajo, Banco Mundial.
- Dixit, A. & Londregan, J. 1995. Redistributive politics and economic efficiency. *American Political Science Review*.
- Elster, J. 1989. *The cement of society: a study of social order*. Nueva York, EE.UU.: Cambridge University Press.
- Fisman, R. & Gatti, R. 1999. *Decentralization and corruption: evidence across countries*. Documento de trabajo del Banco Mundial, Washington DC.
- Fernandez, R. & Rodrik, D. 1991. Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty. *American Economic Review*, Diciembre.
- Greif, A. 1992. Institutions and international trade: lessons from the commercial revolution, *American Economic Review*, Mayo.
- Greif, B. 1997. Microtheory and recent developments in the study of economic institutions through economic history. En D. M. Kreps & K.F. Wallis. *Advances in economic theory*, Cambridge University Press, vol. 11.
- Guinane, T. 1994. A failed institutional transplant: Raiffeisen's credit cooperatives in Ireland, 1894-1914. *Explorations in Economic History*.
- Hoff, K., Braverman, A. & Stiglitz, J.E. (eds.). 1993. *The economics of rural organizations: theory, practice, and policy*. Nueva York, EE.UU.: Oxford University Press.
- Lam, W.F. 1998. *Governing irrigation systems in Nepal: institutions, infrastructure, and collective action*. ICS Press, Oakland.

- McLean, K., Kerr, G. & Williams, M. 1998. *Decentralization and rural development: characterizing efforts of 19 countries*. Documento de trabajo del Banco Mundial, Washington DC.
- Menger, C. 1963. *Problems of economics and sociology*, 1883, traducido por F. J. Nock, University of Inequality and Growth', inédito, 1995. Illinois Press, Urbana.
- Montinola, G., Qian, Y. & Weingast, B. 1995. Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China. *World Politics*.
- Nabli, M. and Nugent, J.B. (eds.). 1989. *The new institutional economics and development*. Amsterdam: Elsevier.
- North, D.C. 198 1. *Structure and change in economic history*. Nueva York, EE.UU.: Norton.
- North, D.C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Nueva York, EE.UU.: Cambridge University Press.
- North, D.C. & Weingast, B. 1989. The evolution of institutions governing public choice in 171 Century England. *Journal of economic History*.
- Nugent, J.B. & Robinson. J. 1998. *Are endowments fate? On the political economy of comparative institutional development*. University of Southern California, Department of Economics Working Paper, Los Angeles, EE.UU.
- Olson, M. 1965. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass., EE.UU.: Harvard University Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Nueva York, EE.UU.: Cambridge University Press.
- Rabin, M. 1998. Psychology and economics. *Journal of Economic Literature*.
- Rajan, R.R. & Zingales, L. 1999. *The tyranny of the inefficient: an enquiry into the adverse consequences of power struggles*. University of Chicago, Graduate School of Business, Documento de trabajo, Enero.
- Robinson, J. A. 1995. *Theories of 'bad policy'*. University of Southern California Working Paper, Los Angeles, EE.UU.

- Schreiber, G. & Varangis, P. 1999. *Cocoa marketing and pricing in West Africa*. Documento de trabajo del Banco Mundial, Washington DC.
- Tang, S.Y. Institutional arrangements and management of common-pool resources. *Public Administration Review*.
- Townsend, R.F. 1999. Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa: Policy Challenges, Documento técnico del Banco Mundial No. 444, Washington DC, 1999.
- Wade, R. 1997. How infrastructure agencies motivate staff- canal irrigation in India and the Republic of Korea. En A. Mody (ed.). *Infrastructure strategies in East Asia*. Economic Development Institute, Banco Mundial, Washington DC.
- Williamson, O. 1985. *The economic institutions of capitalism*. Nueva York, EE.UU.: Free Press.
- Young, H.P. 1998. *Individual strategy and social structure: an evolutionary theory of institutions*. Princeton, EE.UU.: Princeton University Press.