

El derecho y los mercados

El mejoramiento del
ambiente legal para la
comercialización agrícola

BOLETÍN
DE SERVICIOS
AGRÍCOLAS
DE LA FAO

139

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación



El derecho y los mercados

El mejoramiento del
ambiente legal para la
comercialización agrícola

Por
Cormac Cullinan

BOLETÍN
DE SERVICIOS
AGRÍCOLAS
DE LA FAO

139

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación



Roma, 2000

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

M-00
ISBN 00-0-000000-0

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento (electrónico, mecánico, fotocopia, u otros), sin autorización previa del titular de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización, especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse al Director de Publicaciones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

© **FAO 2000**

Prefacio

Una buena legislación es esencial para el funcionamiento efectivo de los sistemas de comercialización. La legislación inadecuada puede distorsionar y reducir la eficiencia del mercado, aumentar los costos de hacer negocios y retardar el desarrollo de un sector privado competitivo. La necesidad de que la comercialización agrícola sea manejada con un esquema reglamentario de soporte es hoy cada vez más reconocida. El fin de la planeación central en algunos países y la tendencia hacia la liberalización de la comercialización en muchos otros subraya la importancia de este hecho.

Esta publicación ha sido preparada por Cormac Cullinan de *EnAct* International del Reino Unido. La exploración de un tópico que ha sido muy descuidado en el pasado apunta a proporcionar a quienes trazan las políticas y redactan las normas legales las herramientas necesarias para evaluar el impacto de las normas existentes sobre los sistemas de comercialización y para identificar los cambios necesarios para alcanzar las metas de política deseadas. Aunque principalmente está destinado a aquellos interesados en la comercialización agrícola, el enfoque adoptado y la metodología delineada para analizar los distintos efectos de la legislación harán esta publicación altamente relevante para especialistas en otros campos de la agricultura que estén interesados en el impacto del esquema reglamentario sobre su actividad.

El Capítulo 1 entrega una presentación breve de los objetivos de la publicación. Sigue un análisis del papel del estado en relación con la comercialización y de cómo esta ha cambiado (Capítulo 2) y, más específicamente, del papel de la legislación en relación con la comercialización agrícola (Capítulo 3). El Capítulo 4 trata en mayor detalle de cómo la legislación afecta el funcionamiento de los mercados agrícolas, mientras que el Capítulo 5 considera brevemente los distintos aspectos institucionales relevantes en este campo. El Capítulo 6 contiene una discusión de los aspectos prácticos que pueden aprovecharse para mejorar las normas legales que afectan la comercialización agrícola, haciendo énfasis en que la buena legislación contribuye a aumentar la transparencia, reduce los costos de aceptación, reduce los costos regla-

mentarios y aumenta el grado de cumplimiento y observación de las normas. El Capítulo 7 presenta una metodología para analizar y reformar los sistemas reglamentarios seguida por una discusión sobre cómo poner en ejecución cualquier reforma que pueda haber sido identificada (Capítulo 8). Las Conclusiones se presentan en el Capítulo 9.

Resumen ejecutivo

Objetivo y alcance

La legislación es esencial en cualquier sistema nacional de comercialización de productos agrícolas. Un marco legal inapropiado puede distorsionar y reducir la eficiencia del mercado, aumentar los costos para los participantes e impedir seriamente el desarrollo de un sector privado sano. A pesar de esto, los programas para reformar los sistemas de comercialización agrícola suelen estar basados en un entendimiento equivocado de la relación entre las normas legales y la forma como funcionan estas.

El objeto de este estudio es mejorar la efectividad y eficiencia del mercado agrícola interno mediante la entrega, a los encargados de trazar las políticas y redactar las normas, del marco teórico necesario, y de orientación y herramientas prácticas. El estudio está enfocado, en forma deliberada, hacia los sistemas de comercialización agrícola interna, aunque también se mencionan algunos de los aspectos legales que surgen en conexión con el comercio internacional, cuando ellos son relevantes.

Este estudio sostiene que:

- la naturaleza del marco legal dentro del cual operan los mercados agrícolas, tiene un efecto fundamental sobre el funcionamiento del sistema de comercialización agrícola;
- las normas legales deben ser analizadas dentro de su contexto social con el fin de entender su empleo como herramienta de desarrollo; y
- con el uso de las metodologías y enfoques defendidos en este estudio debe ser posible analizar el impacto de las normas legales en el funcionamiento de los sistemas de comercialización de productos agrícolas (ver Capítulo 7), e identificar los cambios que podrían realizarse en el enfoque reglamentario con el fin de alcanzar el cumplimiento de las metas de política deseadas (ver capítulos 6 y 8).

El papel del Estado

El Capítulo 2 analiza cómo han cambiado las percepciones del papel que debe jugar el estado en los sistemas de comercialización agrícola. La intervención del Estado ha sido ampliamente justificada por la volatilidad que caracteriza a los mercados de productos agrícolas. En muchos países esto ha conducido a un alto grado de implicación estatal, usualmente a través de los consejos de comercialización controlados por el estado. En la década de los ochenta ganó fuerza el apoyo a la liberalización del mercadeo agrícola, especialmente bajo la influencia de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial, y en la última parte de la de los noventa la amplia mayoría de países en proceso de desarrollo ha encargado la comercialización al sector privado. Se hace énfasis en la importancia de no equiparar el desarrollo de las normas y reglamentaciones sobre mercadeo agrícola con la intervención del estado en el mercado.

El significado y el papel de la legislación en relación con los sistemas de mercadeo de productos agrícolas

El Capítulo 3 discute cómo funcionan las normas legales como parte de un sistema de comercialización agrícola y su empleo como herramienta para el desarrollo del mercadeo de productos agrícolas.

El papel de la legislación en relación con estos sistemas es multifacético, pero para los efectos de este estudio se puede considerar que ella tiene las siguientes tres funciones principales:

- 1 Funciones habilitadoras, que proporcionan el enfoque legal esencial para el sistema de mercadeo. Entre las reglas que realizan esta función se incluyen aquellas que: establecen derechos de propiedad; permiten el establecimiento de entidades legales como las cooperativas; y rigen los contratos, el intercambio, y la garantía (p.ej., normas legales que permiten entregar bienes muebles como los granos en calidad de garantía de préstamos recibidos).
- 2 Funciones económicas reguladoras, que buscan promover, orientar y organizar la operación de los mercados. Estas funciones pueden ser cumplidas por una amplia variedad de normas legales, incluyendo aquellas que tienen que ver con la competencia, la uniformidad de pesas y medidas, los estándares de calidad alimentaria, y los impuestos.

Funciones restrictivas, diseñadas para restringir en alguna forma la operación del mercado, con el fin de evitar consecuencias socialmente indeseables. Ejemplos típicos de estas funciones se encuentran en las normas que tienen

que ver con la protección al ambiente y al consumidor (p. ej., normas que establecen límites máximos a los residuos de pesticidas en los alimentos).

El Capítulo 3 llama también la atención sobre el hecho de que emplear las normas legales como herramienta de desarrollo no es completamente correcto, y que los efectos producidos están seriamente afectados por el contexto en el cual se usan las normas, particularmente por factores como el esquema institucional y la cultura legal. Esto implica la necesidad de tener precaución cuando se hacen recomendaciones generales acerca de la manera más aconsejable de mejorar los esquemas legales. Las normas legales también pueden ser clasificadas con base en cómo funcionan. Por ejemplo, puede distinguirse entre:

1. Normas que establecen una estructura para las interacciones del mercado, pero que se apoyan en este para articular preferencias (ejemplo, mediante la creación de derechos para transferir la propiedad de grano almacenado a través de la transferencia de certificados o títulos de propiedad del grano).
2. Normas que regulan la conducta, de suerte que no se apoyan exclusivamente en el mercado para la determinación de preferencias.
3. Normas que buscan determinar directamente los resultados.

Esta clasificación da una idea general del alcance que puede tener un mecanismo legal en su intento por reemplazar las medidas políticas en las decisiones del mercado. Por ejemplo, las normas que al determinar un resultado (categoría 3) anulan las decisiones del mercado, las reglas en la Categoría 2 para modificar las decisiones del mercado y las de la Categoría 1 para facilitar la operación del mercado. Aún más, podría esperarse que los costos de hacer cumplir las reglas en la Categoría 3 serían mayores que aquellos para aplicarlas en la Categoría 2 y en la Categoría 1, siendo en este último caso los menores.

Al relacionar esta clasificación con la que se hizo antes con base en las funciones de la legislación, las normas legales que sirven la función habilitadora tendrían, en términos generales, relación con la estructura y bajos costos de cumplimiento y observación. Las normas legales con función económica reguladora determinarían principalmente el manejo y administración (Categoría 2) pero también podrían determinar los resultados esperados (Categoría 3).

Identificación de áreas que necesitan reforma legal

Son muchas las normas legales que pueden tener efecto sobre el funciona-

miento de un sistema de mercadeo de productos agrícolas: por tanto, es útil estrechar el punto de interés. Esto puede lograrse concentrándose en aquellas áreas en las cuales algunos obstáculos legales específicos atentan contra el desarrollo de la comercialización agrícola (p. ej., normas legales insuficientemente desarrolladas pueden afectar el establecimiento de sistemas de crédito prendario). Una vez se han analizado las áreas problema identificadas, pueden examinarse los componentes de la legislación que mayor impacto tienen sobre el sistema de comercialización.

El Capítulo 4 analiza en mayor detalle cómo las normas afectan el funcionamiento de los mercados agrícolas, mientras que el Anexo 1 establece varios asuntos y fuentes potenciales de normas legales que pueden ser de utilidad para identificar las reglas relevantes.

Aspectos institucionales

El Capítulo 5 trata el efecto importante que el esquema institucional tiene sobre el funcionamiento de un esquema reglamentario. Considera algunas de las dificultades implícitas en la transformación de las agencias del sector público tales como las juntas de mercadeo, el papel de las organizaciones del sector privado, y la importancia de los mecanismos de resolución de conflictos.

El mejoramiento de los esquemas reglamentarios

El Capítulo 6 contiene una discusión sobre las medidas prácticas que pueden emplearse para mejorar el esquema reglamentario de la comercialización de productos agrícolas. Recomienda que, en general, las reformas legales busquen:

- aumentar el grado de transparencia y conocimiento legal;
- reducir los costos de aceptación;
- reducir los costos reglamentarios; y
- aumentar el cumplimiento.

El Capítulo contiene una discusión sobre las medidas específicas que pueden tomarse para alcanzar estos objetivos, y de la relación que existe entre varios factores que afectan el grado de acatamiento de las normas legales.

Una metodología para analizar y reformar los sistemas reglamentarios

La legislación es uno de los principales determinantes del desempeño del mercado y puede ser una herramienta poderosa para hacer efectiva una política. Si no se hace una evaluación de cómo funcionan las reglas y del impac-

to que ellas tienen, no es posible contar con una política racional de desarrollo. El Capítulo 7 entrega una metodología para analizar las normas relevantes en un contexto socio económico particular. Está basado en el reconocimiento de que los aspectos legales, institucionales, y económicos de un sistema reglamentario de la comercialización agrícola son inseparables. Pretende dar a quienes trazan las políticas y a los legisladores un esquema para identificar los aspectos claves del sistema reglamentario que les capacite para tomar decisiones basadas en información acerca de cómo mejorar su funcionamiento para satisfacer objetivos específicos de las políticas. El Capítulo busca igualmente identificar las implicaciones económicas de una norma en términos de costos para los participantes (costos de cumplimiento) y costos para el estado o para otras autoridades de poner la norma en ejecución y de hacerla cumplir.

