

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408

El campo y la construcción de nuevas instituciones

Norma Valle Dessens^{*}

La importancia que han cobrado recientemente enfoques como el institucionalismo económico, tiene que ver con un contexto en el que el paradigma del libre mercado es ampliamente cuestionado. Esta línea de pensamiento se ha desarrollado bajo distintas vertientes en el mundo en los últimos 25 años; en México su aplicación como herramienta de análisis es relativamente reciente y por ello un buen acercamiento inicial lo constituye el trabajo de José Ayala Espino (1999), quien ofrece un recorrido por los orígenes y teorías que le dan sustento a esta perspectiva analítica, planteando sus principales argumentos y temas relevantes.

La intención de esta nota es explorar las posibilidades de análisis de un enfoque como el neoinstitucionalismo para abordar el tema de los productores en México, tomando en cuenta que la construcción del problema no puede considerar sólo el aspecto del intercambio económico en la perspectiva de la teoría neoclásica, que impone la visión del mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos y que en las últimas dos décadas se ha impulsado a través de una política de apertura al libre mercado global como la vía para el desarrollo y la superación de la pobreza en el país.

Sin intentar un “traje a la medida”, y considerando las particularidades del sector agropecuario frente a sectores como el industrial, donde se han aplicado más propiamente enfoques neoinstitu-

^{*} Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: nvalle@colson.edu.mx

cionalistas, la propuesta es encontrar vías de explicación para considerar cómo influye el entorno institucional en las estrategias de los productores de trigo para enfrentar las nuevas dificultades en su actividad derivadas del proceso de apertura comercial.

En la literatura reciente sobre desarrollo económico es frecuente encontrar diversos autores que parten para sus análisis del reconocimiento de la insuficiencia del equilibrio macroeconómico para lograr el desarrollo y proponen diversos marcos conceptuales cercanos al neoinstitucionalismo (Alburquerque, 1999:697; Casalet, 1999:1097; Rivera Ríos, 1998:666; Rodríguez, 1998). En el marco de esta ola de interés apareció recientemente en español el libro clásico de Powell y Dimaggio (1999) así como una obra introductoria de Ayala Espino (1999), ambos publicados por el Fondo de Cultura Económica.

La pregunta central sería ¿cómo puede ser útil el enfoque institucionalista para abordar el problema que encaran con la apertura del mercado los productores agrícolas? El libro de Ayala contiene elementos de utilidad para calibrar las posibilidades de este enfoque. Entre las diversas vertientes teóricas sobre las instituciones, Ayala ubica cuatro principales. Por un lado la teoría neoclásica, y por otro lado el neoinstitucionalismo, con vertiente contractualista, evolucionista e histórica. En términos generales el institucionalismo económico tiene un denominador común proveniente del reconocimiento de las limitaciones del mercado en la regulación de la economía:

De un modo o de otro, se ha reconocido que las reformas del mercado y del Estado, tales como la privatización, la desregulación, la apertura comercial y la liberalización financiera, no son per se políticas que permitan asegurar eficiencia y equidad. Al contrario, en muchas ocasiones estas políticas generan resultados económica y socialmente indeseables. En este sentido, estas reformas serán insuficientes si no se acompañan de cambios institucionales que sean capaces de ofrecer respuesta a los problemas, para los cuales el mercado y las políticas públicas convencionales son insuficientes o francamente inadecuados (Ayala Espino, 1999:13).

En su planteamiento, Ayala afirma que el tipo de desarrollo económico de los países puede explicarse por el papel que las instituciones han desempeñado en él. La evidencia histórica de los países industrializados y los del Sudeste Asiático así parece confirmarlo. Si bien en esas economías el mercado tuvo un papel muy importante en el desarrollo, sin las instituciones reguladoras el mercado por sí mismo no habría conducido a estos países a un éxito tan destacado. En este mismo tenor, Rivera Ríos (1998) argumenta que la capacidad mostrada por el grupo de países de la primera industrialización tardía para cerrar la brecha tecnológica con Inglaterra se explica porque “poseían características socioinstitucionales comunes”. Pero además de ese desarrollo histórico paralelo hubo un elemento de decisión de esos países al respecto: “emprendieron campañas nacionales para cambiar las instituciones a fin de acelerar el desarrollo capitalista” (Rivera Ríos, 1998:668).

