



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO



ECONOMÍA INSTITUCIONAL: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LA FORMACIÓN DE PRECIOS AGRÍCOLAS

Bruno Gandlgruber
Humberto García-Jiménez
Iván Nazif



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO



ECONOMÍA INSTITUCIONAL: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LA FORMACIÓN DE PRECIOS AGRÍCOLAS

Bruno Gandlgruber
Humberto García-Jiménez
Iván Nazif

Este documento forma parte del proyecto “Transparencia y competencia en los mercados de frijol y maíz en países centroamericanos” de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la Sede Subregional de la CEPAL en México. El estudio fue coordinado por Humberto García-Jiménez, consultor del proyecto, y contó con los aportes de los consultores Miguel Alemán, Francisco Aguayo, Bruno Gandlgruber e Iván Nazif. El estudio se realizó bajo la dirección de Jorge Mario Martínez Piva, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

ÍNDICE

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
I. NATURALEZA CONCEPTUAL DEL ESTUDIO	9
A. ECONOMÍA INSTITUCIONAL	9
1. Aportes de la economía institucional para el estudio del desarrollo económico	15
2. Arreglos institucionales y formación de mercados	16
B. ENFOQUE DE CADENA DE VALOR	18
1. Características generales de las cadenas	20
2. Tipología de las cadenas de valor	21
3. Eslabones críticos de análisis	23
II. APLICACIÓN DE CONCEPTOS CLAVE	25
III. CONCLUSIONES	28
BIBLIOGRAFÍA	31
 Índice de cuadros	
CUADRO 1 ELEMENTOS DIFERENCIADORES DE LA NEI Y LA NIEC	13
CUADRO 2 INDICADORES DE LA FORMACIÓN DE PRECIOS AGRÍCOLAS	26
 Índice de diagramas	
DIAGRAMA 1 CADENA DE VALOR – MAÍZ BLANCO	22
DIAGRAMA 2 CADENA DE VALOR – FRIJOL	22
DIAGRAMA 3 NIVELES EXPLICATIVOS DE LA FORMACIÓN DE PRECIOS AGRÍCOLAS	25
 Índice de recuadros	
RECUADRO 1 CRITERIOS PARA GENERAR UNA TIPOLOGÍA DE LAS CADENAS DE VALOR	23

RESUMEN

Tanto en los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como en los realizados por la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) había quedado de manifiesto la preocupación por los efectos de la volatilidad de los precios internacionales en las cadenas de valor de granos básicos en Centroamérica, situación que dio origen a esta investigación.

El objetivo del documento es contribuir al diseño de una metodología que permita estudiar los arreglos institucionales determinantes de la formación y transmisión de precios agrícolas en los mercados centroamericanos. Se hace referencia al análisis de cadenas de valor en su dimensión regional y local, además de emplear la economía institucional como marco analítico para la investigación empírica. Si se asume que la estructura y el funcionamiento de los mercados domésticos contribuyen a explicar la transmisión de los precios internacionales que afectan a los países centroamericanos, cuyos tamaños productivos son limitados, las preguntas centrales de esta investigación son: a) ¿cómo los agentes públicos y privados interactúan en la formación de los precios internos en cada mercado?; b) ¿cuáles son los arreglos institucionales que condicionan el acceso a la información, a los recursos naturales (hídricos, genéticos, suelos, y otros), al trabajo, a la tecnología y al crédito en los eslabones de la cadena de valor del maíz y frijol, y c) ¿de qué manera este contexto impacta la formación y la transmisión de precios a productores, mayoristas y consumidores?

A fin de obtener una comprensión más clara de los procesos de transformación de mercados, se ha indagado tanto sobre el papel de los diversos arreglos institucionales que sustentan las decisiones de los actores participantes, así como acerca de las transacciones realizadas y los espacios de interacción en los eslabones de las cadenas de valor del maíz y frijol. El análisis de la gobernanza de las cadenas de valor —entendida como el conjunto de reglas sociales que determinan las formas de interacción productiva en sus diferentes eslabones— permite establecer un patrón que condiciona la formación y transmisión de los precios. Sin descartar la importancia de la producción y el consumo, en el documento se subrayan los arreglos institucionales de los intermediadores y agroindustriales, porque en éstos las relaciones de poder afectan con mayor fuerza la formación y transmisión de precios en las cadenas del maíz y del frijol.

INTRODUCCIÓN

El punto de partida para este estudio fue la preocupación compartida entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) por la volatilidad de los precios en los mercados internacionales de los granos básicos en los últimos años y su impacto en las economías y sociedades de Centroamérica. Ambas instituciones tenían interés en conocer cómo los cambios en estos precios internacionales se transmitían por conducto de las cadenas de valor hasta los productores nacionales.

La tesis inicial del estudio fue que el funcionamiento de los mercados agrícolas domésticos contribuye a explicar la transmisión de los precios internacionales a los precios pagados por el consumidor, a precios mayoristas y a precios del productor. La evidencia revela que en muchos casos se elevan los precios del consumidor sin que aumenten los precios de los productores, sin existir aún una respuesta de la producción de alimentos que favoreciera la generación de una oferta más estable que redujera la volatilidad de los precios. Esto es en parte consecuencia del poder de negociación que tanto industriales como importadores han logrado establecer en términos de la concentración y manejo de información, y concentración del capital productivo. Dicho poder de negociación se materializaba en el establecimiento de las normas para el intercambio (pruebas de calidad o calibración de las características del producto), las reglas de acceso, la realización de las transacciones (reglas de información y de contratación) y, por consecuencia, también en la formación de los precios. En este sentido, la volatilidad de los precios agrícolas observada en los últimos años no es un fenómeno de dispersión lineal, sino que se caracteriza por reacciones diferenciadas de los países ante choques externos que afectan su estructura de mercado.

De estas evidencias empíricas se deriva la necesidad de conformar un marco teórico-metodológico más sensible a las características específicas de los diferentes mercados nacionales y regionales en términos de la transmisión y absorción de cambios en los precios. Dado el encadenamiento productivo de los mercados agrícolas, este marco debería de incluir el análisis de las capacidades individuales y colectivas de gobernanza de las cadenas de valor agrícolas que afectan la conformación de los precios al consumidor, mayorista y productor.

En la estructuración del marco teórico-metodológico se recurrió a lo que indica la teoría económica respecto del mecanismo de intercambio. Según dicho criterio, los movimientos de precios son fenómenos naturales en una economía de mercado que reflejan los niveles de escasez relativa de los diferentes bienes disponibles. Los precios representan así la “estadística básica” de un sistema de mercados por cuyo conducto se asignan en forma eficiente los recursos mediante decisiones individuales de consumo y producción. Estas decisiones se basan en la información descentralizada que proporcionan los mismos precios (de etapas previas, si se reconoce que el procesamiento de información consume tiempo y el acceso es asimétrico) y sus ajustes espontáneos (nuevamente con desfases de menor o mayor duración).

Sin embargo, los precios muchas veces no son la estadística neutral que se busca y las causas de las fluctuaciones aceleradas pueden variar. No solamente se relacionan con el acceso a información relevante sobre los niveles de demanda y oferta de los bienes entre sí, sino también con los diferentes mecanismos que existen para la coordinación de las actividades en el mercado; es decir, la “estructura institucional de los mercados”, conformada por las reglas específicas que guían a los diferentes tomadores de las decisiones económicas y que generan arreglos institucionales sofisticados. Dichos arreglos condicionan: el acceso y la diseminación de información sobre precios y calidad de los bienes, la selección de productos y de contrapartes, las formas específicas de realizar los intercambios, la

organización y la gobernanza de las unidades productivas, y la negociación de cuotas y programas colectivos de consumo.

Las teorías económicas ortodoxas sobre las fallas de mercados comparten esta preocupación, pero sólo cubren una parte de sus efectos, en particular aquellos que se relacionan con una concentración de poder de mercado que permite un control relativo de los precios en configuraciones monopólicas u oligopólicas. Sin embargo, debido a que la formación y organización de los mercados agrícolas en Centroamérica está cruzada por encadenamientos productivos locales y regionales, el estudio recurre al análisis de las cadenas de valor agrícolas y la economía institucional como marco analítico para la investigación empírica.

En los últimos 25 años, en la región ha predominado una tendencia a la reducción y al debilitamiento de la institucionalidad pública, y la adopción del enfoque de economía institucional y cadenas de valor permite analizar el tipo de innovaciones institucionales que podrían resolver algunos de los principales factores de concentración y poder de negociación en las cadenas de valor del frijol y maíz, específicamente en lo relacionado con el proceso de comercialización de los granos básicos. En consecuencia, se requiere conocer cómo los agentes públicos y privados interactúan en cada uno de los mercados, considerando que se trata de países con tamaños productivos limitados y que, en gran medida, a partir de sus propias condiciones de reglas de comercio y poderes relativos de mercado, son tomadores de precios internacionales.

En el enfoque de la economía institucional se visualiza la heterogeneidad de los mercados y la organización de los procesos productivos en la región a partir del análisis de: a) los problemas de difusión de información, conocimiento y aprendizaje (transparencia económica e instituciones); b) las estructuras de mercado, las reglas de acceso y los diversos problemas de concentración (competencia económica e instituciones), y c) las asimetrías de participación, los costos de transacción y el poder diferenciado de negociación (governabilidad e instituciones).