Ya que no siempre se puede realizar una evaluación completa del marco legal para la comercialización agrícola, en el Capítulo 7 (Recuadro 13) se incluye un método para realizar evaluaciones rápidas con el uso de pocos indicadores claves. Sin embargo, desde la perspectiva de quienes trazan las políticas y las normas legales con el deseo de mejorar los sistemas de comercialización agrícola, es más importante lograr el entendimiento de la base conceptual inherente a los enfoques sugeridos en el Capítulo 7 que un análisis detallado de las normas pertinentes (las cuales, por supuesto, podrían ser de utilidad).

El proceso de la reforma reglamentaria

El Capítulo 8 trata del proceso de iniciar una reforma del esquema legal para la comercialización agrícola. Se subraya la importancia de manejar el proceso de transición de acuerdo con una estrategia que comprenda el conjunto total. Este Capítulo incluye también una discusión sobre el nivel óptimo de reglamentación.

En el Recuadro 14 (ver página 75) se incluye una Guía General para mejorar el ambiente legal para la comercialización agrícola.

Conclusiones

El Capítulo 9 concluye que quienes trazan las políticas deben cuidarse de los modelos excesivamente simplificados que se basan en la creencia equivocada de que menos reglas son sinónimo de mercados más eficientes. Los borradores de las normas legales deben estar alejados de la legislación altamente prescriptiva diseñada para maximizar el control del estado, y moverse hacia la legislación que busca permitir la incorporación de un sector privado eficiente. Sin embargo, el mayor grado de libertad para el sector privado resul-

tante de las reformas legales puede aumentar también las posibilidades de manipulación del mercado y crear, por tanto, la necesidad de nuevos y más sofisticados mecanismos reglamentarios.

Reconocimientos

Un borrador preliminar de esta publicación fue revisado por el señor C. Reimann y también en una reunión de la Asociación de Agencias de Comercialización de Alimentos de Asia y el Pacífico (AFMA). Después de la preparación del primer borrador se hicieron cuatro estudios de caso para examinar la metodología diseñada para suministrar mayor cantidad de material ilustrativo. En Guyana el estudio fue adelantado por la señora M. Janki y por el señor K. Craig; en Moldova lo hicieron los señores S. Juncu y S. Checoltan; en Nepal los señores P. R. Mathema y B. K. Sharma y en Filipinas el señor M. E. Villasis.

El autor reconoce agradecido las colaboraciones de los autores de los informes de los estudios de caso y la orientación técnica y editorial proporcionada por Andrew Shepherd del Servicio de Mercadeo y Finanzas Rurales, y Jon Lindsay del Servicio de Desarrollo Legal de la FAO. El autor quiere agradecer igualmente el aporte y apoyo de su colega Caroline Blatch de *EnAct International*.

Contenido

Prefacio	iii
Resumen ejecutivo	v
Reconocimientos	xi
CAPÍTULO 1	
INTRODUCCIÓN	1
Objetivo y alcance	1
Mejoramiento de los sistemas de comercialización agrícola	4
CAPÍTULO 2	
EL PAPEL DEL ESTADO EN LA COMERCIALIZACIÓN	
AGRÍCOLA	7
La era de las juntas de mercadeo	7
El origen de la liberalización del mercadeo	8
Marcos de política para la comercialización agrícola actual	10
CAPÍTULO 3	
EL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN EN LOS SISTEMAS	
DE COMERCIALIZACIÓN AGRÍCOLA	13
Introducción	13
La legislación como herramienta para el desarrollo	13
Cómo funciona la legislación en relación con la comercialización agrícola	15
CAPÍTULO 4	
NORMAS LEGALES QUE AFECTAN EL FUNCIONAMIENTO	
DE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS	19
Introducción	19
Normas que ordenan la participación en el mercado	20
Normas aplicables a los bienes comercializados	20
Normas que afectan el lugar de mercado	23
Normas que afectan los costos de producción	25
Normas que afectan la oferta	25
Control de precios	29
Normas que regulan la manipulación del mercado	33

Normas que afectan el acceso al crédito y al capital	36
Normas que regulan transacciones entre participantes	38
CAPÍTULO 5	
ASPECTOS INSTITUCIONALES	43
Organizaciones del sector público	43
Organizaciones del sector privado	45
Resolución de disputas	47
CAPÍTULO 6	
EL MEJORAMIENTO DE LOS ESQUEMAS	
REGLAMENTARIOS	49
Introducción	49
Identificación de los objetivos de las políticas	49
Aumento de certeza y transparencia	50
Reducción de costos de cumplimiento	51
Reducción de costos de regulación	53
Mejoramiento de cumplimiento y de la capacidad para hacer cumplir las regulaciones	54
CAPÍTULO 7	
ANÁLISIS DEL ENTORNO LEGAL	57
Introducción	57
El fundamento racional de la propuesta	60
El método	61
Fase uno - Identificación de las leyes e instituciones pertinentes	61
Fase dos - Determinación de cómo funcionan las leyes	64
Evaluación rápida del entorno legal para la participación del sector privado	65
CAPÍTULO 8	
EL PROCESO DE LA REFORMA REGLAMENTARIA	71
Estrategias para la reforma legal	71
¿Cuanta reglamentación debe existir?	73
CAPÍTULO 9	
CONCLUSIONES	77
Anexo 1 - Identificación de los derechos legales pertinentes	79
2 - Glosario	85
3 - Cuadro de referencias legislativas	57
Bibliografía	89

Recuadros

Recuadro 1		
Dificultades que surgen de un marco legal inadecuado, Moldova		2
Recuadro 2		
Régimen anterior de licencias, Senegal		22
Recuadro 3		
Establecimiento del sistema nacional de clasificación, Filipinas		24
Recuadro 4		
Reglamentación cuando los mercados están restringidos, Etiopía		26
Recuadro 5		
Restricciones al transporte de bienes al mercado, Kathmandu		27
Recuadro 6		
La regulación de la comercialización agrícola durante los períodos de crisis, Nepal/Filipinas		30
Recuadro 7		
La reglamentación del comercio interregional en la década de los '80, Etiopía		32
Recuadro 8		
Programas de mercadeo del arroz, Filipinas		35

Recuadro 9	
Control de la manipulación del mercado, Filipinas	41
Recuadro 10	
Mecanismos alternativos para resolución de disputas, Filipinas	48
Recuadro 11	
Efectos de la incertidumbre de la reglamentación, Senegal	52
Recuadro 12	
Factores que afectan el cumplimiento de las normas legales sobre comercialización	57
Recuadro 13	
Evaluación del ambiente legal para la participación del sector privado	67
Recuadro 14	
Guías para el mejoramiento del entorno legal de los mercados agrícolas	75

Gráficas

Gráfica 1	
Factores que afectan el cumplimiento de las normas sobre comercialización	56
Gráfica 2	
Matriz de criterios de evaluación para instrumentos legales, con ejemplos hipotéticos	66

Capítulo 1

Introducción

OBJETIVO Y ALCANCE

La legislación es esencial para cualquier sistema nacional de comercialización agrícola. Las leyes establecen el marco de los derechos de propiedad, contractuales y de otra clase que forman el fundamento de los mercados y que son el medio principal para regular el comportamiento y las consecuencias de las acciones de los participantes en ellos. Además, la reforma legal es uno de los instrumentos claves existentes para quienes trazan las políticas y desean reformar los sistemas de comercialización agrícola. Pero los programas para liberalizar la comercialización agrícola, que pueden implicar reformas legales sustanciales, a menudo se basan en un inadecuado conocimiento de la relación entre la ley y el funcionamiento de los sistemas de comercialización.

Un marco legal inadecuado puede socavar las perspectivas para lograr los objetivos deseados de la política, introducir distorsiones innecesarias y reducir la eficiencia del mercado, aumentar el costo para los participantes, y obstaculizar severamente el desarrollo de un sector privado sano. A pesar del potencial que tienen las normas legales no solo para mejorar sino también para perjudicar los sistemas de comercialización agrícola, muchas iniciativas para fortalecerla prestan muy poca atención a los aspectos legales. Esto posiblemente se debe a que los efectos legales, aunque pueden ser muy importantes, a menudo son difíciles de cuantificar.

El objetivo de esta publicación es aumentar la probabilidad de que las iniciativas para mejorar la efectividad y la eficiencia de la comercialización agrícola tengan éxito y que den a los legisladores y a quienes trazan las políticas un esquema teórico necesario y las herramientas y guías prácticas. Se propone permitir que quienes están involucrados entiendan cómo funcionan las leyes en este contexto, cómo identificar la clase de cambios legislativos que permitan alcanzar los objetivos del programa de reforma, y cómo diseñar e implementar reformas legales apropiadas.

Este estudio se orienta deliberadamente a los sistemas nacionales de comercialización agrícola, aunque se mencionan algunos de los aspectos

Recuadro 1: Dificultades que surgen de un esquema legal inadecuado, Moldova

Desde cuando se convirtió en un estado independiente, Moldova, como muchos países en transición, ha estado, y todavía está realizando un proceso de reforma legal económica rápida y continua. Se espera que muchos de los problemas identificados más adelante se discutirán en el curso del proceso de reforma continua, y estos problemas son citados únicamente como ejemplos del impacto negativo sobre el desarrollo de la comercialización agrícola que puede ser causado por un régimen legal inadecuado.

Barreras para la Participación en el Mercado

- Las personas sólo pueden fundar una propiedad única y las personas jurídicas pueden solamente participar como socios en una sociedad limitada o general (Resolución del Gobierno N° 1050 del 11 de noviembre de 1997). En la práctica los empresarios utilizan muchos métodos para eludir esta ley.
- La Resolución Gubernamental Sobre los Monopolios Estatales dispone la creación en algunas circunstancias de un “monopolio estatal” dando lugar a un número limitado de entidades el derecho exclusivo para participar en una actividad económica específica. Sin embargo, la ley no estipula los criterios que el organismo estatal debe aplicar para decidir a cuáles solicitantes se les debe otorgar un monopolio estatal. Esta falta de transparencia ha permitido que las autoridades utilicen la legislación para restringir artificialmente el número de los que entran a los mercados.

Participación del Estado en el Mercado

- El Estado de Moldova compra grandes cantidades de bienes agrícolas y esto tiene un impacto significativo sobre el funcionamiento del mercado como un todo. Por ejemplo, el Estado simplemente expide una Decisión Gubernamental estipulando la cantidad de trigo que se debe entregar a los silos de grano del Estado por cada región y los productores no tienen derecho a vender el trigo a otros compradores hasta cuando hayan cumplido su obligación de entregar trigo al Estado. La Decisión establece que los precios de compra serán determinados por negociación en cada contrato. En la práctica el Estado fija el precio de compra sin negociación y en la mayoría de los casos no paga por el trigo en efectivo sino que simplemente descuenta del monto de la compra las deudas históricas que el vendedor tiene con el Estado.

Recuadro 1: **Continuación**

Incertidumbre Legal

- Todavía se aprueban decisiones gubernamentales de corte comunista. Por ejemplo, una Decisión que se refiere a la producción de azúcar de remolacha de 1997 exige que los agricultores privados, las fábricas de procesamiento de azúcar y las compañías de transporte comiencen a recolectar, transportar y procesar remolacha en días específicos.

