

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
REDCAPA**

**LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN LA AGRICULTURA
LATINOAMERICANA Y LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS
DE SOPORTE DENTRO DEL NUEVO GATT**

**MARÍA ADELAIDA FARAH (Univ. Javeriana-Colombia)
ALMA SARA VIA (Univ. Simón Cañas-El Salvador)
LILY JARA (FLACSO-Ecuador)
VERÓNICA RODRÍGUEZ (Univ. Autónoma Metropolitana -México)
DANIEL ANIDO (CIAAL/ULA-Venezuela)**

COSTA RICA, MAYO 1996

I. JUSTIFICACIÓN:

EL CONTEXTO DEL NUEVO COMERCIO AGRÍCOLA MUNDIAL

La dinámica vertiginosa en la estructura económica muestra la última década del siglo XX como un periodo que apuntala hacia la consolidación de la globalización como fenómeno económico envolvente. El comercio traspasa las barreras tradicionales (aranceles, cuotas de importación, barreras fitosanitarias), y apunta hacia la plena movilidad de bienes y servicios entre naciones. Las fronteras nacionales parecen desaparecer, y la tendencia -una vez suprimidas aquéllas barreras- es al aumento de los precios internacionales y consolidación de las economías productoras de bienes y/o servicios dinámicos, especialmente las de los no tradicionales. Como consecuencia de ello, las naciones que corrientemente han dependido de la agricultura como sector exportador (y por ende, generador de divisas), en lo sucesivo habrán de enfrentar un escenario con muchos más actores que en el pasado, y delineado por los acuerdos multinacionales de política comercial. Es así como en 1994, y luego de una Ronda Uruguay que se había iniciado ocho años antes, se firma el Acuerdo sobre Agricultura, dentro del marco del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Este Acuerdo¹ contempla tres elementos esenciales. El primero de ellos consiste en el acceso a los mercados, definido a su vez por la consolidación de aranceles y la arancelización de las barreras no arancelarias. Esto a su vez supone que cada país asociado se compromete a colocar sus productos un arancel no superior al especificado en la lista de concesiones. El segundo de los elementos contenidos se refiere a las ayudas internas, consistentes en aquellas transferencias de ingresos con efecto cero en el comercio y la producción. Dentro de este grupo se incluyen las medidas permitidas (medidas de “caja verde”, medidas de “caja ámbar”, pagos directos a productores), y las no permitidas. El último de los elementos se refiere a las subvenciones a las exportaciones, que incluyen todas aquellas transferencias que hace el Estado a los exportadores, condicionadas a la exportación (tales como colocaciones del gobierno a precios inferiores a los del mercado; subsidios a fletes, transportes marítimos, etc.).

Las principales causas que determinaron la inclusión de la agricultura como un tema principal de la Ronda de Uruguay del GATT (comenzó en 1986) fueron:

- Los altos costos de las políticas proteccionistas de la agricultura (alimentos para autoabastecimiento y producción de excedentes para la exportación)

¹ El nuevo Acuerdo sobre Agricultura exige a sus asociados una serie de compromisos de reducciones, tendientes a eliminar progresivamente el valor de los aranceles (existentes y nuevos, con la arancelización). Las medidas más importantes son: i) reducción de las exportaciones subvencionadas, por productos; ii) utilizar como periodo base para reducirlos el comprendido entre 1986 y 1990 (si el 1991-92 es menor, usarlo); iii) reducción del volumen en 21% para países desarrollados y 14% para países en vías de desarrollo, en 10 y en 6 años, respectivamente; y iv) reducción del valor en 36% para países desarrollados y 24% para países en vías de desarrollo, en los periodos antes señalados. Por último, el acuerdo contempla la Cláusula de Paz (o de *Blair House*), un acuerdo entre EE.UU. y la unión Europea para resolver los conflictos relativos a subsidios. Entre otros aspectos, se establece la no adopción de derechos compensatorios ni presentación de quejas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dentro de nueve años, relativas a medidas de caja verde, de caja ámbar si no superan el nivel acordado en 1992, y subsidios a las exportaciones (excepto derechos compensatorios sí causarían daños).