Este documento consta de esta introducción y tres capítulos más: en el capítulo I se expone el marco teórico derivado de la economía institucional contemporánea y el enfoque de las cadenas de valor. Las preguntas que guían el desarrollo de estas categorías son: ¿en qué consiste cada aparato conceptual y cuáles son sus principales vertientes analíticas?; ¿qué aporta cada enfoque al estudio de la formación y transmisión de precios?, y ¿dónde se interceptan sus planteamientos para enriquecer el análisis? En el segundo capítulo se describen los indicadores de los conceptos clave de la investigación: arreglos institucionales, configuración de las cadenas de valor y su gobernanza. Por último, en el capítulo III se incluyen las conclusiones, en las que se hace una recapitulación de los aspectos más relevantes del análisis institucional aplicado al estudio de la formación y transmisión de precios agrícolas. La comprensión de la configuración de los arreglos institucionales que gobiernan las cadenas de valor de los mercados agrícolas es necesaria para calibrar el efecto que generan las fluctuaciones de precios internacionales de los granos básicos sobre los mercados agrícolas locales y regionales.

I. NATURALEZA CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

A. ECONOMÍA INSTITUCIONAL

Las distintas vertientes de la economía institucional difieren en sus definiciones y conceptos de agente e institución, en su articulación con diferentes teorías de la producción y la organización económica, así como en sus metodologías y herramientas de análisis. A continuación se desglosa un panorama de los principales enfoques y conceptos (véase más adelante el cuadro 1).

La “nueva economía institucional” (NEI) se asocia principalmente a las contribuciones de autores como Coase, Williamson y North. El argumento básico se halla en Coase (1937): los mercados descentralizados generan resultados óptimos y eficientes si se considera que la realización de las transacciones no tiene costo alguno; si las transacciones cuestan, las instituciones asumen un papel importante. Si una gran parte del ingreso se dedica a actividades de transacción, entonces las instituciones (en particular, los derechos de propiedad) son determinantes de la eficiencia de los mercados. El mejor ejemplo de este fenómeno es la existencia de empresas; éstas emergen como “islas” de organización en un mar de las transacciones de mercado. La NEI se basa en la teoría económica neoclásica, de la que conserva los supuestos fundamentales de escasez y competencia, pero cuya aplicación modifica y extiende para resolver problemas de coordinación y gobierno ante distintas imperfecciones de mercado (North, 1995).

Entre otras imperfecciones se cuentan la información incompleta y asimétrica (Alchian y Demsetz, 1972), los problemas de negociar y hacer cumplir los contratos (Coase, 1937; Williamson, 1989), y la dificultad para dar seguimiento a la operación de los agentes. En presencia de estas fallas de mercado, los agentes económicos desarrollan distintos tipos de soluciones y arreglos institucionales (integración vertical, contratos de largo plazo, sistemas de intermediación) que disminuyen la incertidumbre y la complejidad de la actividad económica.

De acuerdo con Williamson (1989), la existencia de diferentes fallas de mercado en el entorno social de la producción, el oportunismo de los actores, la especificidad de las inversiones y los problemas derivados de los contratos incompletos determinan que los agentes económicos seleccionen entre diferentes arreglos institucionales para llevar a cabo sus planes de producción. Así, la búsqueda de soluciones productivas óptimas se enmarca en una comparación entre el mercado, la integración vertical en una empresa, la intermediación comercial o los contratos de largo plazo, y se explica por las diferencias en la estructura de costos de transacción presentes en cada situación.

Según la NEI, los agentes económicos cumplen con la mayoría de los criterios estándares de la economía neoclásica: tienen preferencias dadas y persiguen sus intereses particulares, economizando recursos y optimizando ganancias. Sin embargo, el *homo economicus* de la economía neoclásica es sustituido por el *homo contractual* sustentado en la racionalidad limitada con información imperfecta, que justifica la creación de jerarquías formales como mecanismo de coordinación económica (Williamson, 1989). La racionalidad limitada de los agentes conduce a la emergencia de hábitos, normas y convenciones que facilitan el intercambio económico (Coase, 1991), y los costos de transacción se minimizan a través de la creación de instituciones (Williamson 1989).

El criterio adicional respecto de la economía neoclásica consiste en incorporar nuevas características del entorno de operación y sus correspondientes soluciones en el mismo esquema maximizador. Los agentes hacen uso de las instituciones en la medida en que éstas le posibilitan simplificar su búsqueda de patrones de conducta adecuados, así como llevar a cabo acciones sin revisarlas

o evitar un proceso de deliberación interminable. Las instituciones “aceitan” el proceso de maximización, acotando la incertidumbre al facilitar vías de acción y como “reglas del juego” que regulan la acción individual y la interacción social (North, 1995).

El enfoque de la NEI tiene la ventaja (sobre la concepción neoclásica convencional) de que mediante su instrumental teórico se capturan algunas dimensiones de la heterogeneidad institucional y de la organización económica en (ciertas) condiciones de incertidumbre. En este sentido, se identifican aspectos clave de la ineficiencia y la distribución asimétrica de los recursos con base en distintas posibilidades de participación en los mecanismos de mercado y en otros arreglos institucionales. Una de sus conclusiones más importantes es que no existen precios únicos, o dicho de otro modo, que los precios que genera un determinado sistema de mercado (es decir, la información que transmiten a otros mercados y a los productores mismos) no son independientes de los rasgos particulares de su marco institucional. Esta conclusión se aleja considerablemente de la convención, en la que los precios son una expresión inmediata de las productividades marginales de los factores de la producción, en condiciones de tecnología y preferencias dadas.

Por otra parte, otras corrientes de la economía institucional, como la economía evolutiva o el “nuevo institucionalismo económico” (NIEC) ofrecen en esta misma línea de razonamiento una interpretación que se aleja más de los supuestos neoclásicos (Gandlgruber, 2010).

Desde la perspectiva de estos enfoques alternativos relacionados con el institucionalismo económico original estadounidense, las instituciones (incluido el mercado) constituyen un elemento intrínseco e indispensable de la interacción social; es decir, no se presume que los mercados puedan existir y operar sin conjuntos de reglas mínimas, ni que los agentes económicos puedan definirse sin hacer referencia a aquéllas (Hodgson, 2001). La “superficie de contacto” entre los hábitos y reglas establecidas y los procesos económicos es mucho más amplia y multidireccional. Los hábitos incluyen no sólo opciones de acción “programadas” sino también los criterios y procedimientos mismos de percepción, evaluación, de generación de alternativas (Simon, 1959; Cyert y March, 1963 y Simon, 1985). Por ende, el entorno y la historia determinan en muchos sentidos la propia constitución cognitiva de los agentes. Y esto ocurre porque las prácticas de cognición son procesos abiertos entre los agentes y el entorno. A su vez, las reglas y hábitos son construcciones sociales, resultado de la interacción entre agentes.

La racionalidad procesal de los agentes económicos implica que las instituciones tengan un carácter dual, en tanto que, por una parte, son el ámbito de elección donde los individuos definen sus gustos y preferencias y, por otra, también son susceptibles de modificarse con la interacción entre los agentes económicos y su entorno institucional, lo cual construye estructuras de gobernanza y capacidades específicas de aprendizaje dado el carácter procesal de los actores en su acción colectiva (North, 1995).

En segundo lugar, el NIEC sostiene que existe una relación estrecha entre paradigmas endógenos del crecimiento y el desarrollo económico, por lo que se reformulan los supuestos de tecnología y preferencias dadas y homogéneas, en las que se reconocen fuertes rasgos de especificidad, de contexto, inercia y retroalimentación (Sahal, 1981; Nelson y Winter, 1982; Rosenberg, 1982; Dosi, 1988; Dosi y otros, 1990; Bowles, 2002). El concepto de incertidumbre es más amplio e incluye la incertidumbre radical, en el que los vectores de consecuencias y de alternativas de acción tienen distribuciones incompletas (Dosi, 1988). Esto significa también que este enfoque está más abierto al análisis del proceso de cambio y transformación de las instituciones económicas en contextos diversos.

Tercero, existe una relación dinámica entre el comportamiento de los agentes y las instituciones (reglas formales e informales), en la que ambos se refuerzan mutuamente. Los agentes se conciben como

unidades complejas y diferenciadas entre sí, lo que no pone en tela de juicio la existencia de las instituciones. Por el contrario, la confirmación de la norma es precisamente lo que faculta a los arreglos institucionales reducir la incertidumbre y ser el vehículo para una posible coordinación de las interacciones. El mecanismo de refuerzo entre el comportamiento y las reglas, sin embargo, no asume *ex ante* ningún criterio de eficacia, eficiencia, o preferencia preestablecida. Las instituciones y reglas en una configuración social dada pueden, muy por el contrario, exhibir y consolidar relaciones de interacción asimétricas cuando las diferencias entre los agentes (en términos de acceso a la información o tecnología, de su poder de mercado o de su capacidad de especificar y hacer cumplir contratos), están alineadas con las reglas que norman su interacción (el ejemplo clásico en esta tradición es Myrdal, 1957).

La coexistencia de regularidad y heterogeneidad en la definición de arreglos institucionales que ofrece el NIEC hace posible examinar no sólo la racionalidad de arreglos existentes, sino también la lógica y el origen de sus procesos de cambio y transformación. En este aspecto, el NIEC se aproxima a aquella concepción de los sistemas complejos basada en la idea de cómo se transita de un sistema de reglas y normas a otro, cualitativamente distinto, pero con los mismos elementos de aquél, estructurados en forma diferente con los nuevos que han surgido para adaptarse a las nuevas condiciones institucionales (García-Jiménez, 2010).

Así, en los sistemas de reglas y normas pueden también coexistir contradicciones y tensiones; de igual forma, es probable que se registren fenómenos de perturbación y variación en las características de los agentes que alteran y modifican su relación frente a las normas. También es posible que cambios en el entorno transformen las características de los agentes, así como su percepción sobre las reglas o los resultados esperados de éstas. En condiciones de inestabilidad estructural, estos puntos de tensión pueden desembocar en la variación de las normas o en la ruptura de los arreglos institucionales, dependiendo de la flexibilidad y resistencia que muestren, así como de las distintas capacidades de los agentes. La introducción de cambios o mejoras en las rutinas cognitivas y tecnológicas de los agentes que derivan de innovaciones tecnológicas pueden modificar radicalmente las condiciones de interacción, forzando nuevos arreglos que incluyen una redefinición de las ventajas relativas, tareas y reglas de distribución de los ingresos entre los agentes de un arreglo institucional.