Aplicación Limitada de la Ley

Las normas gubernamentales que rigen el comercio en bazares o ferias en donde se comercializan grandes cantidades de productos agrícolas no han sido puestas en vigencia adecuadamente. Un estudio de 1997, en cinco mercados agrícolas, reveló que en la práctica la mayoría de las disposiciones normativas, como las Normas de Comercio Interno y la Ley Sobre Protección de los Derechos del Consumidor, estaban siendo violadas. Los alimentos se vendían sin documentos que certificaran su calidad; los alimentos percederos se vendían bajo condiciones no higiénicas y ordinariamente se utilizaban básculas no aprobadas (92% de los visitantes del mercado se quejaban de que los comerciantes entregaban peso inferior). Además había surgido espontáneamente un mercado mayorista ilegal que se realizaba en el pavimento de una de las calles más congestionadas de Chisinau, a pesar de la ausencia de mostradores y la contravención de leyes sobre higiene.

Restricciones Sobre Utilidades y Publicidad

Algunas Resoluciones Gubernamentales establecen procedimientos para calcular los precios de “bienes socialmente importantes” como los productos lácteos, el azúcar, y la harina, y restringen a 10 - 15% el monto de la utilidad que se puede tener sobre la venta de estos bienes. Los ingresos de la venta a precios superiores a estos límites se confiscan y se impone una multa equivalente. La Resolución Gubernamental N° 340 de junio 2 de 1993 limita severamente la cantidad del costo de publicidad que puede incluirse en el cálculo del precio de un producto y en consecuencia el saldo debe ser asumido por la empresa. Esto hace difícil desarrollar nuevos mercados para los productos agrícolas.

(Fuente: Juncu y Checoltan, 1977).

legales que surgen en relación con el comercio internacional. Es importante apreciar que los aspectos de competitividad internacional y de comercio pueden tener una influencia sobre los programas para la reforma de los sistemas nacionales de comercialización agrícola, particularmente desde el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio. Por ejemplo, en Filipinas el deseo de desarrollar un sector agrícola internacionalmente competitivo fue uno de los factores principales que motivaron las reformas del sistema de comercialización agrícola. En 1995 el Gobierno estableció la Comisión del Congreso Sobre Modernización Agrícola que posteriormente ha recomendado la enmienda de leyes que subsidian las tasas de interés sobre préstamos a pequeños agricultores. Las reformas también incluyeron el reemplazo de restricciones cuantitativas a las importaciones sobre alimentos básicos como arroz con aranceles (de acuerdo con la Ley de Aranceles Agrícolas). Estas reformas probablemente van a tener un impacto sustancial sobre el sistema nacional de comercialización. Además, la naturaleza y el alcance de medidas para promover la producción agrícola (por ejemplo permitiendo que los miembros de cooperativas de agricultores importen bienes de capital con aranceles preferenciales y que tengan acceso a fertilizantes y pesticidas baratos) se restringió por un deseo de permanecer dentro de la Organización Mundial de Comercio (Villasis, 1997).

MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE COMERCIALIZACIÓN AGRÍCOLA

Muchos de los países desarrollados y países en vía de transición dependen fuertemente de la agricultura doméstica para suministrar alimentos y empleo a una gran parte de la población y como una fuente de exportaciones. En consecuencia, el desempeño del sector agrícola ha tenido una gran influencia sobre el desempeño económico en general y un impacto directo sobre el bienestar del pueblo. El desempeño del sector agrícola a su vez depende en gran manera del funcionamiento del sistema de comercialización agrícola. Por ejemplo, donde un sistema regulador complejo crea costos de transacción innecesariamente altos, esto puede simultáneamente tener como consecuencia que los agricultores reciban precios bajos por sus productos (lo cual puede reducir el incentivo para aumentar la producción agrícola) y precios más altos de los alimentos para los consumidores.

El uso en este estudio del término “sistema de comercialización agrícola” se refiere a las actividades empresariales que conducen a la producción de productos agrícolas en las fincas o haciendas y está asociado con su movi-

miento hacia el consumidor o hacia el fabricante. Incluye la comercialización de insumos agrícolas (por ejemplo fertilizantes), para los agricultores, así como el procesamiento inicial y el empaque, la manipulación, el transporte, el acopio, el almacenamiento, la venta al por menor y al por mayor de productos agrícolas. Además de la dimensión física del sistema de comercialización (que incluye procesos como transporte y almacenamiento), también hay una dimensión intangible, que incluye el financiamiento del comercio, la infraestructura de la comercialización y el marco legal, administrativo y de política macroeconómica.

Las reformas legales, particularmente en el contexto de los programas de liberalización del mercado, generalmente se proponen mejorar la eficiencia y la efectividad de un sistema de comercialización. Que un programa de reforma sea o no efectivo depende en gran manera del grado en que logra sus objetivos. Un sistema de comercialización efectivo debe crear mercados e incentivos para aumentar la producción: si el sistema de comercialización agrícola se desarrolla de manera inadecuada, se perderán probablemente los esfuerzos para aumentar la producción agrícola. Los objetivos típicos incluyen el aumento de los ingresos del sector rural y que se aseguren los suministros de los bienes básicos en las áreas urbanas al alcance de todos. Sin embargo, particularmente en el pasado, las políticas de comercialización algunas veces fueron diseñadas para alcanzar otros objetivos, como por ejemplo obtener excedentes agrícolas para financiar la inversión del Estado en otros sectores.

Incluso donde un sistema de comercialización es *efectivo* para lograr sus objetivos principales de llevar la producción de los agricultores a los consumidores, a menudo es posible hacer el sistema todavía más *eficiente*. La reforma legal puede jugar un papel importante en relación con esto, por ejemplo, removiendo las restricciones innecesarias y reduciendo de este modo los costos para cumplir las leyes (costo de cumplimiento), y estableciendo un esquema legal sano para la comercialización lo cual puede reducir la incertidumbre del mercado.

Un marco legal que claramente se entienda y se aplique en una forma consistente puede ayudar a los participantes en el mercado a predecir con mayor exactitud las consecuencias de sus acciones y de las acciones de otros, y de este modo reducir el riesgo y mejorar la eficiencia del sistema de comercialización. Sin embargo, también es importante conocer las limitaciones de la ley como un instrumento para la reforma del mercado. En consecuencia este estudio también discute las circunstancias bajo las cuales es probable que las reformas legales tengan éxito o fracasen y algunos de los factores que influyen en el éxito o fracaso de las reformas legales.

Capítulo 2

El papel del Estado en la comercialización agrícola

LA ERA DE LAS JUNTAS DE MERCADEO

La volatilidad de los precios de los bienes básicos esenciales ha sido una de las principales justificaciones para la intervención estatal en el control o dirección del funcionamiento de los mercados agrícolas, generalmente mediante el establecimiento de juntas de mercadeo y de distintos controles legislativos para conseguir un único canal de comercialización para los bienes básicos claves, bajo el control del estado. Por ejemplo, la gran depresión mundial en los años treinta, que llevó a bajos precios para los bienes básicos agrícolas y a la ruina financiera de los agricultores, condujo a la promulgación de la Disposición sobre el Control del Maíz de 1931 en Rodesia del Sur (hoy Zimbabwe) y en 1935 al establecimiento de un Consejo del Maíz en Sur Africa. La intervención del gobierno en la comercialización, donde quiera que sea, ha sido justificada con base en otros objetivos de desarrollo. Estos han incluido: alcanzar la autosuficiencia (principal razón para la creación de los consejos de comercialización en Botswana y Lesotho en la década de 1970) y facilitar la obtención de excedentes de la agricultura con el fin de financiar la inversión estatal en otros sectores (tal como los consejos de exportación de bienes básicos en Africa del Este y en Africa Occidental).

En la década de 1960 hubo significativa vinculación del sector público en los mercados agrícolas de la mayor parte de los países en proceso de desarrollo. Típicamente, esto tomó la forma de juntas de mercadeo con poder de monopolio legal, o de fondos de estabilización (*caisse de stabilization*) que compraba cosechas a través de un sistema de agentes con licencia. La efectividad de esta intervención del sector público variaba. En muchos países los controles reglamentarios tuvieron el efecto de crear mercados paralelos en los cuales las cosechas, particularmente de alimentos, se comercializaban a precios que reflejaban la oferta y la demanda de ese mercado paralelo. En Mali, aún durante el régimen socialista del gobierno de Modibo Keita (1960 a 1968) cuando fue reprimido el comercio por parte del sector privado, la agencia oficial de comercialización de granos OPAM manejó solamente entre el 20 y el 40 por ciento del total de grano comercializado en el país. Ya que solo

se comercializó el 15 por ciento del total de la producción, quiere decir esto que a precios oficiales efectivamente solo se comercializó entre el tres y el seis por ciento del total de la producción (Staatz, 1989, p. 207 citando a Humphreys, 1986, p. 5).

EL ORIGEN DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS

Hacia el final de la década de los setenta en el siglo pasado, muchos países africanos del sur del Sahara vivían procesos prolongados de recesión económica y crecientes déficits fiscales. Esto les llevó a acercarse en busca de ayuda a organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El Banco Mundial y otros organismos identificaron el alto nivel de intervención del estado en los mercados agrícolas como uno de los principales factores causantes del estancamiento en la producción agrícola y en el aumento en la dependencia de alimentos importados y ayuda alimentaria. También concluyó el Banco que el pobre desempeño del sector agrícola en muchos países africanos era agravado por el hecho de que las políticas gubernamentales tenían un marcado sesgo urbano. En particular, para mantener bajos los precios de alimentos a nivel del consumidor se hacía uso de tasas de cambio sobrevaluadas y de subsidios a los alimentos. Estos factores, junto con el pobre desempeño y el alto costo de las juntas de mercadeo de exportaciones en muchos países, tenían el efecto de gravar al agricultor y actuaban como desincentivo para el aumento de la producción.

Entre 1980 y 1990 el Banco respondió a las solicitudes de asistencia recibidas de parte de países en vía de desarrollo con la introducción de la política de préstamos descrita como “ajuste estructural”. Las políticas de ajuste estructural son a largo plazo, orientadas hacia el crecimiento, son políticas del “lado de la oferta” que pretenden facilitar la actividad comercial y aumentar la producción con el fin de mantener, y eventualmente aumentar, los estándares de vida (en oposición a las políticas de estabilización que pretenden, principalmente, reducir la demanda). La estrategia de ajuste estructural central que ha sido adoptada es la de liberalización del mercado. Esta estrategia se basa en la percepción de que las intervenciones del gobierno en el mercado introducen distorsiones e inhiben el desarrollo de un sector privado saludable, y que por tanto, deben ser eliminadas.

La liberalización de los mercados agrícolas incluye, usualmente:

- Liberalización de precios (por ejemplo, eliminando controles sobre los precios al productor y al consumidor, permitiendo que las tasas de interés se eleven hasta los niveles determinados por el mercado, ajustando las tasas de cambio y eliminando los subsidios);

- Promoviendo el sector privado (por ejemplo, mejorando el acceso a la financiación para los comerciantes y expendedores de plazas, y mejorando la información de mercados, el transporte y el almacenamiento);
- reduciendo el papel del estado (por ejemplo, privatizando o sub-contratando las actividades claves, cerrando empresas públicas, y limitando la capacidad de acción de las empresas para-estatales);
- introduciendo medidas para aumentar la eficiencia de las empresas oficiales que sobrevivan; y
- eliminando controles administrativos y cuantitativos sobre el comercio (eliminando cuotas sobre compras y movimiento de cosechas, aboliendo las medidas sobre permisos y licencias, y eliminando las restricciones al movimiento doméstico e internacional de la producción) (Kydd y Spooner, 1990, p. 10-12).