El principal argumento de ambos autores se cifra en la afirmación de que el mercado no actúa en el vacío, sino que se apoya en la infraestructura creada por el Estado en ámbitos centrales para el crecimiento, como son la educación, la tecnología, el aparato financiero y el social. Históricamente el mercado se ha sustentado en la base de instituciones construidas socialmente, mismas que lo alimentan y también lo restringen, y a su vez el mercado influye en la constitución de esas instituciones, es una relación en ambos sentidos. Claramente la existencia de enfoques de este tipo parten de un cuestionamiento a la teoría neoclásica, cuyo supuesto central es que el mercado es el más eficiente asignador de recursos: entre más libre se deje operar a las fuerzas del mercado, se incrementará su eficiencia. Una de las tradiciones más radicales son las desarrolladas en la Escuela de Chicago, con una clara inclinación al rechazo de la participación de políticas de Estado en aspectos económicos (Martin, 1993).

Ahora, bien, ¿qué es lo que explica ese papel central de las instituciones; a qué necesidad responde su creación? Para el neoinstitucionalismo, las instituciones existen como una respuesta a la necesidad de conciliar el conflicto entre los intereses individuales y las demandas colectivas de una sociedad. Por lo tanto son producto de un acuerdo entre los individuos y grupos de una comunidad del

establecimiento de un orden que permita la distribución de costos y beneficios del intercambio (Ayala, 1999: 68-69).

Aquí destaca su carácter de construcción colectiva, resultado de negociaciones, cuyo fin en última instancia es reducir la incertidumbre. Esto no excluye la posibilidad de que determinados grupos u organizaciones dominen la conformación de ciertas instituciones o su manipulación para beneficiarse una vez que éstas existen. La lógica explicativa de la existencia de las instituciones es que en términos generales constituyen restricciones o la forma de limitar la conducta maximizadora de los individuos, que bajo el supuesto de la teoría neoclásica sería innecesaria.

Con los elementos vertidos se puede llegar a la definición propia que ofrece Ayala, como integración de distintas concepciones de los autores que han sido centrales en el desarrollo de esta corriente como D. North, y de otros como Boudon, Elster y Bates:

El conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad (...) (Ayala Espino, 1999:63).

La pertinencia de este enfoque está basada en su capacidad para abarcar las acciones económicas de los individuos o de los grupos económicos más allá de la mera lógica económica, de la maximización de la ganancia como móvil de todos los actos del intercambio. En las relaciones que se establecen entre los actores de un determinado mercado, existen restricciones y condicionantes que no sólo obedecen al mercado, sino a todo un entorno institucional que establece las reglas para el comportamiento de los agentes que en él confluyen. Entre estos acuerdos están instituciones formales como la ley sobre la tenencia de la tierra, sobre el uso del agua, regulaciones para la siembra del cultivo, leyes financieras, y las políticas de estímulos y apoyos económicas condicionadas bajo normas específicas, todas ellas de aplicación nacional.

Pero además, una complicación del nuevo entorno es que estas reglas e instituciones se acompañan de otras que trascienden los ámbitos de poder nacional. Hay reglas transnacionales, como lo son determinados aspectos del Tratado de Libre Comercio, que limitan las políticas de apoyo e incentivos al sector agrícola, y un ejemplo importante para el caso del trigo es que sus precios se basan en las reglas del mercado internacional, que como está documentado no obedecen a una “mano invisible” sino al manejo político que tienen los grandes productores mundiales de granos básicos, de cuyas estrategias para colocar excedentes o cubrir faltantes dependen los precios cada temporada (Sánchez Peña et al., 1992:303).