Cuarto, el NIEC ha desarrollado un enfoque dinámico sobre el proceso económico y los mecanismos de asignación de recursos. Precisamente, los procesos de asignación de recursos que importan son aquellos que influyen y determinan la eficiencia dinámica del sistema. Esto constituye una gran diferencia con la NEI, que funciona básicamente como un marco de análisis de estática comparativa. La pregunta de investigación sobre el proceso formativo de las instituciones cambia desde un qué, cómo, cuándo y por qué se presenta ciertas reglas y normas de intercambio, hacia otro en el que lo fundamental es saber cómo se transita de un conjunto específico de reglas y normas a otro, y cuáles son los mecanismos sociales reguladores de sus múltiples desequilibrios y sucesivas reequilibraciones, propiciando un acercamiento del NIEC con los planteamientos de los sistemas complejos (Prigogine y Setengers, 1983; Rolando García, 1997 y Piaget, 1978). Esta diferencia de orientación entraña distintas herramientas de análisis y una selección discordante de problemas relevantes y criterios.

Por una parte, la concepción de tecnología que prevalece es amplia e incluye artefactos, procedimientos y componentes cognitivos institucionales que están apegados a convenciones interpretativas, de criterios de selección y de procedimiento racional tácitos, cuya adquisición se encuentra sujeta a la experiencia práctica. Esto conduce a que la adopción y la réplica de tecnologías y patrones de comportamiento estén fuertemente sujetos a múltiples barreras y condiciones específicas. Por otra parte, los procesos de información, asimilación y conocimiento que subyacen a la toma de decisiones en las organizaciones se configuran a partir de plataformas (códigos, lenguajes, estándares), cuyo acceso depende de inversiones específicas, relativamente irreversibles (Arrow, 1974).

El uso de convenciones cognitivas y tecnológicas responde a estructuras de costos y preferencias que son el resultado endógeno de la interacción entre agentes y su entorno, que puede exhibir rendimientos crecientes (temporales) a la adopción, equilibrios múltiples y una dinámica sendero-dependiente (Arthur, 1989). Mediante estas plataformas cognitivas y tecnológicas, los agentes establecen relaciones de intercambio, cooperación y competencia que resultan al mismo tiempo más diversas y más permanentes (y al mismo tiempo, más creativas y destructivas; cfr. Schumpeter) que las del paradigma neoclásico.

**CUADRO 1
ELEMENTOS DIFERENCIADORES DE LA NEI Y EL NIEC**

Concepto	Nueva Economía Institucional (NEI)	Nuevo Institucionalismo Económico (NIEC)
Punto de partida analítico	Los mercados descentralizados generan resultados óptimos y eficientes si se considera que las transacciones no tienen ningún costo; si las transacciones cuestan, las instituciones desempeñan un papel importante. Si una gran parte del ingreso se dedica a actividades de transacción, entonces las instituciones (en particular, los derechos de propiedad) son determinantes de la eficiencia de los mercados	Las instituciones (incluido el mercado) son un componente intrínseco e indispensable de la interacción económica; es decir, se presume que los mercados existen y operan con un conjuntos de reglas mínimas
Interés analítico	Resolver problemas de coordinación y gobierno ante distintas imperfecciones del mercado: información incompleta y asimétrica, los problemas de negociar y hacer cumplir los contratos, y la dificultad para dar seguimiento a la operación de los agentes	Análisis de los procesos de cambio y transformación de las instituciones económicas en contextos diversos, donde la historia y el entorno son tomados en cuenta para la explicación
Supuesto conductual	Racionalidad limitada	Racionalidad procesal
Concepto de institución	Hábitos, normas y convenciones que facilitan el intercambio económico. Conjunto de normas escritas formales, constituidas por códigos de conducta generalmente no escritos, que subyacen y complementan a las reglas formales, dentro de las cuales se estructuran patrones de conducta que acotan la incertidumbre de la interacción económica. La creación de instituciones permite minimizar los costos de transacción	Las instituciones tienen un carácter dual; por una parte, son el ámbito de elección donde los individuos definen sus gustos y preferencias y, por otra, pueden modificarse con la interacción entre los agentes económicos y su entorno. En dicha interacción se construyen estructuras de gobernanza y capacidades específicas de aprendizaje
Naturaleza de los arreglos institucionales	Los arreglos institucionales incluyen la integración vertical, contratos de largo plazo y sistemas de intermediación que reducen la incertidumbre y la complejidad de la actividad económica	Los arreglos institucionales son construidos por la interacción de los agentes con su entorno. Los arreglos institucionales pueden exhibir y consolidar relaciones de interacción asimétricas cuando las diferencias entre los agentes (en términos de acceso a la información o tecnología, de su poder de mercado o de su capacidad de especificar y hacer cumplir contratos) están alineadas con las reglas que norman su interacción

(continúa)

CUADRO 1 (Conclusión)

Concepto	Nueva Economía Institucional (NEI)	Nuevo Institucionalismo Económico (NIEC)
Tipo de modelo	<i>Exógeno de Equilibrio Estático</i> : la búsqueda de soluciones productivas óptimas se enmarca en una comparación entre el mercado, la integración vertical en una empresa, la intermediación comercial o los contratos de largo plazo, y se explica por las diferencias en la estructura de costos de transacción determinados en cada situación	<i>Endógeno de Equilibrio Dinámico</i> : se aproxima a la concepción de los sistemas complejos basada en la idea de cómo se transita de un sistema de reglas y normas a otro, cualitativamente distinto al anterior, que incorpora nuevas condiciones institucionales
Ventajas de aplicación	Permite identificar aspectos clave de la ineficiencia y la distribución asimétrica de los recursos con base en distintas posibilidades de participación en los mecanismos de mercado y en otros arreglos institucionales	Permite identificar patrones de eficiencia dinámica del sistema económico. El uso de convenciones cognitivas y tecnológicas responde a estructuras de costos y preferencias que son resultado endógeno de la interacción entre agentes y su entorno. Éstos pueden exhibir rendimientos crecientes (temporales) a la adopción, equilibrios múltiples o una dinámica sendero-dependiente
Conclusión respecto de la variabilidad de los precios	No existen precios únicos, ya que los generados en un sistema de mercado (es decir, la información que transmiten a otros mercados y a los productores) no son independientes de los rasgos particulares de su marco institucional	Las plataformas cognitivas y tecnológicas de los agentes condicionan la dinámica de los precios y las relaciones de intercambio, cooperación o competencia

Fuente: Elaboración propia con base en Gandlgruber, 2010.

1. Aportes de la economía institucional para el estudio del desarrollo económico

La relación entre instituciones y desarrollo se ha convertido en un tema central de la agenda de investigación y política económica en los últimos años. Conforme ha crecido el compendio teórico de estudios institucionales de diversa índole, ha aumentado el reconocimiento del papel de las instituciones —particularmente— para fortalecer la formación de economías de mercado abiertas con crecientes niveles de integración, y la globalización de los patrones de consumo y producción que se derivan de la agenda de la NEI. En el centro de estas estrategias se halla la creación de instituciones (arreglos institucionales) que respaldan el funcionamiento de un sistema de mercado(s) libre(s).

Este paradigma institucional aborda, por una parte, a grandes rasgos, las estrategias de desarrollo económico de largo plazo que se habían definido en las décadas anteriores, y aplica, por otra parte, los avances de la NEI en términos de la relevancia de aspectos institucionales particulares para el desenvolvimiento de las transacciones de mercado, como la definición de los derechos de propiedad, la reducción de los costos de transacción y la solución de problemas de agencia. Desviaciones de este cuadro básico califican como ‘malas’ instituciones que tienen como consecuencia una asignación inadecuada de los recursos y los subsecuentes rezagos en la generación de empleo y el incremento de productividad.

Un cuadro más detallado de las instituciones o arreglos institucionales ‘estándar’ para reformar los mercados, que se ha asociado con la variante anglosajona del capitalismo moderno, incluye los siguientes arreglos generales (Chang, 2011):

- a) Un sistema legal basado en el derecho común (*common law*), que promueve la formulación libre de contratos y acuerdos para respaldar las transacciones;
- b) Un sistema de derechos de propiedad privada que facilita el intercambio de los bienes y reduce la participación del Estado en las actividades productivas a un mínimo (privatizaciones);
- c) Un régimen financiero y fiscal que pone énfasis en la estabilidad monetaria con un banco central autónomo;
- d) Un sistema de mercados de valores y capital que facilita las fusiones y adquisiciones, para promover una selección competitiva de funciones de gestión;
- e) Un sistema de gobierno corporativo orientado hacia los derechos de los accionistas que asegura la maximización de los beneficios de los propietarios;
- f) Un mercado laboral flexible que permite una rápida reasignación de trabajo en respuesta a los cambios en los precios, y
- g) Un sistema político que acota las acciones arbitrarias de los gobiernos por medio de la descentralización del poder y la minimización de acciones discrecionales.

Este cuadro, con algunas variantes y acotaciones, ha sido promovido como modelo para el cambio institucional que impulsan las políticas y estrategias de desarrollo y crecimiento desde diferentes perspectivas. En primer lugar, como marco general, un conjunto importante de modelos estadísticos ha mostrado una correlación directa con trayectorias de crecimiento de largo plazo (Acemoglu, 2005). En segundo lugar, como marco normativo, en una serie de estudios especializados que acompañan la

formulación de políticas de desarrollo (Kaufmann y otros, 2009). En tercer lugar, este marco institucional se ha convertido en un requisito para la obtención de préstamos internacionales y otros apoyos, y ha sido incorporado en diversos acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales (como el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN–), que regula controversias específicas con los corporativos; o las cláusulas de los Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS) en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Finalmente, estos incentivos externos han encontrado puertas abiertas en diferentes sectores internos de los países en desarrollo, según su afinidad relativa con éstos.