Las políticas de ajuste estructural han sido criticadas por estar basadas en modelos teóricos, abstractos, “del mercado”, lejanos de la realidad. Por ejemplo, Bryceson (1994) argumenta que los programas de ajuste estructural están basados en el supuesto de que existen mercados nacionales integrados, lo que en el caso de Tanzania no es correcto (ver también Raikes [1994] y Gould y Von Oppen [1994]). El peligro de enmarcarse en una noción abstracta del mercado (con base en competencia perfecta y el equilibrio) como una meta para las economías en proceso de desarrollo es que muy fácilmente lleva a ver las distorsiones del mercado como una consecuencia de la intervención del estado. Esto conduce entonces a recomendaciones de política de que por principio, el estado debe retirarse de los mercados, un enfoque por el cual, en particular, ha sido criticado el Banco Mundial (ver Gould y Von Oppen, 1994, p. 11). En cualquier caso, ya que los estados han estado siempre comprometidos con el establecimiento de las reglas básicas bajo las cuales funcionan los mercados, es un sobre-simplificación entender la liberalización de mercados en forma tan simple como “sacar al gobierno del mercado”. Esto implica un proceso de redefinición de los derechos de propiedad que incluye los papeles relativos de los sectores público y privado y es, por tanto, un concepto mucho más amplio que el de privatización (ver Staatz *et al.*, 1989, p. 716).

Aunque un estudio de los detalles de este debate rebasa el alcance de este trabajo, sí llama la atención sobre tres aspectos importantes. En primer lugar, aunque el papel de la legislación en la comercialización agrícola está ligado al del estado, no debería igualarse con él. Por tanto, reducir el papel del estado en los mercados no significa necesariamente una reducción equivalente en la legislación. El grado de intervención legal en el funcionamiento de los

mercados agrícolas puede reducirse pero las nuevas políticas pueden crear también necesidad por normas legales nuevas o reformadas, especialmente por aquellas que provean un ambiente de soporte para las iniciativas del sector privado.

En segundo lugar, existe amplia evidencia de que las “distorsiones” del mercado no emanan únicamente de la interferencia del estado y que pueden ser simples reflejos de las realidades de las sociedades en las cuales existen los mercados. Si esto es cierto, entonces también es cierto que las “distorsiones” no pueden ser eliminadas con solo abolir las reglamentaciones u otros mecanismos de intervención estatal. En efecto, eliminar ciertos controles reglamentarios puede tener también impactos negativos sobre el funcionamiento de un sistema de comercialización agrícola.

En tercer lugar, es probable que la liberalización del comercio tenga impacto sobre otros objetivos de la política pública, especialmente sobre la autosuficiencia en la producción de alimentos, en la seguridad alimentaria y en la autosuficiencia económica nacional. Es probable que eliminar aranceles y restricciones al movimiento internacional de productos agrícolas haga que los países en vía de desarrollo sean más dependientes de la compra y la venta en los mercados externos, lo que hace sus economías más vulnerables a las tasas de cambio y al comportamiento de los mercados externos, especialmente en lo relativo a productos alimenticios esenciales y en los productos básicos económicamente significativos.

MARCOS DE POLÍTICA PARA LA COMERCIALIZACIÓN AGRÍCOLA ACTUAL

La mayor parte de los países en vía de desarrollo ha adoptado, en la actualidad, políticas nacionales orientadas hacia la liberalización de sus sistemas domésticos de comercialización agrícola, aunque, con frecuencia, no han sido suficientemente corregidas para lograr el efecto total de estas políticas. Por ejemplo, en Filipinas, como se indicó antes, se estableció en 1995 una Comisión del Congreso para la Modernización Agrícola. Como resultado de esta decisión hoy se enfoca la política agrícola hacia la provisión de un ambiente adecuado dentro del cual el “agricultor emprendedor” puede ejercer el derecho a escoger qué tecnología usar, qué cultivos sembrar, y a quién vender su producción para obtener las mayores utilidades. El gobierno busca minimizar la intervención en el funcionamiento de los mercados agrícolas y corregir o derogar la legislación inconsistente con este principio. Sin embargo, tal como lo indica Villasís (1997), una cantidad de normas legales contrarias a esta política está vigente aún.

El Plan Perspectivo de la Agricultura de Nepal, que ha sido ejecutado desde el año fiscal 1997/98, establece que: “Las Disposiciones y Reglas deben ser conducentes a promover los mercados con la participación completa del sector privado. El mejoramiento y la dirección del sistema de comercialización debe orientarse al cumplimiento de la política gubernamental de la liberalización de mercados y de fomento de un sector privado eficiente y competitivo, especialmente en el sub-sector organizado de la agricultura” (Comisión Nacional del Plan, Gobierno de Nepal, Documento de Concepto sobre el Noveno Plan (1997/98 - 2001/02), Kathmandu, Julio 1997).

La brecha entre los enunciados de política en relación con la liberalización del mercado y las realidades del marco legal son, usualmente, más notorias en los países en proceso de transición. En estos países, tal como se indicó en el Recuadro 1, el legado de las formas de pensar del comunismo indica que, a pesar de la enorme cantidad de reformas legales que se están adelantando en tan corto plazo, las reglas que fijan los precios y el monto de utilidad permitido para los participantes en el mercado coexisten, usualmente, con las políticas públicas orientadas hacia la liberalización de mercados.

Capítulo 3

El papel de la legislación en los sistemas de comercialización agrícola

INTRODUCCIÓN

Antes de comprometerse con una consideración más minuciosa de los medios específicos para mejorar el ambiente legal para los mercados agrícolas es esencial tener un conocimiento general del papel de la legislación, de cómo funciona, y de algunas de las maneras de usarla como herramienta para el cambio social. Es particularmente importante entender que las leyes hacen parte de un sistema reglamentario mayor y que son inseparables de los aspectos sociales y económicos de la sociedad que les da vida.

El término “ley o legislación” es empleado aquí para hacer referencia a las reglas del sistema legal aplicable en un país, expresado predominantemente en términos de legislación, es decir, en leyes escritas emitidas por el Parlamento, la Asamblea Nacional, u otro órgano legislativo superior, o por otras instituciones o funcionarios públicos con autoridad legislativa delegada. El término incluye también otras normas obligatorias y reglas legalmente exigibles que surgen de otras fuentes, tales como las decisiones de los jueces en la jurisdicción legal corriente.

LA LEGISLACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO

En las décadas de 1960 y 1970 la legislación fue vista como crucial para el desarrollo y “la legislación para el desarrollo” surgió como un área específica de estudio, especialmente en los Estados Unidos. Las teorías de Modernización de la época vieron el desarrollo como un proceso lineal que iba desde el atraso tradicional hasta el consumo capitalista de las masas (ver Rostow, 1960). Se creyó que desarrollar un sistema legal de un país de acuerdo con los lineamientos liberales occidentales era parte esencial de este proceso de desarrollo económico. El corolario de esto fue el supuesto de que las leyes locales estorbaban al desarrollo. Aún más, ya que el cambiar las normas legales estatales era visto por aquellos involucrados en asuntos de desarrollo como una de las herramientas más poderosas para alcanzar el cambio social y económico, la falla era atribuida a legislación inapropiada (implicando la necesidad de nuevas y mejores normas legales por parte del estado) o al resultado de la influencia negativa de la legislación local usada.

Sin embargo, los resultados de muchas iniciativas iniciales sobre leyes de desarrollo fueron motivo de desilusión. Una de las razones para esto, tal como lo señala Von Benda-Beckman fue que las iniciativas se basaron en supuestos equivocados de que las estructuras legales y los reglamentos causaban o determinaban directamente acciones y consecuencias sociales. Por ejemplo, estudios realizados en muchos países han encontrado que los campesinos no responden tanto a la ley escrita como a la que les es comunicada por parte de burócratas y planeadores. La reacción de los campesinos a este “modelo local” de la norma legal (la cual puede ser muy distinta de la real) estaba condicionada por lo que ellos esperaban en cuanto a la aplicación de la norma de acuerdo con las experiencias vividas (y no de acuerdo con lo que los burócratas les habían dicho) y por las normas y costumbres locales existentes (Von Benda-Beckman, 1993).

Señala también este estudio el hecho de que la efectividad de la ley como agente para la transformación social está íntimamente ligado a la estructura institucional de una sociedad y a la interacción de las fuerzas políticas y económicas que actúan dentro de esa sociedad. Así lo indican Waelde y Gunderson en su discusión sobre la reforma legislativa en economías en proceso de transición:

“La falacia radica en pensar que la legislación *per se*, sin (o antes que) una política económica respaldada por un cambio social e institucional, pueda ser la palanca para el cambio. Las leyes llegan a ser efectivas a través de fuerzas sociales y de presiones interesadas en ellas y del trabajo que se adelanta para su aplicación. En ausencia de un adecuado marco institucional, la ley permanecerá como letra muerta, pretendiendo acción sin cambiar la realidad social” (Waelde y Gunderson, 1994, p. 360).

Este punto es particularmente bien ilustrado por la situación que se vive en muchos países que anteriormente hicieron parte de la Unión Soviética y que ahora están en proceso de reformar radicalmente sus sistemas políticos y económicos. En muchos de tales países en transición la reforma legislativa para mejorar la comercialización agrícola se está adelantando dentro de un proceso más amplio de reforma legal que pretende reestructurar y reconstruir todo un sistema legal. En el caso de los países que desean unirse a la Unión Europea este proceso de reforma se ve aún más complicado por la necesidad que existe de garantizar que la legislación se ajuste a la de la Comunidad

Europea. La velocidad y el grado del proceso de reforma legal en estos países han creado multitud de dificultades, incluyendo conflictos e inconsistencias entre las normas legales. Es probable que transcurran muchos años antes de que las estructuras institucionales y las fuerzas sociales se hayan desarrollado suficientemente para permitir que las leyes se apliquen y se hagan cumplir efectivamente.

Debido a eso es importante estar al tanto del hecho de que una ley específica pueda producir diferentes resultados en distintos países y estar alerta de los peligros de verla como una herramienta esencialmente neutral que puede ser aplicada para producir resultados sociales y económicos consistentes y predecibles. Esto no significa que la ley no sea efectiva para producir el cambio social, o que no deba ser usada, sino más bien que siempre debe entenderse como parte de un sistema reglamentario socio económico más amplio en un campo particular o en un país.

CÓMO FUNCIONA LA LEGISLACIÓN EN RELACIÓN CON LA COMERCIALIZACIÓN AGRÍCOLA

El papel de la ley cubre muchos aspectos pero para los propósitos de este estudio conviene agrupar en tres categorías las funciones que cumplen las normas legales en relación con la comercialización agrícola:

- Funciones habilitadoras, que proporcionan el enfoque legal esencial para el sistema de mercadeo (por ejemplo, estableciendo derechos de propiedad; reglas acerca del comportamiento económico, moneda corriente, e instrumentos negociables como cheques) sin el cual el mercado no podría funcionar;
- Funciones económicas reguladoras, que buscan promover, orientar y organizar la operación de los mercados. (por ejemplo, normas que tienen que ver con la competencia, la uniformidad de pesas y medidas, los estándares de calidad alimentaria, e impuestos); y
- Funciones restrictivas, diseñadas usualmente para restringir en alguna forma la operación del mercado, con el fin de evitar consecuencias socialmente indeseables (por ejemplo, legislación ambiental y de protección al consumidor).