- Creciente presión ejercida por los países exportadores que no subsidian

Como bien lo expresa Gómez (1994), “por la distorsión de los precios internacionales o por razones propias de la transición de sus economías, los países de la región pueden necesitar de diversas condiciones de protección en su apertura económica. La selección de los mecanismos para esto depende obviamente de la situación particular, pero es conveniente considerar su compatibilidad con las normas del GATT, con los compromisos derivados de convenios bilaterales y con la estrategia general de la apertura comercial en la región”. De esta manera, podrían implementarse políticas como:

- Precios mínimos de importación, utilizados por la Unión Europea y no recomendables para América Latina, por provocar una distorsión en los precios relativos internos y una asignación poco eficiente de los recursos productivos, además de que obliga a controles e intervenciones administrativamente pesadas. Además, es un instrumento en contra de las normas del GATT
- Medidas anti-dumping
- Derechos compensatorios
- Salvaguardas

Sin embargo, aún no están definidas todas las reglas que regirán el nuevo marco de la globalidad. La existencia aún hoy de políticas proteccionistas, que aplican muchos instrumentos y que en muchos casos presentan claros signos de incoherencia, plantea a los procesos de liberalización e integración problemas de difícil solución. Por una parte, deja entrever la necesidad de acuerdos regionales comerciales, para enfrentar el reto de la globalización de las economías y sociedades. Y por el otro, la reforma e instauración de una nueva institucionalidad, capaz de servir -junto a los precios- como mecanismo de coordinación en el intercambio y la coordinación económica.

La aplicación de las disciplinas multilaterales en materia de comercio y políticas agrícolas tienen importantes repercusiones sobre la estructura institucional del sector agroalimentario nacional y sobre el comercio intrarregional (Abraham et. al., tomado por Gómez, 1994). Este autor advierte que “la globalización y la apertura han originado cambios en las características de la producción agrícola y en el entorno económico en que se desenvuelven las empresas agropecuarias y agroindustriales, lo que asociado con los nuevos conceptos de administración y pensamiento estratégico, han cambiado la forma en que se administran las empresas del sector agroalimentario y la formulación de políticas sectoriales”. Tal condición exige algunas importantes consideraciones, tales como la valoración de actores, la construcción de capacidades; el reconocimiento de estar en un ambiente más internacionalizado y competitivo; internalización de las consideraciones ambientales en las empresas; necesidad de “llegar” al consumidor; y reconocimiento del cambio del papel de Estado y de las organizaciones del sector privado.

En síntesis, el nuevo entorno mundial desafía a la “vieja agricultura”. Pone sobre el tapete la necesidad de alcanzar rápidamente un desarrollo rural, que involucre un enfoque

multidisciplinario: agricultura, ganadería, agroindustria, servicios, forestería, turismo, democracia, mercadeo, ambiente, nutrición y salud. Y esto sólo es posible desde un marco mecanizado por una nueva institucionalidad.

Este es, *grosso modo*, el nuevo escenario donde habrán de competir los países latinoamericanos, y donde sus distintos actores requerirán de una nueva estrategia para enfrentar los nuevos retos del comercio internacional. El viejo papel del Estado regulador y omniprotector habrá entonces de limitarse a apoyos selectivos, orientados a estimular la productividad en aquellas actividades donde existan ventajas comparativas y competitivas, en tanto deberá abandonar los viejos desarrollos a ultranza (sustitución de importaciones, apoyo preferente a la industria, protección a la producción nacional) y promover la eficiencia de los actores. Aunque se reconocen importantes diferencias entre los países latinoamericanos y del Caribe, las condiciones políticas, económicas, sociales y hasta las culturales evidencian diferencias más de magnitud que de ausencia o presencia de ellas. Este pequeño ensayo intentará discutir sobre los rasgos característicos de la nueva institucionalidad requerida en el nuevo marco mundial, sobre algunas de las prioridades indispensables para la necesaria transformación de la agricultura en estos países, y sobre las políticas habrán de acompañar al sector en su inserción dentro del nuevo orden de comercio mundial.