En términos generales, la aplicación de reformas institucionales acorde con los puntos anteriores posee una serie de fortalezas, pero también algunas debilidades importantes. Las fortalezas consisten principalmente en la consideración explícita de las instituciones como parte fundamental para la evaluación del desempeño económico, así como en su orientación hacia el fortalecimiento de los sistemas de mercado relacionados y la integración de mercados regionales en los sistemas productivos globales.

A su vez, una aplicación directa, no diferenciada y adaptada del cuadro básico de ‘buenas’ instituciones a las condiciones específicas de los países muestra una serie de problemas y debilidades. Una sobregeneralización de los marcos institucionales que acompaña los procesos de desarrollo puede llevar a una simulación que debilita los efectos pretendidos y distorsiona los modelos económicos, que frena el crecimiento y el desarrollo de largo plazo.

En este sentido, es necesario generar un cuadro institucional específico (o conjunto de arreglos institucionales) para cada región y cada país que acompañe y fortalezca su trayectoria de desarrollo, que tome en cuenta la diversidad de reglas para la definición de derechos de propiedad, la generación de estructuras de gobernanza específicas y las secuencias y velocidades de los cambios que se buscan. Si se revisan los procesos de configuración institucional de largo plazo de las economías desarrolladas se observa, por ejemplo, que muchas instituciones no fueron condicionantes iniciales de una dinámica exitosa, sino a veces su consecuencia (Chang, 2011). Éste y otros aspectos, en ocasiones, no se reflejan fielmente en los modelos estadísticos.

Con base en el bagaje teórico y empírico disponible en las diferentes vertientes de la economía institucional, se plantea un marco analítico que permite el análisis del papel de las instituciones en la formación de los precios agrícolas en Centroamérica.

2. Arreglos institucionales y formación de mercados

En economía, el concepto de mercado tradicionalmente se asocia a un campo neutral de intercambios impersonales de bienes homogéneos por medio de transacciones voluntarias, que se realizan entre un número grande de entidades autónomas que disponen de información completa, aplican criterios de maximización de su beneficio, y pueden entrar y salir libremente (Harriss-White, 1995).

La efectiva realidad de un espacio con estas características supone la existencia de una serie de instituciones, cuyas reglas generan las condiciones iniciales para la ejecución de los intercambios y la regulación de acuerdos. En particular, se trata de arreglos institucionales básicos como los contratos de intercambio o las entidades de intercambio como las bolsas. Desde una perspectiva institucional, el mercado es —desde su origen— una institución porque consta de un sistema de reglas (arreglos institucionales) que constituye su campo de acción y orienta a los compradores y vendedores en sus interacciones.

Los mercados ‘reales’ recurren a un conjunto de *arreglos institucionales*, que deben tomarse en cuenta para comprender su formación y su funcionamiento. Los arreglos institucionales como un sistema de reglas son importantes para el acceso a información relevante que oriente la toma de decisiones y para la formulación de acuerdos sobre los términos del intercambio en un contexto de contratos incompletos. La existencia de estas reglas influye de manera determinante en la configuración de un mercado, en su estructura de acción, en los niveles de oferta y demanda, en la determinación de precios, y en la asignación de los recursos y la distribución de los beneficios.

Desde esta perspectiva, los mercados de granos en Centroamérica, como cualquier mercado real, son el resultado de un proceso de configuración institucional en términos de diferentes tipos de reglas económicas y esquemas de coordinación, que influyen en la participación de actores (reglas de acceso), la realización de las transacciones (reglas de información y de contratación) y, por consecuencia, también en la formación de los precios.

El planteamiento básico relacionado con el cuadro de arreglos institucionales ‘estándar’ busca una configuración de mercados libres en un sentido amplio. Una organización del mercado que fomente la libertad general para las decisiones de los actores y todos los mecanismos institucionales constitutivos necesarios para respaldar los intercambios que surgen de estas decisiones. Construir un mercado libre bajo este tipo es un proceso complejo, pero que hasta cierto punto se puede diseñar y aplicar en la organización de un mercado en particular, como es el caso del actual del mercado de los granos en Centroamérica.

Como ya se mencionó, la existencia generalizada de mercados libres posee una serie de fortalezas para asignar los recursos y para generar incentivos a los actores. Mercados libres aseguran en principio una realización de las transacciones con menos fricciones. Se puede hablar de la construcción de arreglos institucionales que buscan generar un sistema de mercado menos distorsionado. Los diferentes tipos de arreglos institucionales contribuyen con un mejor funcionamiento de los mercados sectoriales y regionales y provocan una mayor integración entre ellos.

Sin embargo, al analizar los arreglos institucionales complementarios del mercado, es factible plantearse si la libertad máxima de los agentes impulsada de forma simultánea en todos los mercados es, necesariamente, la mejor solución en los procesos de desarrollo y crecimiento. Esta consideración es importante en los siguientes términos:

- a) La libertad máxima para el acceso al mercado supondría, por ejemplo, que cualquier individuo pueda ofrecer servicios bancarios sin haber dado las garantías básicas necesarias para garantizar un cierto nivel de seguridad a los clientes. Existen múltiples mecanismos y ejemplos para regular el acceso de actores que contribuyen a un mejor funcionamiento de los mercados. También las patentes son instituciones que en principio acotan la libertad de los actores en el uso de los recursos, pero que son mecanismos ampliamente reconocidos para lograr un mejor funcionamiento de los mercados. Una libertad no limitada ni regulada puede disminuir la eficiencia de un mercado.
- b) En segundo lugar, la libertad máxima de los mercados puede inhibir la formación de capital humano y social; si se permite, por ejemplo, el trabajo infantil como estrategia de los actores para minimizar los costos laborales, se deteriora la educación escolar y profesional de los niños, lo que conduce a tener una fuerza de trabajo de menor calidad, factor que afecta la capacidad de la economía para generar riqueza. A su vez, las reglas que fomentan cuidados de

la educación y la salud inhiben a corto plazo la formación de ciertos mercados libres, aunque garantizan en el largo plazo una formación de mayores niveles de capital humano y social.

- c) Existen riesgos sistémicos por la falta de articulación de decisiones o de mercados que pueden afectar el desempeño de una economía o incluso del sistema económico mundial. Un ejemplo reciente es la crisis financiera, cuyas consecuencias se experimentan en la actualidad. La emergencia de esta crisis ha mostrado que la formación de mercados financieros libres sin reglas básicas para ciertos tipos de transacciones lleva a la acumulación de riesgos que causan perturbaciones en las economías con costos sociales muy elevados.
- d) La libertad máxima para la organización de un mercado corre el peligro de violar principios y valores. El trabajo infantil o condiciones de trabajo inaceptables llevan a disyuntivas entre la libertad de mercado y los valores sociales.
- e) Los derechos de propiedad privada no siempre garantizan los mejores resultados en la asignación de los recursos. Un ejemplo es la coincidencia entre la defensa de derechos de propiedad y la conservación de ciertas formas de propiedad pública en las empresas. Las diversas soluciones del gobierno “de los comunes” muestran la importancia de reconocer las alternativas en la definición de derechos de propiedad (Ostrom, 2005). La importancia de mantener esta diversidad en las formas híbridas de propiedad se observa también en las formas mixtas de organización de muchas empresas en China; por ejemplo, las ‘empresas municipales y locales’ (“Township and Village Enterprise”, Chang, 2011) o en el éxito de empresas públicas en países como Singapur, Noruega o el Brasil.

Por las razones anteriormente expuestas, es importante realizar un análisis diferenciado del papel de las instituciones y de los arreglos institucionales que tome en cuenta las especificidades de un mercado, su entorno y su proceso de formación. Estudios sistemáticos de este tipo servirían de base para formular políticas concretas a nivel de la región y de cada país, que impulsen la creación de un entramado institucional que facilite el aprendizaje, la toma de decisiones y la gobernanza de los sectores involucrados. Sin embargo, aun cuando la noción de arreglos institucionales es clave para entender la formación y transmisión de precios agrícolas en los mercados centroamericanos, es relevante observar su dinámica en los eslabones que componen las cadenas valor del maíz y el frijol.

B. ENFOQUE DE CADENA DE VALOR

Originalmente, el concepto de cadenas de valor se aplicó al proceso de planeación estratégica de las empresas, en el que se describe cómo una empresa puede captar el valor que se agrega en sus diferentes áreas funcionales (Porter, 1985). Posteriormente, esta concepción se fue ampliando para describir la formación de valor en el sistema de aprovisionamiento de la empresa, y pasó a representar finalmente las cadenas productivas que enlazan en la actualidad a grupos de empresas con proveedores y consumidores. En las cadenas se constituyen formas intermedias de integración de las actividades productivas con diferentes implicaciones acerca de la existencia de una entidad acotada de producción con una frontera definida (existen reglas específicas de participación), con características de coherencia interna (la articulación de los eslabones), con dinámicas de extensión o crecimiento (ampliar la cadena a otras salidas de consumo por ejemplo) y con estructuras específicas de gobernanza a lo largo de la cadena (Gandlgruber, 2010).

Recientemente se ha puesto énfasis en aspectos de la estructura de gobernanza de las cadenas de valor a nivel global, dado el creciente peso de los eslabones deslocalizados en el producto final (Gereffi

1994). Se trata de un modelo que integra diferentes líneas de análisis teórico como la economía de los costos de transacción, las redes productivas y la teoría de la empresa basada en las competencias. A continuación se retoman algunos elementos de este modelo de gobernanza de las cadenas globales de valor y se lo modifica, añadiendo elementos del análisis institucional de los problemas de gobernanza para lograr un modelo que permita el estudio del sector agroalimentario centroamericano, de su complejidad y diversidad institucional, y de sus efectos en los precios.