Es importante anotar que un mecanismo legal específico puede cumplir más de una función. Por ejemplo, la imposición de normas de calidad por producto puede cumplir funciones económicas reguladoras y funciones restrictivas.

Funciones habilitadoras

El compromiso del estado es necesario para establecer un adecuado esquema reglamentario para los mercados agrícolas. Por cierto, para la existencia y desarrollo de los mercados es esencial contar con un marco reglamentario que establezca normas legales que gobiernen la transferencia de los derechos de propiedad a través del comercio y la responsabilidad por negligencia, etc. Como lo indica Shaffer, “La reglamentación no es un medio de negociar con el fracaso del mercado, sin ella, en el más amplio sentido de la palabra, no habría mercado” (1979, p. 722).

Probablemente, la más fundamental función habilitadora de la ley en este contexto es la definición de propiedad y el establecimiento de normas para protegerla, tal como la prohibición del robo. Mediante la creación y fortalecimiento de la propiedad, las leyes definen las relaciones de las personas con los bienes, quién puede comercializar y qué puede ser comercializado. Esto es esencial para que los bienes sean objeto de transferencia para beneficio mutuo de compradores y vendedores.

Usualmente las leyes del estado cumplen otra variedad de funciones habilitadoras, incluyendo la de establecer reglas que controlen: acuerdos (contratos), la venta de bienes (p.ej. si determinar la calidad de los bienes es responsabilidad única del comprador, o si el vendedor tiene también responsabilidades en este sentido); responsabilidad contractual y de otro orden, medio legal de cambio (es decir, lo que se reconoce como dinero, hablando más ampliamente). En muchos países en vía de desarrollo existen normas legales que desempeñan estas funciones habilitadoras básicas pero este no es, necesariamente, el caso de los países en proceso de transición, así como muchas de estas reglas no se necesitaron en el comunismo y por ello no tuvieron desarrollo. Las normas legales que desempeñan funciones habilitadoras proveen la base para los sistemas de comercialización y en consecuencia no tienen tan alta consideración de aspectos sociales como aquellas que actúan directamente en el manejo y control del funcionamiento de las actividades de la comercialización agrícola. A pesar de que usualmente no es necesario revisar todas las normas legales en el análisis del ambiente legal para la comercialización agrícola, es importante estar sobre aviso del impacto que algunas áreas de la ley, aparentemente no relacionadas, puedan tener sobre el mercadeo agrícola. Tres de tales áreas, que usualmente son relevantes, son las de las normas legales que actúan sobre los contratos, las de la definición de cómo se crea la personería jurídica, y la que tiene relación con las garantías para el cumplimiento de obligaciones.

Las leyes sobre contratos permiten la evolución de las transacciones comerciales más allá de los intercambios directos por medio del trueque.

Aunque no es absolutamente esencial que los contratos se hagan cumplir por parte del estado (por ejemplo, en algunas circunstancias la reputación y las costumbres sociales sirven como medios de sanción efectiva), la efectividad de los mercados se aumenta considerablemente en donde el estado proporciona el servicio de tribunales para que se pronuncien sobre las disputas en los contratos, y los mecanismos para hacer cumplir las decisiones de los tribunales.

También han sido cruciales para el desarrollo del comercio los mecanismos legales que garantizan reconocimiento como entidad jurídica a un grupo de individuos, y que les autorizan a tener derechos y obligaciones bajo su propia responsabilidad. Un ejemplo clásico es la compañía de responsabilidad limitada, que limita el riesgo financiero de los accionistas a la cantidad invertida en la compañía, lo que estimula a los empresarios a asumir riesgos y facilita la consecución de capital.

La financiación del comercio agrícola ha sido identificada como un obstáculo considerable para el aumento de los ingresos de los agricultores y para el desarrollo del sector agrícola. Una de las formas de superar este problema es la de permitir a los agricultores usar las cosechas almacenadas, los granos por ejemplo, como medio de garantía para préstamos (crédito prendario). Ciertos principios legales son esenciales para el establecimiento de un sistema de crédito prendario. Por ejemplo, debe haber reconocimiento legal de que la condición de garantía puede crearse sobre bienes muebles tales como los granos. Además, la efectividad de un sistema de crédito prendario dependerá grandemente de si existen otras normas legales, tales como las que permiten que el grano sea comprado y vendido mediante la transferencia de certificados de depósito (es decir, el reconocimiento de los certificados de depósito como títulos negociables). Estos aspectos se analizan más completamente en el Capítulo 4, en donde se discuten las normas legales que afectan el acceso a la financiación, el crédito, y el capital.

Funciones económicas reguladoras

Una cantidad apreciable de legislación que afecta la comercialización agrícola está concebida para apoyar el adecuado funcionamiento de un mercado (por ejemplo, prohibiendo la fijación de precios por parte de los carteles) o para alterar los beneficios y costos de ciertos actos con el fin de promover algunas actividades e inhibir otras (por ejemplo, la aplicación de impuestos). Esta categoría comprende un rango muy amplio de reglamentaciones que incluyen: normas sobre competencia, normas relacionadas con pesas y medidas uniformes, estándares de calificación de los productos, y reglamentación de precios (ver Capítulo 4). Debe notarse también que otros instrumentos

legales no legislativos, como reglas de mercado no escritas y contratos modelo o estándar adoptados por las autoridades del mercado o por asociaciones de comerciantes, pueden servir también para ordenar el funcionamiento económico de los mercados.

Funciones restrictivas

Muchas normas legales que ordenan las actividades económicas tienen el efecto de restringir el mercado. Sin embargo, es útil considerar separadamente aquellas normas establecidas con la intención de limitar la operación de los mercados con el fin de alcanzar alguna meta social tal como la protección del ambiente o del consumidor. Tales normas pueden tener distintas formas e incluir reglas que restringen el empleo de insumos (por ejemplo, productos químicos peligrosos), prohíben el comercio de ciertos bienes (como especies de plantas y animales protegidas), ponen restricciones a la importación y exportación de plantas y de productos derivados para limitar la difusión de plagas (tal como cuarentena vegetal o legislación sobre sanidad vegetal), o establecen estándares para proteger a los consumidores (como límites máximos de residuos de pesticidas en alimentos).

Capítulo 4

Normas legales que afectan el funcionamiento de los mercados agrícolas

INTRODUCCIÓN

El capítulo anterior llamó la atención acerca de los peligros de examinar las normas legales en forma aislada del contexto social, económico y político. Además, la forma como la legislación es “recibida” por los participantes en el mercado puede ser muy diferente de la que figura en los códigos. La respuesta de los participantes en el mercado será determinada no tanto por lo que la norma realmente estipula sino por la forma como es transmitida a los participantes en el mercado e interpretada por los funcionarios, y la forma como se implementa y se aplica.

A pesar de los altos niveles de incertidumbre asociados con la predicción del impacto socioeconómico real de una reglamentación, es posible identificar varios tipos de medidas legales cuya presencia o ausencia tiene un probable impacto sobre el funcionamiento de un sistema de comercialización agrícola. En gracia de la conveniencia, las diversas disposiciones legales discutidas en este capítulo se han agrupado de acuerdo con lo que probablemente será su efecto propuesto sobre el mercado. Por ejemplo, ¿el impacto principal es sobre: la participación en los mercados, en los bienes comercializados, en el mercado mismo, en los costos de producción, en los suministros, en los precios, en las prácticas que manipulan el mercado, en el acceso al financiamiento, el crédito y el capital, o el impacto sobre la naturaleza de las transacciones en el mercado?

Sin embargo, esta agrupación no debe oscurecer el hecho de que las disposiciones legales discutidas pueden estar sirviendo para activar o para restringir las funciones reguladoras económicas como se revisa en el Capítulo 3. De hecho la principal función de la mayoría de las normas legales discutidas en este capítulo es la de regular las actividades económicas en los mercados, pero esta discusión también abarca las leyes que tienen, principalmente, funciones de activación o de restricción.

También es importante reconocer que una sola norma puede tener efectos múltiples, no todos los cuales han sido intencionales. Estos efectos deben ser determinados con base en los hechos más bien que deducidos únicamente con base en la teoría del mercado.

NORMAS QUE ORDENAN LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO

El derecho a participar en un mercado (es decir, el acceso legal al mercado) puede ser afectado por una variedad de factores legales que van desde los derechos de propiedad en los recursos naturales hasta las licencias de comercio, y también por factores no legales, típicamente basados en consideraciones de casta o tribu, sexo o consideraciones económicas. Las razones para regular quiénes pueden participar en un mercado varían, y muchas de estas razones incluyen: un deseo para mejorar la calidad (particularmente donde la explotación de bienes agrícolas está implicada), controlar o gravar la actividad económica, proteger a los nacionales contra la competencia extranjera, o asegurar la ventaja económica para un grupo particular de interés especial.

Los sistemas de licencias constituyen a menudo una forma útil para que las autoridades ejerzan un grado de control sobre los participantes en el mercado en bien del público, y para recolectar información útil para análisis estadístico y planeación. Sin embargo, el establecimiento de un sistema de licencias puede tener efectos negativos si el sistema es socavado por grupos de interés particular para otros propósitos. Por ejemplo, el número de licencias expedidas puede restringirse con el fin de reprimir a los comerciantes que no tienen licencias, que luego son obligados a sobornar a los funcionarios con el fin de continuar operando. Además, un sistema de licencias puede utilizarse como un mecanismo para permitir que los burócratas oficiales o individuales graven efectivamente a los participantes. La imposición de comisiones onerosas o condiciones gravosas también puede tener el efecto de aumentar el costo de cumplimiento de los participantes.

La participación en la comercialización agrícola en el comercio es frecuentemente regulada por medio de un sistema de registro y/o de licencias de varios participantes como los vendedores al por mayor, los detallistas y los operadores de bodegas o mayoristas. Por ejemplo, en Filipinas, los participantes del mercado deben registrar su empresa y obtener un permiso del alcalde del municipio respectivo. Dependiendo de la naturaleza y el lugar de su empresa, también se les puede exigir obtener permisos sanitarios y de zonificación y una licencia para vender ciertos bienes, como arroz, azúcar, coco y algunos otros alimentos. El otorgamiento de licencias generalmente depende de que el solicitante llene varios prerrequisitos, cumpla con las reglamentaciones y pague los derechos de la licencia. (El recuadro 2 describe el sistema de concesión de licencias que operaba en Senegal en la década de 1980).

NORMAS APLICABLES A LOS BIENES COMERCIALIZADOS

En un esfuerzo por lograr algunos objetivos los gobernantes imponen fre-

cuentemente diversas restricciones sobre la comercialización de los bienes agrícolas y algunos insumos, como los fertilizantes y los pesticidas. Estos objetivos pueden incluir el mejoramiento de los estándares de producción, la protección de la salud pública y la estandarización del empaque y la rotulación, particularmente para exportación.

Controles sobre la comercialización de bienes estratégicos

Las restricciones sobre la comercialización de algunas cosechas estratégicas, como cosechas de alimentos esenciales y cosechas para exportación fueron impuestas frecuentemente como parte de un sistema más grande de control estatal.