Esta contradicción entre el impulso de un libre mercado internacional y la prevalencia de reglas supranacionales que limitan y restringen dicho mercado, es un argumento más para reconocer la importancia de las instituciones. Ejemplos para el caso de México los hay famosos, como el del tomate, producto por el cual el país ha sido objeto de diversas acusaciones de dumping por parte de Estados Unidos con la intención de establecer barreras no arancelarias (Schwentesius y Gómez, 1997: 966-967).

Un atractivo más para considerar este enfoque en problemas agrícolas, es precisamente que en el país el reciente cambio estructural, que implicó el paso de un modelo de desarrollo bajo el esquema de sustitución de importaciones, de economía cerrada, a uno orientado hacia las exportaciones y con mayor apertura comercial para el campo, resultó en el desdibujamiento de toda una armazón institucional que había arropado al sector durante décadas.

Esta transformación de unas instituciones y supresión de otras, que habían regido el intercambio en el sector primario, muchas de ellas desde la década de 1940, significó en términos simples un cambio de reglas establecido o impuesto desde arriba, y si regresamos a la construcción social de instituciones, conocidas y aceptadas por los integrantes de una sociedad, podría afirmarse que en el campo mexicano muchas de las nuevas reglas no se han convertido aún en instituciones, que hay un vacío institucional o ausencias que no han permitido el adecuado desempeño de los actores principales del intercambio. Appendini señala que para principios de la década de los noventa, entre 1991 y 1993, el programa de modernización y

desregulación del campo estaba avanzado, pero no se proponía un programa de desarrollo agropecuario para apoyar la transformación:

(...) al retirar la intervención del Gobierno del ámbito productivo, se hacía descansar el impulso a la transformación en las fuerzas del mercado. No obstante, después de una década de un contexto adverso, los productores estaban en bastantes malas condiciones para enfrentar la liberalización comercial y buscar nuevas oportunidades productivas y de inversión (Appendini, 1995:62).

La importancia del entorno institucional es una de las vetas que es necesario considerar en los desarrollos más empíricos de esta perspectiva. Por ejemplo, Casalet (1999) propone un enfoque de competitividad sistémica como marco de referencia del desarrollo regional, donde el planteamiento central es que la competitividad de las empresas de una región está definida por las redes que se establecen entre el sector privado y las instituciones, llámese institutos de investigación, instancias de gobierno o de fomento, bancarias, entre otras. La clave es el proceso de construcción de un entorno institucional regional que reduce la incertidumbre y fomenta la innovación, lo cual se expresa en el proceso de aprendizaje de ese sector empresarial.

Este tipo de análisis ha sido aplicado en numerosos trabajos que atañen al análisis del sector industrial y a las regiones donde se producen aglomeraciones industriales; sin embargo, se asiste a un período en el cual el productor agrícola está cada vez más vinculado a la industria en forma directa, es decir, que los requerimientos de volúmenes, de calidad y las circunstancias de posibles mejoras en los precios están cada vez menos mediadas por una trama institucional en la que se involucran instituciones de gobierno y diversos agentes y organismos privados. La característica del modelo económico anterior era precisamente que la regulación del mercado de básicos estaba a cargo de paraestatales que se constituían en intermediarias en la compra a los productores y la venta a la industria. Ahora las instituciones del sector agropecuario operan en un sentido menos in-

tervencionista y con orientación a otras funciones, por lo que el productor agrícola está más conectado a los vaivenes de las necesidades de la industria y esa puede considerarse una razón para aplicar al sector agrícola estas herramientas que se han desarrollado en estudios orientados al análisis del sector industrial.

Casalet ofrece una tipología de instituciones que operan para el sector industrial de acuerdo a sus funciones en la conformación del entorno propicio para la competitividad, agrupadas en tres rubros: fomento productivo y apoyo financiero para la modernización tecnológica; fomento a la innovación y de apoyo a la calidad. Esta tipología puede ser muy útil para definir el entorno institucional del sector agrícola, particularmente del que atañe a los productores de trigo y otros básicos.