De acuerdo con Gereffi (1994), la gobernanza de las cadenas responde a problemas específicos de las transacciones características de un sector en términos de complejidad de las transacciones, de la codificación de la información y de las capacidades específicas de los proveedores. Las cadenas de valor se forman como alternativas complementarias a los mercados y las empresas integradas para coordinar el proceso de aprovisionamiento en la producción de muchos bienes de consumo a nivel global. Las cadenas son híbridos organizacionales ubicados entre los extremos del mercado y de la empresa en términos de las transacciones que aplican. El mercado es, en este sentido, un esquema altamente flexible de intercambios anónimos y espontáneos sin relaciones duraderas de propiedad o de cooperación. La forma organizacional de la empresa, por el contrario, implica una integración y gestión de las transacciones bajo una jerarquía administrativa directa y con derechos de propiedad unificados. La gobernanza de las cadenas globales de valor se basa en una extensión amplia (global), un nivel de flexibilidad alto y una articulación directa que permite a las empresas líderes seleccionar entre diferentes opciones de interrelación, coordinación y perfiles propios de acuerdo con el tipo de gobernanza.¹

Existe un número importante de cadenas de valor que se aproximan a este modelo, lo que se ha utilizado para generar propuestas específicas. Pero, como Gereffi reconoce, el modelo tiene que simplificar el entramado institucional general para concentrarse en las variantes de la gobernanza y dar un mayor potencial de aplicabilidad a su propuesta. De esta manera, el modelo se basa en supuestos sobre las características de los actores y de las transacciones que dificultan una consideración directa en el caso de las cadenas de granos en Centroamérica. Para los propósitos de este trabajo, es necesario revisar la configuración de las cadenas de valor en términos de su alcance y de las figuras básicas de articulación, integración y coordinación. En ese sentido, el concepto de gobernanza es una categoría puente entre el enfoque de la economía institucional y las cadenas de valor.

La gobernanza de las cadenas de valor depende de los arreglos institucionales y se explica por aspectos como las asimetrías entre los agentes, la naturaleza específica de las reglas y prácticas locales en su articulación con políticas específicas. En este documento, la gobernanza de las cadenas de valor se entiende como el conjunto de reglas sociales (arreglos institucionales) que determinan las modalidades de interacción productiva en los diferentes eslabones de la cadena de valor. Las reglas sociales (instituciones) constituyen sistemas que marcan un patrón de gobernanza en cada cadena y las diferencias en la formación y transmisión de los precios se relacionan con las diferencias entre las estructuras de gobierno de las cadenas de valor o de ciertos tramos en estas cadenas.

Estudiar la gobernanza de las cadenas de valor implica revisar las características y capacidades de los actores en cada eslabón; las formas de compartir y disseminar información a lo largo de la cadena; los esquemas de transacción y los costos de transacción que implican; el diseño institucional de las intervenciones del gobierno y de otras entidades. En cada eslabón se genera valor con base en la especialización de los actores, la toma de riesgos o la explotación de ventajas por asimetrías de información

¹ Gereffi distingue cinco tipos de gobernanza de las cadenas de valor globales: jerárquica, cautiva, relacional, modular y de mercado, que varían en las formas de coordinación y poder que aplican.

o de poder. Finalmente, el estudio de la gobernanza requiere analizar cómo las diferentes configuraciones de la cadena llevan a diversos patrones de formación y transmisión de los precios.

Los estudios realizados sobre las cadenas de valor en el sector agroalimentario en Centroamérica, en general, han hecho hallazgos importantes sobre la estructura productiva de los granos básicos y otros productos. Aun así, el impulso de un proceso de fortalecimiento sostenido exige poseer una comprensión clara acerca de los mecanismos de coordinación a lo largo de las cadenas y de sus implicaciones.

Se han señalado algunos problemas en la configuración institucional de las cadenas (“desorganización de los productores”, “débil vínculo con los mercados”, IICA, 2007), pero es preciso disponer de una explicación sistemática del fenómeno para formular propuestas específicas que contribuyan a corregir este tipo de fallas. Estos puntos pueden cubrirse introduciendo una perspectiva particular de análisis de la gobernanza de las cadenas de valor agroalimentarias regionales, que se distingue del análisis tradicional de las cadenas de valor globales. A fin de ilustrar esta problemática se practica una revisión puntual de algunos eslabones críticos para la coordinación de la cadena, con una atención particular en la formación y transmisión de precios.

A lo largo de una cadena productiva, las diversas actividades especializadas se enlazan de diferentes maneras para gestar un régimen de coordinación que influye en la toma de decisiones individuales y colectivas, en la dirección de los flujos de los diferentes recursos requeridos y en la asignación de los respectivos valores. En especial, se analizan los siguientes aspectos de gobernanza en los eslabonamientos críticos de la producción y la comercialización: a) el nivel y las formas de integración y articulación entre los eslabones correspondientes; b) los tipos de transacciones prevalecientes; c) las principales asimetrías de información y poder; d) los arreglos colectivos trasladados, y e) aspectos relevantes de diseño de los programas y políticas gubernamentales.

La articulación e integración entre los eslabones revela si hay una conexión directa reflejada en transacciones frecuentes y diversas, y si existen elementos de cooperación e integración (propiedad compartida, contratos de largo plazo) entre actores, organizaciones y empresas de los dos eslabones conectados.

1. Características generales de las cadenas

Una alternativa más eficiente de vinculación entre los eslabones productivos en las cadenas agrícolas centroamericanas posibilitaría coordinar actividades para obtener información, generar y aprovechar capacidades de almacenamiento, mejorar la logística, administrar marcas, certificar productos y procesos, entre otras ventajas. Los arreglos institucionales que posibilitan el acceso y la difusión amplia de información a lo largo de la cadena disminuyen las asimetrías, reducen los costos de búsqueda y facilitan una toma de decisiones individual y colectiva. Por ejemplo, la extensión del uso de teléfonos celulares en zonas alejadas y la puesta en práctica de programas de información de precios han redundado en un mejor conocimiento de los productores sobre el mercado.

Los esquemas de transacción entre los actores varían dependiendo de las posiciones de asimetría de información entre organizaciones de productores y asociaciones de industriales, alternativas de contratos, riesgos de incumplimiento y otros factores. La generación y defensa de los contratos (formales o informales) arrojan costos diferenciados que influyen significativamente en los precios y los resultados. En función del contexto institucional y de reglas con las que se llega a arreglos institucionales concretos, existen mecanismos que facilitan la formulación y defensa de los contratos, como la reputación, los

incentivos de cumplimiento o las sanciones, por una parte; o la intermediación y resolución de conflictos, por otra. Las diferentes posiciones de transacciones también acarrearán diferencias en el poder de negociación. Otro aspecto fundamental en la gobernanza de las cadenas es la existencia de arreglos institucionales colectivos como convenios de producción y comercialización y las reglas que aplican en su administración.

Ninguno de estos factores aislado explica las condiciones asimétricas de la estructura de un mercado; es más bien su articulación conjunta y sistémica por medio de una serie de instituciones y arreglos institucionales (derechos de propiedad, distribución del ingreso, acceso a recursos estratégicos y mecanismos de comunicación) la que establece las condiciones de asimetría. Hay que notar que de la existencia de acuerdos y mercados informales de crédito, abasto y contratos agrícolas —en el caso de los granos básicos— depende la formación de redes de relaciones de largo plazo basadas en información y confianza mutua (“capital social”), cuya acumulación sirve de estructura para las interacciones en el mercado. El acoplamiento de las funciones de almacenamiento, transporte y provisión de recursos financieros, que responde a importantes economías de escala y alcance en el uso de equipo, infraestructura, información y relaciones personales, puede ser la causa principal del poder de negociación de las empresas posicionadas en los eslabones de comercialización, es decir, la capacidad diferencial de influir en los precios y condiciones de intercambio.

Los arreglos institucionales en que se apoyan estos tipos de organización de mercado han persistido durante décadas en la región, resistiendo cambios frente a diversos programas gubernamentales, regímenes de comercio y coyunturas políticas. Esta persistencia alerta sobre la relevancia de diseñar innovaciones institucionales enfocadas en resolver los principales factores de concentración y poder de negociación en el proceso de comercialización de granos básicos. La inversión en infraestructura pública de almacenamiento, el desarrollo de tecnología que posibilite aumentar ciclos de cultivo y reducir la estacionalidad de forma sustentable, así como el desarrollo de sistemas de crédito agrícola, son factores que operarían en ese sentido. Este tipo de inversión tendría que complementarse con nuevas reglas del juego orientadas a generar una mayor competencia y desconcentración (así como el desacoplamiento) de la oferta de servicios de acopio, almacenamiento, transporte y sistemas crediticios. Muy probablemente las soluciones tendrán que ser diferentes en cada país y responder a necesidades y oportunidades regionales específicas.