De acuerdo con la Ley Agrícola N° 11 de 1987 en Malawi se controló estrechamente la venta de algunas cosechas que se definieron como producción agrícola pequeña. Estas cosechas (principalmente maíz, cacahuete, legumbres y variedades de tabaco diferentes del cultivado en plantaciones) eran producidas por agricultores en terrenos bajo tenencia común. Por otra parte, el tabaco en rama y el tabaco procesado producido en terrenos libres o en arriendo podía venderse en subasta, lo que permitía a los productores obtener precios iguales a los de exportación. Los programas de liberalización del mercado en muchos países, incluyendo Malawi, han conducido a que muchas restricciones sean abolidas o se hagan menos onerosas. Sin embargo, en algunos países los gobiernos han conservado los poderes para imponer controles sobre el mercado de bienes agrícolas estratégicos durante períodos de crisis (ver recuadro 6). En el pasado, los países han sido cautelosos en relación con la liberalización de la comercialización de cosechas que son económica o políticamente importantes y se ha preferido la liberación gradual. Por ejemplo, en Filipinas, donde el comercio del arroz es controlado, el Gobierno ha permitido al sector privado, desde 1996, importar cantidades limitadas de arroz fino (Villasis, 1997).

Controles sobre la calidad

Una de las formas más comunes para tratar de mejorar la calidad de la producción ofrecida para la venta es la de introducir estándares o requisitos de calidad cuando la producción entra al sistema de comercialización. Sin embargo, los controles oficiales sobre la calidad en el punto de la primera venta a menudo son imposibles de implementar debido a la falta de personal entrenado y al déficit de equipos para clasificar.

Cuando la comercialización está en manos del sector privado, los comerciantes han desarrollado normas que rigen los precios pagados a los productores y en algunos países los comerciantes han desarrollado normas no ofi-

Recuadro 2: Régimen anterior de otorgamiento de licencias, Senegal

Anteriormente existía un monopolio del gobierno sobre el arroz sin trillar en tanto que los comerciantes que manejaban el millo, el sorgo y el maíz debían obtener licencia de vendedores al por mayor. Con el fin de obtener una licencia, los mayoristas debían cumplir los siguientes requisitos:

- Presentar prueba de un saldo bancario de por lo menos 3 millones de FCFA (US \$1 = 430 FCFA en 1985);
- Tener instalaciones de almacenamiento certificadas; y
- Mantener registros contables regulares.

Además de contar con la licencia, los comerciantes debían obtener una autorización anual para manejar un producto específico, que exigía la certificación de un saldo bancario de por lo menos 5 millones de FCFA.

La investigación indicó que:

- Muchos mayoristas no tenían licencia (únicamente el 58 por ciento, por ejemplo, tenían licencia de mayoristas);
- El requerimiento de la certificación de un saldo mínimo en el banco en una fecha particular servía como una restricción temporal de la liquidez y como una barrera para entrar al comercio del grano pero no daba ninguna seguridad real de que el mayorista estaría en condiciones de cumplir sus obligaciones financieras subsiguientes; y
- La participación en el mercado, en los expendios potenciales del mercado para los agricultores y la liquidez existente en el sistema estaba limitada por las normas de las licencias (en la medida en que se hacían cumplir), en virtud del hecho de que la licencia de un mayorista se requería para comprar grano directamente de los agricultores (incluso para comerciantes pequeños que hacían compras pequeñas) y la licencia de mayorista o detallista se exigía para transportar 200 kg o más de grano local más allá de las fronteras regionales; y
- Alrededor del 54% de los mayoristas pagaban “multas” durante los 4 a 6 meses después de la licencia en la temporada 1984/85 y en el 65% de los casos se hizo un “arreglo” y no se expidió ningún recibo por la multa.

(Fuente: Newman, Saw y Ndoye, en Abbot, J., 1993, p. 225-235).

ciales muy sofisticadas. Esto sugiere que la educación de los agricultores y comerciantes puede ser más efectiva que los controles oficiales para asegurar las normas de producción. Sin embargo, puede todavía ser adecuado que la legislación permita sancionar a los productores y comerciantes que degraden o alteren los productos y para que estas normas sean exigidas por inspectores gubernamentales.

En relación con la producción para exportación, el caso de inspección rigurosa del Estado y verificación de las normas es más fuerte debido a la importancia de mantener una imagen del país productor en los mercados externos. La inspección por parte de las autoridades gubernamentales también puede ser necesaria para cumplir con los requisitos fitosanitarios y la graduación oficialmente reconocida aplicable al comercio internacional.

Empaque y rotulado

En muchos países puede no ser práctico especificar y exigir normas detalladas referentes al empaque y al rotulado de productos agrícolas comercializados internamente, pero esto es muy importante en relación con los insumos como pesticidas y en un menor grado, los fertilizantes. La rotulación de los fertilizantes y pesticidas debe permitir que se evalúe la calidad por parte del comprador. En el caso de los pesticidas, la identificación clara de acuerdo con la guía internacionalmente aceptada es esencial por razones de salud y de seguridad.

NORMAS QUE AFECTAN EL LUGAR DE MERCADO

En algunos países donde existía un alto grado de compromiso del Estado con la comercialización agrícola, y particularmente donde existía un solo canal controlado por el Estado para los bienes básicos claves, la comercialización de estos bienes a menudo era ilegal a menos que ocurriera en algunos mercados específicos. Con más frecuencia, la legislación de planeamiento y los reglamentos municipales regulan el emplazamiento de los mercados. Como los mercados deben ser fácilmente accesibles a los consumidores, estas normas pueden tener impacto sobre la operación de un mercado en particular.

Las normas que regulan las fechas, horas y frecuencia con que los mercados se pueden mantener, también pueden tener un impacto importante y cualquier alteración propuesta debe discutirse con los participantes en el mercado para evitar cualquier efecto negativo no propuesto. Como lo sugiere la experiencia de Etiopía, el uso de leyes para regular la realización y mejorar la eficiencia económica (por ejemplo intentos para prescribir conducta eficiente) probablemente no es efectiva e incluso puede reducir la eficiencia

económica (ver recuadro 4). Si una práctica realmente fuera ineficiente habría un fuerte incentivo económico para cambiar y para que el cambio ocurriese sin legislación a menos que se obstruya por especial interés de grupos o al menos que existan razones sociales más poderosas para mantener el status quo.

Si un mercado tiene que funcionar efectivamente y dar un ambiente seguro conducente al comercio, es importante que este funcione de acuerdo con normas claras. En mercados informales más pequeños, estas normas pueden ser consuetudinarias, que no están escritas, pero en mercados más grandes

Recuadro 3: **Establecimiento del sistema nacional de clasificación, Filipinas**

En Filipinas la Autoridad Nacional Sobre Alimentos (NFA) ha establecido Normas Nacionales para los Granos, que fueron incorporadas en las normas y reglamentos sobre negocios de granos NFA, que está vigente desde enero 1 de 1998. Anteriormente el sector privado utilizaba un sistema de clasificación del arroz que se diferenciaba de las normas gubernamentales. Después de realizar audiencias públicas y consultas con los afectados, fueron establecidas nuevas normas que armonizaron las prácticas del sector privado con las prácticas internacionales. Entre otras cosas, las nuevas Normas Nacionales Sobre Granos establecieron regulaciones para la graduación o clasificación, molienda, empaque y rotulado de arroz y maíz y exigieron mecanismos, incluyendo el control regular por parte de los funcionarios y sanciones por el incumplimiento. En el caso del arroz, el control y la exigencia de las normas se facilita obligando a que el molino empaque el arroz en sacos que tengan código de colores para identificar la calidad del arroz que contienen, y luego hacer responsables a los vendedores minoristas del arroz que se venda a un consumidor procedente de un saco codificado con un color incorrecto.

La introducción de las Normas Nacionales Sobre Granos recalca la importancia fundamental de las normas como base para establecer un sistema de comercialización de granos eficiente y dinámico. El establecimiento de las normas:

- Reduce las oportunidades para una competencia desleal, manipulación de precios y otras prácticas comerciales inescrupulosas;
- Facilita la armonización con la naciente economía global de mercado libre;
- Permite que se establezcan programas innovadores como la Técnica de Financiamiento de Inventario de Granos (GIFT) y el Programa de Intercambio de Granos de los Agricultores (FGEP) (Ver recuadro 8).

(Fuente. Villasis, 1997).

normalmente será necesario formular regulaciones específicas que rijan para una variedad de asuntos. Estas normas incluyen, típicamente, regulaciones referentes a: la asignación de sitios y mostradores, los tipos de productos que se pueden vender, el sitio para la venta de bienes, horas específicas para realizar diversas actividades, cobro de ingresos y mantenimiento de la higiene. Como estas reglas deben diseñarse de acuerdo con los requerimientos de los mercados particulares, la autoridad local o el comité responsable de administrar el mercado debe formularlas en consulta con los administradores del mercado, el personal y los usuarios del mercado. Esto ayudará a asegurar que las normas sean respaldadas ampliamente y sean apropiadas para las necesidades de los usuarios.

En algunos casos, el lugar del mercado puede ser afectado principalmente por leyes que controlan el movimiento de los bienes hasta y desde el mismo (ver recuadro 5).

NORMAS QUE AFECTAN LOS COSTOS DE PRODUCCIÓN

Las reglas que afectan los costos de los insumos agrícolas como fertilizantes y combustibles pueden tener un efecto indirecto pero significativo sobre la comercialización agrícola. Estos efectos pueden ocurrir de varias maneras, incluyendo:

- Regulación del precio de los insumos importados como el diesel;
- Imposición de gravámenes sobre los insumos importados;
- Restricción, o cargos por el uso del agua;
- Impuestos de ventas a los fertilizantes y otros insumos;
- Imposición de requisitos de licencia que son excesivamente complejos (por ejemplo, en el pasado en algunos estados de la India, a los mayoristas de fertilizantes y detallistas se les exigía tener licencias separadas para cada producto que vendían en un esfuerzo por asegurar que el vendedor tenía conocimiento adecuado de los productos que podían ser nocivos para la salud humana, o para las cosechas si no se aplicaban apropiadamente) (Abbott, 1986, p. 176);
- Restricción sobre quién puede importar insumos agrícolas.

NORMAS QUE AFECTAN LA OFERTA

Las disposiciones legales pueden ejercer de diversas maneras un efecto significativo sobre la oferta de productos en los mercados, incluyendo la imposición de controles sobre:

- El movimiento de productos, que restringe la capacidad de los comerciantes para movilizar bienes de áreas con excedentes hacia áreas con

Recuadro 4: **Regulación cuando los mercados están restringidos, Etiopía**

En la parte occidental de la región Weleta de Etiopía, los administradores locales reprogramaron todos los mercados para que abran una sola vez a la semana los domingos o los sábados, en lugar de dos veces a la semana. Esto se propuso para aumentar la producción agrícola aumentando la cantidad de tiempo que los agricultores emplean trabajando en sus fincas. Más bien el efecto general de la política probablemente fue negativo. En particular, la evidencia demuestra que:

- La disponibilidad de bienes para los consumidores disminuyó y aumentaron los costos de comercialización ya que los vehículos y los comerciantes sólo podían prestar servicios a un solo mercado en lugar de hasta siete mercados (uno por día);
- Menos compradores estuvieron presentes en cada mercado y los agricultores tenían que esperar toda una semana antes de tratar de vender los productos, produciendo una disminución de los precios recibidos por los agricultores;
- Como la información sobre el precio no se podía pasar de un mercado a otro durante la semana, la coordinación de los precios se obstaculizó, llevando a fluctuaciones más drásticas de los precios, excedentes o déficit de productos específicos en un mercado determinado porque no había señales del mercado que indicaran el movimiento de los productos de un área de excedente a un área de déficit.