II. MARCO DE REFERENCIA

A. El Neoinstitucionalismo Económico (NE) y la Crítica al Modelo Neoclásico de la Economía

Los gobiernos, las organizaciones internacionales y los organismos multilaterales reconocen que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo no es suficiente aplicar reformas al mercado, diseñar políticas macroeconómicas adecuadas, contar con una infraestructura básica o incrementar el desarrollo económico, sino que son además necesarias nuevas y mejores instituciones (Banco Mundial, 1985, referenciado por IICA, 1996). Surge entonces la reforma institucional como una propuesta para mejorar la asignación de recursos, el bienestar social y la distribución del ingreso. Esto último se explica en parte por la experiencia de largo plazo, que muestra un desarrollo institucional lento y pausado, frente al rápido crecimiento de la estructura económica.

Diversos autores (Coase, Williamson, Stiglitz, North, Olson y Stigler, entre otros) plantean dentro de una nueva concepción -en parte como respuesta a los neoclásicos- nuevos temas o supuestos que intervienen en la estructura económica, tales como costos de transacción, los derechos de propiedad, problemas de información, fallas de mercado. Y todos coinciden en destacar la importancia de las instituciones. Según D. North (FAO, 1995), institución es “las reglas de juego en una sociedad o más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. Es decir, la institución constituye el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y grupos

sociales. Este conjunto de reglas se convierten en instituciones cuando su conocimiento es compartido y su cumplimiento es aceptado -voluntariamente o no- por los miembros de la sociedad. La eficacia para aplicar las instituciones depende del poder coercitivo del gobierno para hacer cumplir las instituciones.

Surge así un nuevo enfoque, el *Neoinstitucionalismo Económico*, que busca responder a interrogantes como por qué son importantes las instituciones, por qué surgen, por qué los individuos las demandan, y cómo -una vez establecidas- influyen en el intercambio, las elecciones y decisiones de inversión, ahorro y consumo que diariamente realizan individuos y agentes económicos. Los Neoclásicos excluían el papel de las instituciones, aduciendo que éstas eran variables dadas (exógenas), y que por lo tanto no influenciaban las decisiones de los individuos. Estos últimos se guiaban empero por las variaciones en los precios relativos y en la dotación de recursos en una economía dada, y porque cualquier consecuencia positiva o negativa de las instituciones sobre el intercambio, sería borrada por los cambios en los precios y la competencia económica.

Sin embargo, las nuevas corrientes del pensamiento denotan el carácter vulnerable de los supuestos clásicos (todos los mercados en equilibrio, economía perfectamente competitiva, conocimiento pleno de la información en los individuos y agentes participantes y comportamiento racional y maximizador de estos últimos). Introducen, en cambio, argumentos como información incompleta, imperfecta y costosa; existencia de incertidumbre, lo que no garantiza que los resultados serán iguales a los presupuestos; los gustos y preferencias de los consumidores cambiantes en el tiempo; y la inexistencia de divisibilidad perfecta en los factores de los fines de producción. En consecuencia, es un modelo restrictivo, sin espacios para incorporar el papel de las instituciones y sus costos. El nuevo modelo, por el contrario, postula que i) los individuos también responden a los estímulos que provienen del entorno institucional, y ii) el intercambio y coordinación económica, además del mecanismo de precios, requieren de un mecanismo de coordinación institucional. De aquí se deduce que las organizaciones surgen por la necesidad de conciliar posiciones individuales “egoístas” con las sociales “maximizadoras” del bienestar social. Moldean entonces la conducta y el comportamiento de los individuos y los agentes económicos. Las instituciones, restricciones y el poder coercitivo determinan el comportamiento de los individuos, es decir, restringen las opciones reaccionales maximizadoras y egoístas, lo que abre posibilidades para que los individuos diseñen y operen organizaciones económicas y sociales, cuya eficiencia dependerá de la información disponible. De allí la importancia de las instituciones para el desempeño de la economía, pues constituyen las estructuras de incentivos (o desincentivos) que estimulan (o inhiben) el intercambio político, social y económico. Es decir, las estructuras de incentivos (o desincentivos) para invertir, ahorrar, innovar, etc., no sólo surgen del mercado y de la dotación de los factores. Y por lo tanto, el comportamiento de los individuos no está regido únicamente por el mercado, sino también por las instituciones, normas y leyes. Se hace entonces necesario crear instituciones eficientes.