2. Tipología de las cadenas de valor

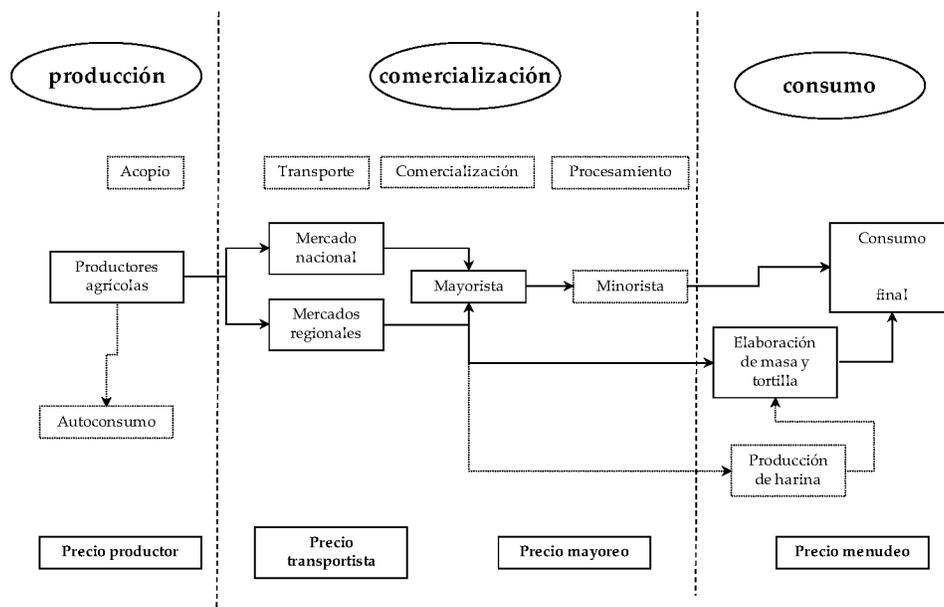
Los encadenamientos de producción, comercialización y consumo representan un punto de partida para examinar y sistematizar la influencia de los arreglos institucionales en los mercados de maíz y frijol en los países de Centroamérica y su influencia en la formación de precios (véase el recuadro 1). Se supone que, desde el enfoque metodológico, el proceso de formación de precios depende no sólo de la estructura del mercado a lo largo de la cadena —es decir, de las distintas capacidades de fijar precios y condiciones de transacción entre los agentes—, sino también del marco institucional, formal e informal vigente.

El análisis de cadenas de valor en los mercados centroamericanos tiene una serie de ventajas: arroja un estudio más específico de las relaciones entre los actores y detecta características y problemas concretos en cada eslabón y en sus relaciones con los restantes eslabones.

A fin de ilustrar la estructura general de las cadenas de maíz blanco y frijol en Centroamérica se recurre a un esquema general de dichas cadenas que se observan en los diagramas 1 y 2.

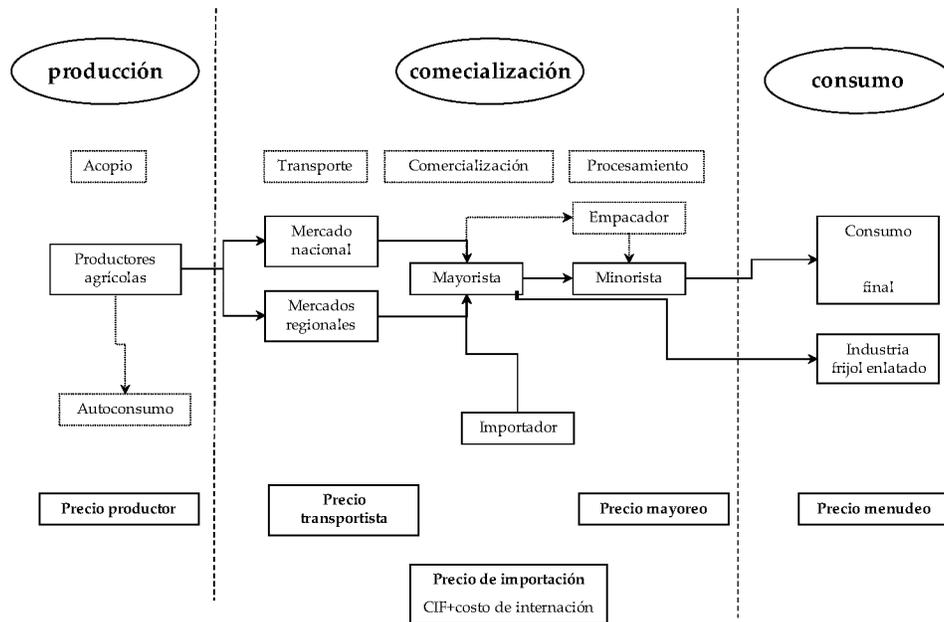
Estos esquemas reflejan algunas de las particularidades relacionadas con el tipo de producto: maíz blanco, frijol negro y rojo. Como se observa en los diagramas (diagrama 1 y 2), la configuración de las cadenas de valor no cuenta con el eslabón de la preproducción en función de acortar los tiempos de esta investigación. Su inclusión es una parte importante que deberá considerarse en análisis posteriores.

**DIAGRAMA 1
CADENA DE VALOR – MAÍZ BLANCO**



Fuente: Elaboración propia.

**DIAGRAMA 2
CADENA DE VALOR – FRIJOL**



Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO 1
CRITERIOS PARA GENERAR UNA TIPOLOGÍA DE LAS CADENAS DE VALOR

Como criterios útiles para elaborar una tipología de las cadenas se emplean su extensión, su continuidad, su simetría, su integración y su articulación.

a) Extensión. Las cadenas tienen distintos alcances y extensión. Algunas se basan en actividades de (pre-) producción, procesamiento y consumo local, por lo que es válido denominarlas cadenas de valor locales (maíz blanco en Honduras). Otras presentan una mayor extensión y cubren el territorio nacional de algunos de los países (cadenas de valor nacionales, como el maíz blanco en Nicaragua), o incluso involucran etapas con actividades de importación y/o exportación (cadenas de valor transfronterizas: frijol en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua). Dada la creciente integración de las cadenas a escala internacional, algunas alcanzan incluso una extensión global (cadenas de valor globales: maíz amarillo en Costa Rica).

b) Continuidad. En algunas cadenas productivas pueden faltar componentes de la cadena, como sería la ausencia de algún insumo o producto. De la misma manera, puede haber eslabones de cadenas que no existen o que tienen una importancia muy limitada. Luego, es posible referirse a cadenas completas o cerradas versus cadenas incompletas o abiertas con eslabones ausentes.

c) Simetría. Otra categoría para la tipificación y comparación de diferentes cadenas de valor es la simetría en el peso relativo de sus eslabones. Las cadenas en las que algún eslabón tiene un peso muy importante se caracterizan a menudo por un control desequilibrado y la presencia de asimetrías en los flujos de recursos y la formación de precios. Dependiendo de la ubicación del eslabón que lidera la cadena, cabe distinguir entre cadenas controladas por los consumidores o bien controladas por los productores (Gereffi, 1994). Se puede agregar también un tipo de cadenas controladas por los intermediarios, de particular relevancia en las cadenas agroalimentarias.

d) Integración. En la medida en que existan actores que participen en o controlen varios eslabones, es factible referirse a cadenas integradas verticalmente en diferentes grados, dependiendo del número de eslabones y de empresas. Las empresas involucradas buscan la integración vertical cuando las transacciones en el mercado implican costos y riesgos más altos que la administración directa. La integración vertical es una alternativa a las transacciones espontáneas y los contratos formales.

e) Articulación. Finalmente, se aprecian diferentes formas y grados de articulación entre los eslabones. La existencia de flujos continuos y amplios de información y de esquemas accesibles de contratación facilita la articulación eslabón a eslabón. Una cadena puede tener altos niveles de articulación, y si todos los eslabones están articulados se trata de una cadena articulada con alta conectividad (redes).

Fuente: Elaboración propia.

3. Eslabones críticos de análisis

El análisis sobre la formación y transmisión de precios se centró en algunos eslabones de las cadenas considerados críticos para el funcionamiento general de los mercados agropecuarios. Tanto para el frijol como para el maíz se verifica que a partir de los productores se revelan dos líneas de comercialización que muestran la presencia de distintos agentes, tipos de productos, mercados y arreglos institucionales. Una de estas líneas aparece vinculada con el comercio exterior, en la medida en que sus precios quedan altamente determinados por los precios internacionales. La segunda línea es la conformada por los mercados locales que pueden tener un comportamiento, en materia de formación de precios, distinto a la anterior, ya que las formas como se expresan la oferta y la demanda por estos productos adquiere particularidades específicas.

Las variables más adecuadas para establecer la importancia de la línea vinculada con el comercio exterior corresponden a la cuantificación de la proporción de las importaciones dentro del consumo total y en el consumo per cápita. El propósito de esta medición es captar la sensibilidad de la demanda ante las importaciones. Se sugiere trabajar mayormente con las cifras agregadas que con las per cápita, puesto que una importante parte del uso del maíz está asociado a la producción de insumos para la producción animal.

Por otra parte, las variables más apropiadas para reconocer la importancia de la línea vinculada con el mercado interno corresponden a la cuantificación de la proporción de la producción nacional orientada a los mercados locales, respecto del total de la producción nacional. Se trata de establecer qué importancia tienen para la producción nacional los mercados internos y en especial los mercados locales. Con esto se obtiene una aproximación al comportamiento de los mercados internos dentro de la producción nacional como parte de la oferta del producto respectivo en cada país.

En cuanto a la segunda línea es importante definir un momento en el que las transacciones tengan efectos ordenadores de la formación de los precios hacia adelante o hacia atrás en la cadena analizada. De esta manera, podrían identificarse agentes con fuerte peso, así como la gobernanza de la cadena a nivel nacional.

Se sugiere examinar en cada eslabón crítico de la cadena de comercialización, aspectos como los niveles de continuidad, articulación y las asimetrías que determinan la posición de negociación de los agentes en las transacciones, así como la naturaleza y calidad de los arreglos que inciden en el proceso de formación de precios.