Otro concepto central es el de aprendizaje, ligado sobre todo al aprendizaje tecnológico en la industria. Aquí suele acudir al argumento de la diferencia entre las trayectorias de América Latina y los tigres asiáticos; de acuerdo con este argumento los elementos que generan la acumulación de conocimiento y aprendizaje no están dados solamente por las condiciones externas, las fuerzas del mercado que en los casos de las dos regiones mencionadas obedecía a una nueva expansión de capital que hacía necesario el establecimiento de maquiladoras en los países menos desarrollados a partir de la segunda mitad del siglo xx, sino que tuvo que ver principalmente con las tendencias en política económica que siguieron los gobiernos de los países receptores. Se destaca cómo fue decisiva la actitud estratégica de los Estados de la región asiática. (Rivera Ríos, 1998:674).

Un mecanismo similar se alude en cuanto al aprendizaje tecnológico en las empresas, es decir, que tiene que ver por un lado con condiciones externas, donde se ubicaría el entorno institucional, pero también con conocimientos, habilidades y actividades conscientes de las empresas.

De nuevo esta concepción del aprendizaje puede aplicarse al análisis de los productores agrícolas, agrupados en organizaciones formales o en agrupamientos informales, desde los cuales desarrollan estrategias para sobrevivir en el nuevo entorno. El aprendizaje decisivo para el caso de los productores no estaría tanto en el proceso productivo, que para el caso del trigo está dominado en térmi-

nos generales, sino en la fase de comercialización, que es la que se liga directamente con el mercado, así como en el área de investigación y desarrollo. Es ahí donde los agricultores requieren de un proceso de aprendizaje que los lleve a tornarse en actores con mayor poder de decisión, pues actualmente se enfrentan a un medio donde las condiciones principales de la venta del trigo las impone la industria, en este caso la industria molinera y en menor medida el sector pecuario, esto va desde los volúmenes hasta la calidad que requieren en proteína, lo cual incide directamente en los sobreprecios que puedan obtenerse encima del precio internacional. Un entorno favorable para el aprendizaje de la comercialización implicaría que los productores contaran con instituciones, públicas y privadas, que les provean información lo más completa posible y les capaciten para ser capaces de desenvolverse, conocer y manejar más a su favor las reglas de su mercado.

Bibliografía

Albuquerque, Francisco (1999), "Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local", Comercio Exterior, vol. 49, no. 8, agosto, pp. 696-702.

Appendini, Kirsten (1995), "La transformación de la vida económica del campo mexicano", en Jean-Francois Prud'homme (coord.), El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano, PUV.

Casalet, Mónica (1999), "Descentralización y desarrollo económico local en México", Comercio Exterior, diciembre, pp. 1097-1103.

Martin, Stephen (1993), "Advanced Industrial Economics", Introducción, Oxford and Cambridge, Blackwell.

Powel, Walter W. y Paul J. Dimaggio (comps.) (1999), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, FCE.

Rivera Ríos, Miguel Ángel (1998), "El paradigma de la industrialización tardía y el aprendizaje tecnológico: repercusiones para México", *Comercio Exterior*, agosto, p. 668.

Rodríguez, Octavio (1998), "Aprendizaje, acumulación, absorción: las tres claves del desarrollo", *Estudios Sociológicos*, vol. xvi, no. 48, septiembre-diciembre, p. 518.

Sánchez Peña, Víctor; Horacio Santoyo Cortés y Manrribio Muñoz Rodríguez (1992), "Agroindustria, competitividad y desarrollo rural en México ante el Tratado de Libre Comercio", en Alejandro Encinas; Juan de la Fuente y Horacio Mackinlay (coords.), *La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario*, LV Legislatura, México, Ed. Diana, pp. 285-309.

Schwentenius Rinderman, Rita y Manuel A. Gómez Cruz (1997), "Competitividad de las hortalizas mexicanas en el mercado estadounidense", *Comercio Exterior*, vol. 47, no. 12, pp. 962-974.