El Neoinstitucionalismo busca captar las relaciones entre los diversos fenómenos involucrados en el intercambio, en la que los precios -aunque siguen siendo importantes para las transacciones en el mercado-, no son su exclusivo determinante. La autoridad pública, a través del poder judicial, es la llamada a garantizar el cumplimiento de las instituciones, especialmente cuando el intercambio se vuelve complejo y se involucran diferentes agentes. De esta manera se garantiza el cumplimiento coercitivo de las instituciones, aunque también se debe garantizar a un costo lo más bajo posible. Entonces, una categoría clave acá son los costos de transacción, que surgen cuando se establece algún tipo de contrato para intercambiar derechos de propiedad. El marco jurídico contiene a las instituciones relevantes; dos instituciones tienen un papel clave en el intercambio: los derechos de propiedad y los contratos. Con derechos de propiedad bien especificados y garantizados en su cumplimiento, se elimina la incertidumbre y los agentes tendrán motivaciones para invertir y mejorar la propiedad. El derecho de propiedad es una variable que no explica completamente la dinámica del intercambio, pero sí es importante para encarar los problemas de eficiencia y equidad. El contrato puede promover o bloquear la cooperación en el intercambio. Los contratos buenos bajan los costos de transacción, mejoran el intercambio e incrementan la eficiencia de una economía. Además, los contratos se convierten en elementos claves en la protección de los derechos de propiedad contra terceros, lo que se traduce en certidumbre y confianza. Para la economía neoclásica, los contratos son viables si son eficientes en el sentido de Pareto.

Otro aspecto importante en el intercambio es la información. De la disponibilidad de información sobre marco legal, regulaciones, contratos, etc., depende las elecciones económicas. Sin embargo, la información no es un bien libre de costos, por lo que los individuos demandan instituciones que permitan generar y difundir a bajo costo la información pertinente para las decisiones de invertir, ahorrar, consumir o innovar tecnológicamente. Así mismo, la presencia de estructuras centralizadas rígidas de gobernación (mecanismo que permite a los agentes actuar en las organizaciones sociales y económicas para resolver colectivamente sus diferencias, conflictos, etc.), aumenta los márgenes de decisión que podría provocar, por un lado, errores de asignación de recursos y cálculo económico, y por el otro, corrupción en el uso de los recursos.

B. Aplicación del NE a la formulación de la política agrícola

El NE y nuevos enfoques deben asumir a las instituciones como estructuras que tienen su propia vida, lógica y desarrollo. En lo que la agricultura como globalidad se refiere, aspecto toca a las instituciones cuya función es aumentar la productividad y la eficiencia, bajar los costos de transacción, favorecer la certidumbre y fomentar el intercambio, especialmente en el contexto de globalización. Las instituciones tendrán una importancia creciente en la medida que las relaciones de mercado se vayan extendiendo a la agricultura. Las áreas de mayor interés son aquellas que el mercado no cubre o abarca sólo parcialmente, como es el caso de investigación en áreas estratégicas, mejoramiento de calidad, oportunidad y disponibilidad de la información, capacitación, entre otros.

De otro lado, buenos contratos ayudan a disminuir los costos de transacción, acceder a economías de escala, aprovechar economías externas pecuniarias y estimular el intercambio, y a dar confianza y más seguridad a los distintos agentes involucrados. Esto exige que las instituciones cuyo marco facilitan y regulan la celebración de aquéllos avancen hacia formas que incentiven y garanticen un marco idóneo para que los mismos ocurran.

III. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR AGROPECUARIO LATINOAMERICANO DENTRO DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

A consecuencia del desgaste del modelo de desarrollo que prevaleció hasta comienzos de los ochenta, en los países de la región se está creando un nuevo modelo económico, el cual a partir de los 90's buscando cambios en la institucionalidad, que incluye los siguientes aspectos, redefinición del papel del estado y la sociedad, en el cual el estado cambia su papel de interventor y regulador de los mercados y precios, para convertirse en facilitador de las acciones de los agentes privados, y promueve el funcionamiento competitivo de los mercados. En este proceso de transición a un nuevo modelo de desarrollo se han dado reformas institucionales, tales como la búsqueda de la reducción del déficit fiscal, privatización y cierre de organizaciones públicas, pero no se ha trabajado en la definición de una estrategia de desarrollo, que permita saber qué papel desempeñarán éstas y cuáles son los lineamientos a seguir en el nuevo sistema. Se ha incrementado la participación de los ministerios de agricultura en las negociaciones comerciales, así como también la presencia del sector privado. El gobierno está en proceso de descentralización² y ha comenzado a transferir funciones y poder de decisión hacia los niveles regionales y locales. Se ha reducido el empleo público, que trae como resultado pérdida de la capacidad técnica de las instituciones vinculadas con la agricultura y demás sectores.

El papel de la sociedad civil, también se encuentra en un proceso de cambio. Esta cambia y se convierte, de sujeto pasivo a protagonista, en las asociaciones gremiales más fuertes del sector agrícola o las relacionadas con los productos con más dinamismo exportador, se produce el fortalecimiento de las capacidades para conducir los procesos de negociación. Los pequeños y medianos productores en las zonas rurales, se han quedado sin el apoyo del gobierno, y no conocen estos cambios ni cómo les afectarán, se incrementa la pobreza ya que el campesino pasa de ser productor a ser asalariado de los productos de exportación, o estará condenado a vivir marginado en las ciudades. Para tratar de minimizar los efectos negativos en los productores del área rural, se promueve el establecimiento de programas orientados a la reconversión de pequeños productores, para orientarles y minimizar el efecto de los cambios que se están produciendo, algunos de los programas son: Asistencia técnica para la reconversión, financiamiento para innovaciones tecnológicas y desarrollo de la microempresa.

² Descentralización en términos políticos, administrativos y económicos.

Así mismo, se produce un incremento en el número de ONG's que trabajan en la protección de los recursos naturales y la biodiversidad. Éstas han canalizado recursos internos y externos para desarrollar proyectos, y algunas veces se ha canjeado deuda externa por naturaleza a través de estas organizaciones.

En la conducción y formulación de políticas, se ha reducido el esquema de planificación tradicional, han desaparecido las unidades de planificación, hay interés por constituir unidades de negociación comercial, se están desarrollando sistemas de información sobre precios y mercado para apoyar negociaciones comerciales.

En cuanto a la educación, los países de la región están revisando sus sistemas educativos en función de las nuevas exigencias. En muchas de las instituciones de educación agrícola superior y media se han iniciado procesos de reconversión curricular, otros centros han sido privatizados y algunos han desaparecido por razones fiscales.

IV. EL INSTITUCIONALISMO NECESARIO Y LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

La situación antes presentada coloca la discusión en un punto clave: ¿cuál tendrá que ser la nueva institucionalidad, para fortalecer los cambios lográndose instaurar los nuevos y necesarios? La globalidad coloca a la agricultura -y dentro de ella a los productores, como los actores principales- en una nueva situación a la que deben “adaptarse o morir en el intento”. Es evidente que el Neoinstitucionalismo busque el bienestar de la sociedad global (e.g., dentro de un país), dentro de lo cual se halla implícitamente el Medio Rural. Y dentro de este último se encuentran inmersos los agentes sobre los cuales, a nuestro juicio, se deben orientar las prioridades dentro el nuevo orden institucional: los pequeños productores, por ser ellos los actores más vulnerables dentro del nuevo marco de la globalización y el nuevo GATT. Al entrar en una economía liberada, donde se debe competir con nuevos actores y más competitivos, se plantea la incertidumbre si aquéllos serán o no lo suficientemente fuertes para competir con ellos y tomar un lugar en los “nuevos mercados”(los liberados). Caso contrario, el pequeño productor -y probablemente el mediano también- estaría condenado a renunciar a su actividad tradicional, cambiando a nuevos sectores o actividades, o bien estaría obligado a reconvertirse.