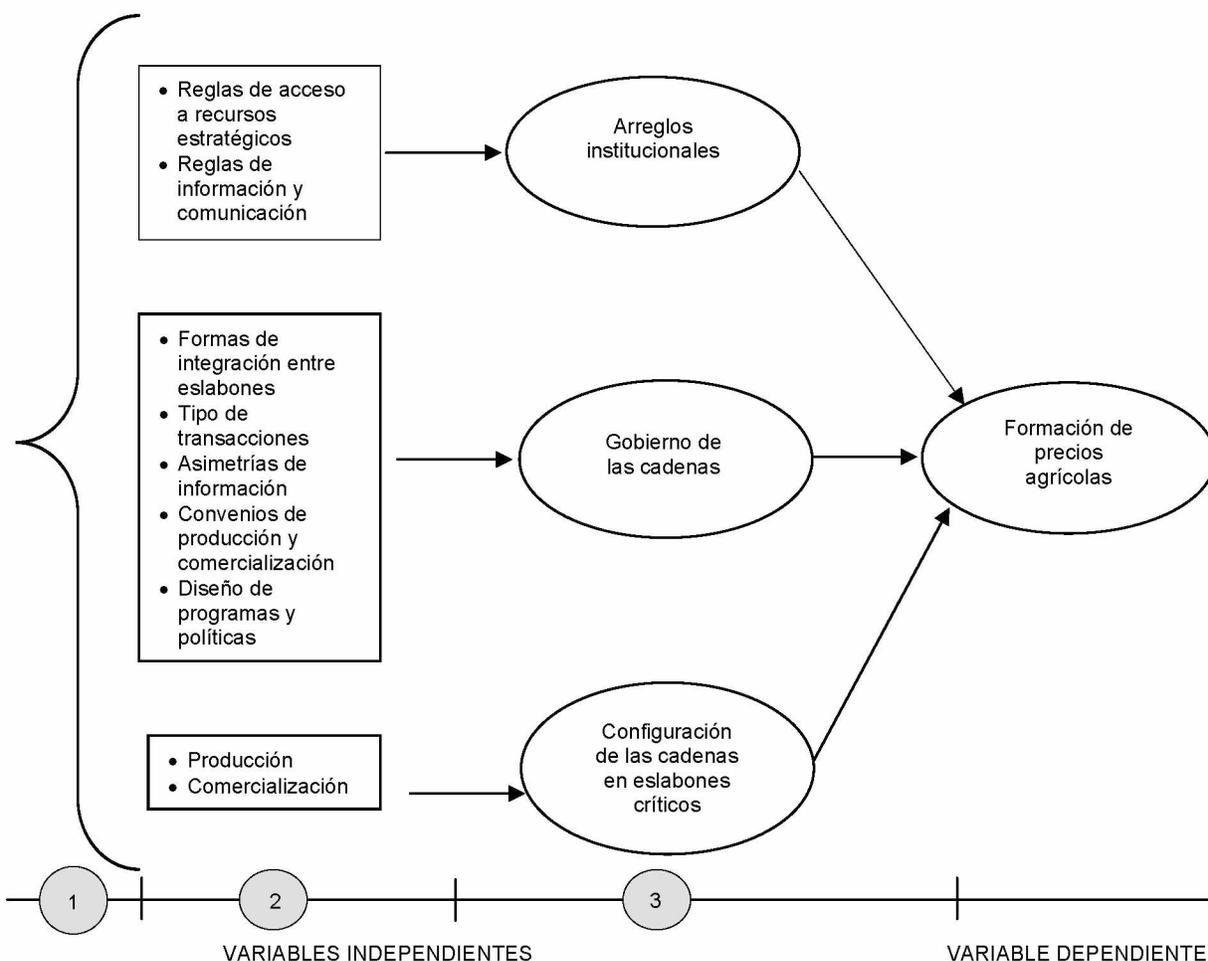
Los intermediarios desempeñan un papel central, ya que en determinados casos ofrecen financiamiento a los productores (principalmente capital de trabajo), a cambio de fijar precios y asegurar la venta exclusiva de la producción. Asimismo, ponen a su disposición medios de transporte para la comercialización de los productos y, en ocasiones, brindan asistencia técnica a los productores. En consecuencia, ejercen un control sobre la gobernanza de la cadena, capturando una proporción significativa de las ganancias en la fijación de los precios.

II. APLICACIÓN DE CONCEPTOS CLAVE

Como se comentó, para la comprensión de los procesos de transformación de mercados es necesario revisar el papel de los diversos arreglos institucionales que sustentan las decisiones de los actores participantes, las transacciones realizadas y los espacios de interacción en los eslabones de las cadenas de valor. El estudio de los mercados de frijol y maíz en Centroamérica permite observar cómo los diferentes elementos institucionales influyen en la realización de transacciones y la formación de los precios.

Mediante el análisis de la gobernanza se vincula al enfoque de las cadenas de valor la noción de los arreglos institucionales proveniente de la economía institucional, como elementos que explican la formación de precios agrícolas en Centroamérica (véase el diagrama 3 y el cuadro 2). De tal manera, que se puede analizar la dinámica de los arreglos institucionales que condicionan las formas de interacción productiva en la configuración de las cadenas de valor.

DIAGRAMA 3
NIVELES EXPLICATIVOS DE LA FORMACIÓN DE PRECIOS AGRÍCOLAS



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2
INDICADORES DE LA FORMACIÓN DE PRECIOS AGRÍCOLAS

Conceptos	Indicadores
Datos agregados por producto	<ul style="list-style-type: none"> • Producción • Consumo • Importaciones • Precios (al productor, transportista, mayorista y menudeo o consumidor) • Rendimientos
Formación de precios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se fijan los precios de venta/compra? • ¿Cuál ha sido su experiencia de volatilidad de precios en los años recientes? • En su opinión, ¿qué es lo que ha producido la volatilidad de precios en los años recientes? • ¿Qué medidas ha tomado para contrarrestar la volatilidad de precios? • ¿Qué medidas han tomado las organizaciones a las que pertenece para contrarrestar la volatilidad de precios? • Tipo de productores (organizados o no) • Tipo de acuerdos entre actores • Peso porcentual del flujo de producto por cadena • Barreras de entrada para los pobres en la cadena • Diferentes configuraciones por tipo de eslabón y por tipo de cadena para la transmisión de precios
Arreglos institucionales	
Reglas de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Distancia de los centros de acopio y/o mercados • Estado de las vías de acceso
Reglas de información	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuándo conoce el precio de venta? • Medio de información • Conectividad • Factores que facilitan la acción colectiva en la cadena (infraestructura, coordinación, organizadores)
Acceso a programas de apoyo gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Programas y políticas del Gobierno
Configuración genérica de la cadena	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados internos y externos • Actor(es) que contribuyen en la gobernanza de la cadena y elementos en los que se basa su acción y poder • Actores que participan en los eslabones intermedios • Actores que participan en la producción • Tipo de productores (organizados o no) • Tipo de acuerdos entre actores • Peso porcentual del flujo de producto por cadena • Barreras de entrada para los pobres en la cadena • Diferentes configuraciones por tipo de eslabón y por tipo de cadena para la transmisión de precios

(continúa)

CUADRO 2 (Conclusión)

Configuración de las cadenas según eslabones	
Tipología de productores	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño de predio • Superficie sembrada/cosechada • Producción • Tecnología (semilla, fertilizante, plaguicidas, riego, mecanización) • Nivel educativo
Intermediarios/Industriales	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño de empresa/organización (personal ocupado, ventas) • Nivel de integración vertical • Cobertura regional (número y localización de sucursales) • Número de proveedores
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia a una asociación/organización
Tipo de transacciones	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados a los que vende/compra • Número de veces que compra/vende el producto (al año)
Condiciones de comercialización	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos de largo plazo o de corto plazo (para establecer rigideces de relaciones) • Normas de comercialización • Transacciones individuales o mediadas por organizaciones • ¿Cuántas veces vende/compra el producto al año? • Número de comerciantes que visitó antes de vender • Número de veces que fue a negociar el precio • Problemas por incumplimiento de pagos • ¿Puede exigir que el vendedor/comprador garantice/reconozca la calidad del producto? • Entrega de documentos de respaldo (proporcionar copia de contrato si es posible) • Número de años que conoce al vendedor/comprador

Fuente: Elaboración propia

III. CONCLUSIONES

El objetivo de este documento es contribuir al diseño de una metodología para estudiar los arreglos institucionales que determinan la formación y transmisión de precios agrícolas en los mercados centroamericanos. El documento hace referencia al análisis de cadenas de valor en su dimensión global, regional y local, además de la economía institucional como marco analítico para la investigación empírica.

La propuesta metodológica plantea el análisis de los arreglos institucionales que afectan la formación y transmisión de precios a productores, mayoristas y consumidores en la cadena de valor del maíz y frijol en Centroamérica. Teniendo como punto de partida que la estructura y el funcionamiento de los mercados domésticos contribuyen a explicar la transmisión de los precios internacionales y que los países centroamericanos tienen tamaños productivos limitados y son afectados por los precios internacionales, las preguntas centrales de investigación fueron: ¿cómo los agentes públicos y privados interactúan en la formación de los precios internos en cada mercado?, y ¿cuáles son los arreglos institucionales que condicionan el acceso a la información, a los recursos naturales —hidricos, genéticos, suelos, y otros—, al trabajo, a la tecnología y al crédito en los eslabones de la cadena de valor del maíz y frijol y de qué manera ello impacta la formación y transmisión de precios a productores, mayoristas y consumidores?

El esfuerzo conceptual y metodológico para unir el enfoque de la “economía institucional” y las “cadenas de valor” posibilita analizar la forma en que los agentes públicos y privados interactúan en la formación de los precios internos en cada uno de los países centroamericanos.

Desde esta perspectiva, el proceso de formación de precios se observa como una estructura a lo largo de una cadena de valor, donde los agentes que participan poseen distintas capacidades para influir en los precios y donde las condiciones de transacción entre los agentes se establecen en un marco institucional formal e informal que determina sus comportamientos.

Uno de los vectores explicativos del comportamiento de los mercados —asumido como hipótesis inicial del estudio— es que la política pública incide en la formación de precios. Esta situación es de especial importancia en la línea vinculada con el comercio exterior, en la cual los estados han definido mecanismos para determinar las cuotas de importación y los agentes importadores. En la línea vinculada con el mercado interno, son importantes las acciones de política de competencia y apoyos a los productores.