(Fuente: Franzel, Colburn y Degu, 1989).

déficit (estas restricciones pueden incluir limitaciones sobre la importación y exportación de bienes);

- El almacenamiento de productos, que afecta la capacidad de los comerciantes para regular la oferta en el mercado a través del tiempo;
- El tipo o volumen de bienes comercializados; y
- Dónde, cuándo y con quién, se pueden comercializar los bienes.

Las restricciones sobre el movimiento de bienes como los granos se imponen algunas veces durante emergencias (ver recuadro 6) o por razones de seguridad alimentaria nacional o local. Desde la perspectiva reguladora, estas restricciones legales probablemente pueden ser difíciles y costosas de cumplir. Probablemente existen fuertes incentivos económicos para mover productos hacia áreas en las cuales los precios son más altos, en contravención de la ley. Esto se uniría a la necesidad de un nivel más alto de exigencia del estado ya que los funcionarios tendrían que inspeccionar todos los

movimientos de los bienes para asegurar el cumplimiento. En estas circunstancias, pueden esperarse esfuerzos para eludir la ley y esto también creará la oportunidad para un comportamiento de búsqueda de utilidad por parte de los funcionarios y demás participantes. Un ejemplo de esto fue la práctica difundida que surgió en varios países africanos cuando existían estas restricciones, de establecer bloqueos de las carreteras para obtener el pago de los conductores de vehículos que transportaban los bienes, a cambio de permitir que el vehículo continuara la ruta. Otros ejemplos de leyes que afectan el flujo de comercio incluyen las prohibiciones sobre los flujos entre países vecinos (por ejemplo, los flujos de arroz entre Guinea y Mali son ilegales) y las restricciones indirectas impuestas por los requisitos burocráticos (por ejemplo, en el Congo los permisos para el comercio se expiden para una sola región y esto restringe severamente el comercio interregional).

La reforma de las leyes que regulan el comercio internacional, particularmente con el fin de liberalizarlo, también puede tener un impacto significativo sobre la oferta de bienes en los mercados internos. Por ejemplo, la Ley Sobre Tarifas Agrícolas en Filipinas reemplazó las restricciones cuantitativas

Recuadro 5: **Restricciones al transporte de bienes al mercado, Kathmandú**

En Nepal, la Ley Sobre Administración de Vehículos y Transportes de 1992 exige que los bienes agrícolas sean transportados en vehículos registrados para el transporte de bienes, aunque esto no se observe en la práctica. Sin embargo, para llevar productos frescos al Mercado Mayorista en Kalimati en Kathmandu, los comerciantes y agricultores pueden necesitar pasar hasta 24 puntos de revisión del Comité de Desarrollo del Pueblo en donde deben hacer varios pagos de impuesto de renta y otros derechos y también pagos a la policía. Este sistema incrementa el precio de los bienes básicos y crea considerables demoras con el resultado de que la calidad de los bienes perecederos se deteriora y es difícil que los productores de verduras abastezcan el mercado suficientemente y obtengan un buen precio. Sin embargo, el sistema persiste porque los impuestos de renta y complementarios son una de las principales fuentes de ingreso de los municipios y son relativamente fáciles de cobrar. Aunque los comerciantes que llevan bienes a través de un municipio en gran parte tienen derecho a reclamar un reembolso de estos derechos pagados cuando los llevan por fuera del área, esto raras veces se hace ya que produciría más demoras. En un estudio de los mayoristas en el Mercado Mayorista de Frutas y Hortalizas de Kalimati, 95 por ciento de los entrevistados citó pagos múltiples de derechos como uno de los problemas principales.

(Fuente: Mathema y Sharma, 1997).

de las importaciones con aranceles sobre todos los productos agrícolas con excepción del arroz. Esto fue aprobado en respuesta a los compromisos con la Organización Mundial de Comercio.

Las restricciones sobre el movimiento de bienes generalmente forman parte de un sistema más grande de control estatal del mercadeo agrícola y de este modo no se deben examinar en forma aislada. Los esfuerzos para suprimir el comercio privado y para controlar los movimientos interregionales de los bienes agrícolas generalmente no han tenido éxito. Por ejemplo, cuando se intentó suprimir el comercio privado en Tanzania en la década de 1970, la evidencia indica que el porcentaje de maíz y arroz manejado por mercados paralelos siempre fue más de 40 por ciento, y a menudo mayor del 70 por ciento, del volumen total comercializado. Sin embargo, los comerciantes del mercado paralelo tenían que sobornar a los funcionarios para que les permitieran pasar los bloqueos de las carreteras, que imponían costos financieros adicionales así como los costos asociados con el riesgo de confiscación y condena. Esto incrementó inevitablemente los precios pagados por los consumidores urbanos (Thomson y Terpend, 1993, p. 8, citando a Gordon, 1989 y Maliyamkono y Bagachwa, 1990).

Existe evidencia que sugiere que el retiro de las restricciones sobre el movimiento de productos agrícolas puede tener un notable efecto positivo sobre el mercado. Por ejemplo, los estudios en Malí han demostrado que la supresión a comienzos de la década de 1980 del monopolio legal de que gozaba la Oficina de Productos Agrícolas de Malí (OPAM) sobre el comercio del grano y de las restricciones sobre el transporte de grano dentro de Malí, tuvo un efecto benéfico significativo sobre la comercialización del sector privado (Staatz, Dione y Dembele, 1989). La supresión de las restricciones legales permitió a los comerciantes aprovechar las economías de escala, ya que ellos ahora podían abiertamente transportar grano en camiones de 30 toneladas en lugar de hacerlo clandestinamente en camiones pequeños de aproximadamente una tonelada, lo cual antes era necesario para evitar la detección y minimizar las pérdidas en caso de confiscación. Además, la reducción del riesgo produjo una reducción de primas de riesgo que los comerciantes podían exigir. Un comerciante de Bamako observó que la reducción del riesgo era el principal factor en la reducción de su margen neto promedio sobre un saco de 100 kg de millo de 1.500 CFAF a 200 CFAF. Los estudios también revelaron un aumento en el número de nuevos ingresos de comerciantes al mercado del grano (un estudio de 1985 en cuatro ciudades principales reveló que el 39 por ciento de los mayoristas de grano habían entrado en el comercio desde la liberalización); un aumento en el número de

mayoristas y minoristas; diversificación de los comerciantes grandes existentes en el mercado del grano; y un desplazamiento de los comerciantes de grano existentes hacia operaciones más especializadas y más grandes (Staatz y otros, 1989).

Las restricciones cuantitativas sobre movimiento de bienes también pueden vincularse a la expedición de licencias. Por ejemplo, en Senegal los comerciantes que negocian más de 200 Kg de grano tenían que obtener una licencia y autorización para negociar ciertos granos. Los comerciantes que no tenían el requisito de la licencia no podían transportar cargas mayores de cierta cantidad lo cual les impedía aprovechar las economías de escala.

También se puede utilizar la legislación para establecer mecanismos que el sector privado puede aprovechar con el fin de mejorar la oferta de bienes a los mercados. Las Filipinas han establecido algunos mecanismos en relación con esto (ver recuadro 8). Sin embargo, es importante apreciar que para que dichos sistemas funcionen adecuadamente deben existir algunas leyes y normas de apoyo, incluyendo estándares de grano, contratos estándar en relación con asuntos como cantidad y calidad de bienes, programas de entrega y programas de pago.

CONTROL DE PRECIOS

En el pasado, muchos estados intervenían en el mercado agrícola regulando directamente los precios de los bienes agrícolas que se pagaban a los productores y/o que eran pagados por los consumidores. En muchos países los canales oficiales de comercialización operaban un sistema de precios pan-territoriales y pan-estacionales. Sin embargo, como muchas áreas que producían maíz estaban muy distantes de los centros principales donde se consumía maíz, este producto debía ser transportado en trayectos largos y los costos del transporte a menudo excedían el precio del grano para el productor. Uno de los problemas que afrontan los que trazan las políticas es que la supresión del sistema pan-territorial de precios probablemente puede causar problemas considerables a los productores, especialmente a aquellos que están en áreas remotas, hasta cuando se establezcan nuevos patrones de cosechas.

Adicionalmente, el precio pan-estacional para la venta de las cosechas practicado en la mayoría de los países africanos significó que por fuera de la estación de cosechas el incentivo del precio era insuficiente para motivar al sector privado para comercializar y almacenar en áreas urbanas. En otros países se utiliza la legislación para establecer precios mínimos de los bienes básicos. Por ejemplo, en Swaziland el Ministro de Agricultura y las Cooperativas fijan anualmente un precio de compra mínimo del maíz.

Recuadro 6: La regulación de la comercialización agrícola durante períodos de crisis, Nepal/Filipinas

En muchos países las autoridades han recibido facultades especiales para intervenir el sistema de mercadeo agrícola durante emergencias. Este es un ejemplo del reconocimiento por parte del gobierno de que en algunas situaciones de emergencia el objetivo de las políticas públicas de asegurar los suministros adecuados de alimentos al alcance del consumidor es más importante que la maximización de la eficiencia económica del mercado o la protección de los derechos económicos de los comerciantes. Además, en verdaderas emergencias es probable que las condiciones inusuales distorsionen la operación de los mercados y creen oportunidades para que algunos participantes del mercado realicen utilidades anormales a expensas de los consumidores. Sin embargo, es importante reconocer que se deben crear salvaguardias con el fin de asegurar que estos poderes o facultades solo se utilicen en emergencias reales y no con el único propósito de intervenir durante fluctuaciones normales del mercado. Estas salvaguardias podrían incluir la definición de pautas que deben seguirse para decidir si existe o no una crisis o si se requiere que las intervenciones se limiten a áreas donde esta exista y que tales restricciones cesen una vez que la crisis ha sido superada.

En **Nepal** el objetivo de la Ley de Control de Productos Esenciales de 1961, es establecer una disposición legal para la imposición del “control estricto sobre los bienes esenciales en tiempo de necesidad”. La ley otorga al gobierno amplias facultades para controlar la producción, distribución y comercialización de productos esenciales en sitios específicos. Estas facultades incluyen poderes para exigir licencias de almacenamiento, distribución y transporte, producción, comercialización y consumo de estos bienes, fijar precios de compra y de venta, evitar acaparamiento, y multar y poner en prisión a los violadores de estas normas y confiscar los bienes si no se cumplen las órdenes dadas por las autoridades. El término “productos esenciales” se define ampliamente para incluir productos alimenticios, así como insumos considerados esenciales para la vida diaria, tales como algodón, lana y vestuario, queroseno, petróleo y diesel, hierro y productos de hierro, algunos materiales de construcción, medios de transporte y repuestos, medicinas y “cualquier otro bien prescrito por el Gobierno de Su Majestad” como bienes esenciales en determinado momento. Los poderes dados por la ley pueden utilizarse si el gobierno considera que es “necesario o razonable ... con el fin de aumentar la distribución de algunos bienes o mantener el equilibrio de la distribución o para suministrar bienes a un precio más bajo”. Esto da al Gobierno una amplia discreción sobre cuándo utilizar las facultades y estas facultades han sido utilizadas durante períodos de escasez y déficit artificial en las décadas de los años 1960 y 1970.