Pero una reconversión del agricultor agrega a la discusión el problema de cambiar actitudes en un grupo de individuos que muchas veces carecen de formación escolar, y que en buena proporción de los casos son incluso analfabetas. En estas circunstancias, la experiencia ha demostrado que es difícil cambiar esa forma de pensar y actuar, e inclusive convencerlos de la necesidad de cambiar. Generalmente estos productores son reacios a los cambios, además de que priva en su mentalidad lo que personalmente quieren y desean hacer de su actividad. Muchas veces no se trata de ignorancia, pues la mayoría saben y conocen -al menos empíricamente- de las ventajas del mercado. Saben qué productos nuevos podrían cosechar y vender, pero no es tan fácil cambiar a rubros que, aún siendo

más rentables o con un mercado actual potencial, significan muy probablemente una amenaza a su *status* o situación actual, que al menos le proporciona la certeza de acceder a sus necesidades alimentarias, a él y su familia. En todo caso, ellos están actuando con racionalidad, pero bajo “su” racionalidad. Y ésta no necesariamente coincide con la del mercado.

Lo Anterior nos lleva a considerar que el cambio necesario apunta hacia una forjar en ellos una racionalidad diferente, que no trastoca a todo el conjunto de caracteres culturales, económicos y sociales que tienen. Se trata en todo caso de brindar un ambiente donde la educación enfatiza en la capacitación de este tipo de productor, y le brinda conocimientos sobre los mercados y su funcionamiento, y le enseña qué puede vender. Es necesario enfatizar que no existe homogeneidad entre los productores, razón por la cual la educación del pequeño productor debe considerar esta particularidad: debe distinguir entre productores de autoconsumo/subsistencia, productores orientados al mercado, productores que combinan la actividad agrícola con otras actividades (e.g., artesanías, agroindustria artesanal, etc.).

Algunas restricciones que impedirían la incorporación de estos productores dentro de la globalidad y el nuevo GATT, las constituyen las fallas del mercado y de los gobiernos, las que demarcan de maneras particulares la acción de los primeros. La información es uno de estos problemas, necesaria en oportunidad, calidad y formato amigable que les permita a estos productores decidir oportuna y acertadamente en cuanto a qué, cómo, cuándo y para quién producir. El nuevo escenario debe responder al cómo acceden los productores a esa información. Una segunda restricción lo constituye el problema de *status quo* que tienen en las diversas cadenas agrícolas y agroalimentaria, las actividades de intermediación, especialmente en lo relativo a la intermediación. Existe una marcada tendencia a la “cartelización” establecimiento y consolidación de individuos y organizaciones que controlan parte o todo el proceso de comercio de estos bienes, y son en consecuencia los que definen para muchos productos los “precios de mercado”(y por ende, los márgenes de comercialización, al fijar los precios que pagan a los productores). Ante tal situación, la nueva institucionalidad tendría que centrar -en alguna medida- sus esfuerzos en la regulación de esa intermediación-i.e., creación de un marco jurídico-legal-, para con ello propiciar el derrumbamiento de esta falla del mercado. Sin embargo, en este punto debe acotarse que muchos de estos grupos son los patrocinadores/*sponsors* de la institucionalidad política, por lo que oponerse a ellos supondría “matar a la gallina de los huevos de oro”, ¿Estaría dispuestos estos políticos a sacrificar este beneficio a cambio de mayor transparencia en los circuitos agrícolas y agroalimentarios? La respuesta parece favorecer más una respuesta en contrario. Un tercer elemento es el acceso al financiamiento. En general, la mayoría de los que se incluyen bajo esta denominación de pequeños productores, no pueden en las actuales circunstancias cubrir los costos de financiamiento a las tasas de mercado, si es que consiguen acceder a ellos. Tal situación supone entonces una condición -al menos durante un periodo de transición- que les garantice oportunidad a créditos blandos, para financiar su actividad productiva. De no lograrse, supondría acentuar su condición de vulnerabilidad. Un cuarto elemento es el problema de la organización de los productores, lo que exige una legalidad o