La distribución de poder de negociación —entendida como la capacidad diferencial de influir en los precios y condiciones de intercambio entre los agentes (en cada eslabón de las cadenas de valor)— es un factor clave para comprender los mecanismos de formación y transmisión de precios. Los arreglos institucionales corresponden a las formas que definen de manera operativa ese poder de negociación y de mercado.

Las diferencias en la variación y transmisión de los precios se relacionan con las diferencias entre las formas de gobernanza de las cadenas nacionales o regionales de valor o de ciertos tramos en estas cadenas. La gobernanza —concebida como el conjunto de arreglos institucionales que determinan las formas de interacción productiva en los distintos eslabones de la cadena de valor— está caracterizada por aspectos como las asimetrías entre los agentes, la naturaleza específica de las reglas y prácticas locales en su articulación con políticas públicas.

Los aspectos de gobernanza que este trabajo propone como los más importantes en los eslabonamientos críticos de la producción y la comercialización son: a) el nivel y las formas de integración y articulación entre los eslabones; b) los tipos de transacciones prevalecientes; c) las

principales asimetrías de información y poder; d) los arreglos colectivos traslapados, y e) aspectos relevantes de diseño de los programas y políticas gubernamentales.

La metodología propuesta en este documento subraya el hecho de que la diversidad de los arreglos institucionales y las formas de coordinación de las actividades en los eslabones de comercialización son cruciales para comprender la organización de los mercados de granos básicos. Sin descartar la importancia de los demás eslabones de la cadena de valor, el documento propone enfocarse en los arreglos institucionales de los intermediadores y agroindustriales, porque en éstos las relaciones de poder afectan con mayor fuerza la formación y transmisión de precios en las cadenas del maíz y del frijol. Aunque hay diferencias entre los países, en general los comercializadores actúan tanto en las relaciones con importadores como con productores. Además, logran llenar espacios abandonados por otros agentes, como pueden ser el de crédito, asesoría técnica, entre otros, lo que facilita que gobiernen partes importantes de la cadena productiva.

La metodología propuesta destaca la influencia que tienen los gobiernos y las políticas públicas sobre los precios que operan en sus mercados locales. En la medida en que los gobiernos establecen regulaciones referidas a tributación, crédito y comercio, que inciden en la conformación de la estructura y en el funcionamiento de los mercados, además de proveer servicios de acopio, trazabilidad, crédito, etc., la economía institucional podrá ser considerada como marco analítico idóneo para el análisis tanto de los aportes de la nueva economía institucional (NEI) como del nuevo institucionalismo económico (NIEC).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron (2005), "Politics and economics in weak and strong states", *Journal of Monetary Economics*, 52(7): 1199-1226.
- Alchian, A. A. y H. Demsetz (1972), "Production, information costs, and economic organization", en *American Economic Review* 62(5), págs. 777-795.
- Ángel, A. (2008), "Análisis de mercado de granos básicos en Centroamérica: enfoque en El Salvador", San Salvador, Programa Mundial de Alimentos.
- Arrow, K. (1974), *The Limits of Organization*, Londres y Nueva York, W. W. Norton & Company.
- Arthur, B. W. (1989), "Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events," en *The Economic Journal* 99(394), págs. 116-131.
- Baumeister, E. (s/f), "Pequeños productores de granos básicos en América Central (primer informe)", FAO-RUTA.
- Benbrook, C. (2009), "Impacts of Genetically Engineered Crops on Pesticide use in the United States: The First Thirteen Years", The Organic Center.
- Bowles, S. (2002), *Microeconomics: Behavior, institutions and evolution*, Princeton, Princeton University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), "La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2010b), "La economía del cambio climático en Centroamérica. Síntesis 2010", Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2003), "Istmo Centroamericano: Los retos de la sustentabilidad en granos básicos", México.
- Chang, H. J. (2011), "Institutions and economic development: Theory, policy and history, *Journal of Institutional Economics* 7(4), págs. 473-498.
- Coase, R. H. (1937), "The nature of the firm", *Economic*, págs. 386-405, reeditado en: P. J. Buckley y J. Mich (1996) *Firms, Organizations and Contracts*, Oxford, Oxford University Press.
- Cyert, R. M. y J. G. March (1963), *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Dorward, A., J. Kydd y otros (2004), "A policy agenda for pro-poor agricultural growth," en *World Development* 32(1), págs. 73-89.
- Dosi, G. (1988), "Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation," en *Journal of Economic Literature* 26(3), págs. 1120-1171.
- Dosi, G., K. Pavitt y otros (1990), *The economics of technical change and international trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- ETC-Group (2011), "Capturing climate genes", ETC Group.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2004), "The state of agricultural commodities markets 2004", Roma.
- Gandlgruber, B. (2010), *Instituciones, coordinación y empresas - Análisis económico más allá de mercado y estado*, México, Anthropos/UAM.
- García-Jiménez, H. (2010), "El proceso formativo de la acción económica y la ciencia de la complejidad: ¿Propiedad emergente de un nuevo enfoque de estudio?" (2010), en *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. XXVIII, N° 84, septiembre-diciembre, El Colegio de México.
- García, Rolando (coord.) (1997), *La epistemología genética y la ciencia contemporánea: Homenaje a Jean Piaget en su centenario*, Barcelona, España, Gedisa Editorial.
- Gereffi, Gary (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, editado por Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz, Wetsport, Conn., Editorial Greenwood.
- Hansen, J. (2008), "Dangerous human-made interference with climate: A GISS model Estudy," en *Atmospheric and Chemistry and Physics* (7), págs. 2287-2312.
- Harriss-White, B. (1995), "Maps and landscapes of grain markets in South Asia", en J. Harriss, J. Hunter y C.M. Lewis (ed.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge.
- Hodgson, G. M. (2001), *How Economics Forgot History. The Problem of Historical Specificity in Social Science*, Londres, Routledge.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2009), "Mapeo del mercado de semillas de maíz blanco y frijol en Centroamérica", Managua, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

- _____ (2004), "Situación de mercados internos y externos y sugerencias para su mejoramiento. Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico Rural", San Salvador, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- _____ (2007), "Mapeo de las cadenas agroalimentarias de maíz blanco y frijol en Centroamérica", Managua, IICA/RED SICTA.
- Kato-Yamakake, T. A., C. Mapes-Sánchez y otros (2009), "Origen y diversificación del maíz. Una revisión analítica", México, Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO).
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2009), "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008", *World Bank Policy Research Working Paper* N° 4978, Washington D. C., Banco Mundial.
- Lenton, T. (2008), "Tipping elements in the Earth's climate system," en *Proceedings of the National Academy of Science of the U.S.* 105(6), págs. 1786-1793.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Methuen.
- Nadal, A. (2002), "Zea Mays: Effects of trade liberalization of Mexico's corn sector", en *Greening the America's: NAFTA's lessons for hemispheric trade*, C. L. Deere y D. C. Esty, Boston, MIT Press.
- _____ (2000), "The environmental and social impacts of trade liberalization of corn production in Mexico", Gland and Oxford, Oxfam GB and World Wildlife Fund for Nature.
- Nelson, R. (1959), "The simple economics of basic scientific research," en *The Journal of Political Economy* 67(3), págs. 297-306.
- Nelson, R. y S. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press.
- North, D. C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Piaget, Jean (1978), *La equilibración de las estructuras cognitivas: Problema central del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Piñeyro-Nelson, A., J. Van Heerwaarden y otros (2009), "Transgenes in Mexican maize: Molecular evidence and methodological considerations for GMO detection in landrace populations," en *Molecular Ecology* 18(4), págs. 750-761.
- Porter, Michael (1985), *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Nueva York.
- Prigogine, Ilya e Isabelle Stengers (1983), *La Nueva Alianza: Metamorfosis de la ciencia*, Alianza Editorial, Madrid, España.
- Quist, D. e I. Chapela (2001), "Transgenic DNA introgressed into traditional maize landraces in Oaxaca, Mexico", en *Nature* 414(6863), págs. 541-543.
- Raupach, W. R., G. Marland, P. Ciais, C. Le Quéré, J. G. Canadell, G. Klepper y C. B. Field (2007), "Global and regional drivers of accelerating CO2 emissions", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the U.S.A.*
- Rogner, H. y D. Zhou (2007), "Introduction", en *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, B. Metz y O. R. Davidson, Cambridge, UK y Nueva York, US, Cambridge University Press.
- Rosenberg, N. (1982), *Inside the black box: Technology and economics*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Sahal, D. (1981), *Patterns of technological innovation*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Simon, H. A. (1985), "What we know about the creative process", en *Frontiers in Creative and Innovative Management*, R. L. Kuhn, Cambridge, MA, Ballinger.
- _____ (1959), "Theories of decision-making in economics and behavioral science," en *The American Economic Review* 49(3), págs. 253-283.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2011), "Price formation in financialized commodity markets: The role of information", Nueva York y Ginebra, United Nations Conference on Trade and Development.
- Van Etten, J. y M. R. Fuentes (2004), "La crisis del maíz en Guatemala: las importaciones de maíz y la agricultura familiar," en *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica* 30(1-2), págs. 51-66.
- Williamson, O. E. (1989), *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wise, T. (2009), "Promise or pitfall? The limited gains from agricultural trade liberalisation for developing countries," en *Journal of Peasant Studies* 36(4), págs. 855-870.
- Yiching, S. y R. Vernooy (eds.) (2010), *Seeds and Synergies. Innovation in rural development in China*, Ottawa, International Development Research Centre.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México

Blvd. Miguel de Cervantes Saavedra No 193, Col. Granada, México, D.F. 11520 • Tel.: (5255) 4170 5600, Fax: (5255) 5531 1151
cepalmexico@cepal.org • biblioteca.mexico@cepal.org

www.cepal.org/mexico