institucionalidad de referencia, que les brinde *per se* a desarrollar su capacidad emprendedora, a la vez que les permita potenciarla en el tiempo. Así mismo, exige que la regulación vigente no se convierta en una traba para su consolidación (como por ejemplo, el marco que legal que impide en algunos países que las instituciones de financiamiento no constituidas bajo la figura de sociedades anónimas, operar como empresas de lucro, aún cuando son en la práctica organizaciones de productores organizados).

Otros aspectos a considerar (y reconociendo que en conjunto no abarcan la totalidad) son el problema de la integración vertical y la generación de valor agregado, como una de las alternativas o medios para acceder a los nuevos mercados de una manera más fortalecida, e incluso como una de las alternativas para el desarrollo rural. Adicionalmente, el concepto de sostenibilidad tiene que ser el elemento envolvente en ese proceso de transformación institucional. Históricamente los productores -al menos una parte- han venido implementando una serie de medidas de conservación de suelos y aguas y prácticas de mejoramiento ambiental, por lo que el concepto de agricultura sostenible³ y sustentable no es una idea nueva para ellos, y lo que hacen no es necesariamente una práctica perjudicial para el medio ambiente. Sin embargo, debe señalarse que la ausencia de propiedad (denotada por la predominancia de aparcería, medianería y otras formas de explotación asociadas) puede significar un uso indiscriminado de los recursos, en tanto que a quien produce no le importa el desgaste o degradación, pues no se trata de su propiedad. El nuevo orden debe ponderar el avance en la legislación sobre los derechos de propiedad y tenencia de la tierra, iniciado en nuestros países a partir de los procesos de Reforma Agraria aplicados en décadas anteriores.

El marco de políticas macroeconómicas que apoyan la consecución de la nueva institucionalidad agrícola, de cara a la globalidad, estaría delineada por:

1. Políticas financieras, orientadas a promover la inversión en el país/región, y a garantizar -al menos- la reproducción del capital. Esto se consigue si se establece (sea que ya exista o porque se instaure) un marco legal que garantice i) la confianza-certidumbre en las reglas del juego, que no se desvíen de un lineamiento prefijado, y ii) la repatriación de los capitales, en el caso que éstos provengan del extranjero. Así mismo, este marco debe propiciar la concertación entes los grandes entes financiadores de la actividad económica (la banca privada, de fines pecuniarios) y las nuevas instituciones (ONG's y organizaciones con fines sociales) que tendrán como ámbito de acción el crédito focalizado a tasas preferenciales.
2. Políticas fiscales, fundamentas en tasas impositivas que equivalen a sus similares internacionales para el tipo de actividad, particularmente en le caso de la agricultura. En el caso de los impuestos directos que se apliquen, deben implementar tasas progresivas que pechen a los productores que más ganan, en proporción a sus beneficios (criterio de progresividad y tasas diferenciales), sobre todo en los casos de impuestos a las rentas. Debe al mismo tiempo combinar lo anterior con un régimen impositivo a la propiedad,

³ Es necesario incluir un marco legal regulatorio, que busque proteger la biodiversidad local, y así mismo, reflejar esta protección dentro de las políticas marco de la nueva actividad comercial en el escenario mundial.

para así pechar al que más tiene, y no necesariamente al que más produce. Esto evita “castigar” a quienes producen, a la vez que impone castigos a los buscadores de rentas (*rent seekers*). Esto además supone que este último tipo de impuestos deben ir cobrando una participación importante dentro de la rama de los impuestos directos, pero además, debe orientarse a la preferencia por la tributación indirecta, que pecha al consumo más que a la producción (generadora inicial del bienestar). En conjunto, estas políticas buscan reducir -primero- y erradicar -finalmente- el persistente déficit fiscal de nuestras economías.

3. Política monetaria, con tasas de interés de mercado para el común de las transacciones, pero permitiendo discrecionalidad en la actuación de las instituciones de crédito focalizado (con tasas inferiores a las del mercado). Esto coadyuvaría a fortalecer el ahorro interno, y más tarde la inversión (debe recordarse la tendencia mundial a la reducción de los montos para inversión, y de la competencia de los distintos países por acceder a ellos). Adicionalmente, debe pensar en posibilidad de reconversión de la deuda externa, como fuente de recursos para la inversión y particularmente para la agricultura.
4. Política comercial, orientada a mantener tipos de cambio de paridad y así impedir la aparición de ventajas comparativas “artificiales”, promover las exportaciones de bienes y servicios en los que hay competitividad, y simultáneamente las importaciones de aquellos bienes donde se carece de ella.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN LA AGRICULTURA

El fenómeno de la globalización corrobora la idea keynesiana que no todos los conflictos y fallas pueden ser corregidas por el mecanismo de mercado. Y es el Estado el llamado a intervenir cuando aquéllas se presentan. Concretamente, y con relación al sector externo cuando la competencia desleal de los otros países así lo amerite. Para favorecer la nueva y necesaria institucionalidad, debe intervenir como mediador en los conflictos de intereses de los actores más fuertes (los grandes productores, los industriales) y los pequeños productores. Éstos son un estrato de importancia vital para nuestros países, al tratarse de la gran mayoría de la población rural, y ser ésta última una proporción singular del total poblacional (además de ser este tipo de productores el más vulnerable en la nueva situación de apertura y globalización). Para ello debe valerse de su condición natural de poder, en la que puede hasta unilateralmente fijar las reglas bajo la justificación de búsqueda de justicia y bienestar social; y adicionalmente, porque es la mayoría de las regulaciones de referencia de las políticas macroeconómicas del futuro vendrán de las negociaciones hechas con los restantes países, de un Estado a otro.

La nueva institucionalidad en el sector rural bajo el nuevo escenario mundial debe caracterizarse por la búsqueda de una armonía entre las políticas sectoriales (agrícolas y rurales) y las macroeconómicas. Es claro que el desarrollo rural no se logra solo con políticas agropecuarias, y por lo tanto se necesita pensar y actuar desde una perspectiva sistémica.

Lo que sí queda claro de la discusión anterior es que la nueva institucionalidad - aplicada al caso de la agricultura, vista dentro del contexto mundial y latinoamericano-, más que posiciones concretas genera dudas razonables, dificultando posicionar respuestas claras y propuestas. Entonces, ¿es un hecho que las únicas alternativas para cualquier grupo social en el proceso de globalización y nuevo GATT son únicamente la de reconvertirse o desaparecer? ¿Podría acaso pensarse en una alternativa intermedia? ¿Acaso las estrategias de adaptación y de producción que han llevado y llevan hoy los pequeños productores no son, en ningún modo, viables? ¿Es la racionalidad de estos productores tan “irracional” como se vislumbra desde la óptica económica? ¿Qué tan cierto es que los campesinos, o mejor, los productores del campo, son siempre reacios a los cambios? ¿Implica la nueva institucionalidad que la heterogeneidad que caracteriza a los productores rurales deba volverse “homogeneidad”? ¿Es acaso la política macroeconómica realmente neutral, en el sentido de no favorecer algunos actores y afectar negativamente a otros?

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAM, Gloria “Desarrollo Rural, Estado Comercial y Agricultura en Centroamérica”. Conferencia presentada en el Curso Internacional Macroeconomía y Políticas Agrícola. Costa Rica, Mayo 1997.
- FAO (1995). “Macroeconomía y Políticas Agrícolas: una Guía Metodológica”, en Materiales para la Capacitación Agrícola, N° 39.
- GÓMEZ, Olivier (1994). La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano”. Ediciones FAO, Roma.
- IICA (1996). “Modernización de la Institucionalidad Pública y Privada para el Desarrollo de la Agricultura y del Medio Rural”. Costa Rica, Ediciones IICA.