Recuadro 6: Continuación

Mathema y Sharma son de la opinión de que el uso de estos poderes empeora la situación y anotan que aunque los poderes difícilmente se han utilizado desde la restauración de un sistema democrático de múltiples partidos en 1990, la ley es contraproducente porque es percibida por el sector privado como contraria a la política del gobierno de liberalización económica y en consecuencia implica una amenaza potencial.

En **Filipinas** el mercadeo de productos sólo está restringido en situaciones de emergencia (que esencialmente se limitan a ciertas áreas del país) y las situaciones en las cuales las autoridades pueden recurrir al uso de las facultades de emergencia están limitadas por la legislación. La Ley Sobre Precios dispone la creación de un Consejo de Coordinación de Precios que determina e impone un precio máximo a algunos bienes de primera necesidad si esto se justifica debido a la existencia de alguna de las condiciones siguientes:

- La amenaza, existencia ó efectos de una calamidad, una emergencia, o cualquier evento que cause un incremento artificial o injustificable en el precio de un bien de primera necesidad;
- Actos de manipulación ilegal de precios; o
- Precios vigentes injustificablemente altos para algún bien básico.

Aunque la Ley da a las autoridades amplias facultades y las sanciones por su contravención son severas, la Sección 2 aclara que la Ley no se propone negar a las empresas legítimas una utilidad justa sobre la inversión sino más bien proteger a los consumidores durante las emergencias.

(Fuentes: Mathema y Sharma, 1997 y Villasis, 1997).

Originalmente éste se estableció en un nivel bastante alto en un esfuerzo por estimular la producción, pero el nivel del precio se redujo más tarde, ya que los precios mínimos más altos produjeron la distorsión de los precios del alimento derivado del maíz, que afectó negativamente la seguridad alimentaria de los hogares con bajos ingresos.

La fijación y el control de los precios es quizás el ejemplo más claro del uso de la legislación y otros mecanismos de regulación para intervenir en los mercados con el fin de asegurar que la asignación de bienes ocurra con base en objetivos sociopolíticos más bien que con base en las preferencias expre-

Recuadro 7: **Reglamentación del comercio interregional en la década de los '80, Etiopía**

Durante la década de 1980 Etiopía desarrolló un sistema sofisticado para comprar y distribuir una parte de la producción de los campesinos. Esto estuvo motivado en parte por la creencia ideológica de que la intervención del Estado era necesaria para impedir la explotación del campesinado y de los consumidores por los intermediarios y en parte por la necesidad pragmática de aumentar la oferta de granos en las áreas urbanas. En 1976, se estableció la Corporación de Mercadeo Agrícola (AMC) y se exigió a los agricultores en áreas con excedentes de producción en Etiopía entregar cuotas fijas a AMC a precios fijos. La Corporación de Mercadeo Agrícola era responsable de movilizar los granos entre las regiones pero otras organizaciones del Estado también podían obtener permiso para ello.

Las regulaciones del comercio interregional aplicables a los comerciantes privados variaban de una área a otra. En las áreas en las que la AMC consideraba que había suficiente capacidad para manejar los excedentes de grano el comercio interregional privado del grano se suprimía retirando las licencias de comercio (en 1983 1.103 comerciante de grano de Gojam perdieron sus licencias y en 1986 otros 342 comerciantes en Arsi perdieron las suyas). Por otra parte, en áreas en donde la AMC no tenía suficiente capacidad, se permitía a los comerciantes privados operar pero se les exigía vender a la AMC una proporción sustancial de sus compras. También existía una restricción general sobre las personas que transportaban más de 100 kg de grano y se debía cobrar un impuesto de transporte sobre cantidades menores de 100 Kg si se sospechaba que el transportador era un comerciante pequeño.

El efecto general de estas regulaciones fue considerado como negativo. En particular, las regulaciones tuvieron un efecto negativo sobre:

1. Los productores en áreas de excedentes que no podían vender su grano en las áreas con déficit de oferta.
2. Los consumidores en las áreas con déficit que tenían que pagar un precio más alto por el grano.
3. El interés nacional, ya que restringiendo la capacidad de los cultivadores de café para comprar maíz barato y luego venderlo en áreas de déficit, había un cambio de la producción de café, que genera divisas, por la producción de maíz, que agrava la erosión del suelo.

(Fuente: Franzel, Colborn y Degu, 1989).

sadas por el mercado. Estas normas legales pueden caracterizarse como un esfuerzo para prescribir un resultado en oposición a afectar la estructura del mercado o a regular la conducta dentro del mercado.

En ausencia de legislación, puede esperarse que los precios de los bienes fluctúen significativamente en respuesta a los cambios de la oferta y la demanda. La fijación y el control de los precios puede por consiguiente crear incentivos económicos importantes para que los comerciantes eludan la ley. Aunado a esto se encuentra la naturaleza ubicua de los mercados, y esto apunta hacia la probabilidad de costos reguladores asociados muy altos. Sin duda, la experiencia indica que el mantenimiento de un régimen de control de precios o la fijación de precios implica una infraestructura institucional sofisticada (generalmente centrada en una junta estatal de comercio); un conjunto de normas auxiliares para evitar que se eludan los precios oficiales (por ejemplo, restricciones de los movimientos de grano y requisitos estrictos de licencias y de reportes); y un gran número de funcionarios para controlar y hacer cumplir el sistema.

Estos sistemas de regulación son usualmente motivados por un deseo de alcanzar ciertos objetivos sociales y de acuerdo con esto no se deben evaluar únicamente en términos económicos sino también en relación con aquellos objetivos. No obstante, el alto costo de la aplicación, incluso parcial, de políticas de control de precios plantea inevitablemente la pregunta en cuanto a si los beneficios argumentados por estas políticas compensan los costos. Los costos incluirían costos de regulación, costos de cumplimiento y algunos efectos negativos correspondientes. Por ejemplo, se han atribuido varios costos correspondientes al sistema de cuotas y precios fijos para el producto, aplicados por la Corporación de Comercialización Agrícola en Etiopía en la década de 1980. Estos incluyen: disminución de los ingresos de los agricultores debido al precio bajo pagado por AMC; reducción de incentivos para aumentar la producción (particularmente si esto implica el uso de insumos comprados como fertilizantes); distorsión de los patrones de producción ya que los agricultores buscaron aumentar la producción de cosechas que no estaban sujetas al control de AMC, y reducción de los incentivos para ofrecer grano limpio de alta calidad, ya que los precios oficiales no fueron sensibles a la calidad (Franzel y otros, 1989).

NORMAS QUE REGULAN LA MANIPULACIÓN DEL MERCADO

Harriss-White ha indicado que “la regulación es ... una respuesta necesaria no solo a la falla del mercado sino también al éxito del mercado” (1995, p. 587). Los mercados y particularmente los mercados que en gran parte no tienen ninguna regulación, también dan una oportunidad para que los partici-

pantes económica y políticamente poderosos manipulen su funcionamiento en ventaja suya. Este comportamiento de búsqueda de utilidades es facilitado por el hecho de que muchos sistemas de comercialización agrícola en los países en vía de desarrollo se caracterizan por una estructura piramidal. Aunque puede existir una competencia feroz entre muchos agentes compradores en el nivel más bajo, solo hay unos pocos comerciantes grandes en el vértice de la pirámide. Los mercados dominados por unos pocos protagonistas también dan la oportunidad para el establecimiento de carteles y la colusión en la fijación de los precios.

En Madagascar, los organismos estatales y las autoridades locales adoptaron algunas prácticas anticompetitivas para resistir el proceso de liberalización de la comercialización del arroz. Las autoridades locales restringieron algunas licencias de comerciantes que ellos habían expedido, mientras que las compañías estatales de mercadeo trataron de utilizar un objetivo político estableciendo temporadas de compra para los productores en cada área de producción como un pretexto para establecer monopsonios regionales. Por ejemplo, en la provincia de Antsiranana, se establecieron acuerdos de zonificación (*Fivondronana*) para cada firma de comercialización estatal e incluso las compañías con bodegas e instalaciones de compra en la zona no podían comprar en la zona si habían sido asignadas a otra compañía. Los distribuidores de fertilizantes también tendieron a formar carteles, cada uno de ellos monopolizando la importación y la comercialización de un fertilizante en particular (Berg, 1989, p. 722). En Malí, a pesar de la liberalización de las importaciones de arroz a mediados de la década de 1980, un oligopolio dominó muy pronto el comercio del arroz importado, con el resultado de que las disminuciones del precio mundial del arroz no se pasaron a los consumidores (Terpend, 1989, en Thomson y Terpend, 1993).

El control legal efectivo del comportamiento anticompetitivo presenta formidables desafíos incluso para los sistemas legales más avanzados. Incluso donde existen leyes sofisticadas que prohíben estas prácticas es bastante difícil obtener evidencia necesaria para asegurar una condena. En consecuencia, muchos países se basan en un organismo administrativo como una junta de competencia, para investigar las quejas y tomar las acciones disciplinarias. Sin embargo, se necesita evitar la tendencia a sospechar comportamiento parecido al del cartel incluso con mayor razón cuando este no exista.

Teóricamente, debe ser posible reducir los incentivos económicos para ejercer actividades anticompetitivas utilizando una agencia estatal como compradora y vendedora de último recurso. Si, por ejemplo, hubo colusión entre los comerciantes para aumentar el precio al detal del grano a niveles artificialmente altos, la agencia estatal vendería de sus existencias de grano y también compraría si la colusión entre los intermediarios mantiene los pre-

Recuadro 8: Programas de Mercadeo del Arroz, Filipinas

La Autoridad Nacional Sobre Alimentos (NFA) en Filipinas ha establecido algunos programas para ayudar a las organizaciones y cooperativas de cultivadores de arroz y para aumentar la eficiencia del sistema de mercadeo.

Programa de Compra de Arroz con Incentivos para los Agricultores (FAIR)

Para permitir a los agricultores sobrevivir entre las cosechas este esquema da derecho a las cooperativas de agricultores a comprar arroz en cantidades equivalentes a un porcentaje entre 25% y 100% de la cantidad total de arroz en cáscara vendido por ellos al NFA en cualquier año.

Opción de Recompra de los Agricultores (FOBB).

Los agricultores tienen la opción de recompra del arroz en cáscara que hayan vendido al NFA dentro de los seis meses anteriores con el fin de permitirles beneficiarse si el precio del arroz en cáscara aumenta más allá del precio de compra establecido por el gobierno.

Programa de Intercambio de Grano de los Agricultores (FGEP)

Las cooperativas de agricultores pueden depositar cierta cantidad de arroz en cáscara en cualquier bodega del gobierno y, sujeto a la disponibilidad, retirar la cantidad equivalente en forma de arroz de cualquier centro de comercialización del NFA en el país. El esquema funciona en forma muy parecida a los cajeros automáticos y reduce los costos de procesamiento y distribución de los agricultores permitiendo al mismo tiempo a los agricultores aprovechar mejores precios en otras áreas.

(Fuentes: Villasis, 1997).

cios pagados a los agricultores a niveles artificialmente bajos. Este método fue adoptado en Malawi durante el proceso de privatización del comercio agrícola. El papel de la Corporación Estatal de Comercialización y Desarrollo Agrícola (ADMARC) se redujo pero conservó el de comprador de último recurso para reducir la posibilidad de colusión entre los comerciantes y para asegurar que los pequeños propietarios tuvieran acceso adecuado a los mercados. De hecho, ADMARC no pudo garantizar efectivamente un precio mínimo funcionando como comprador de último recurso porque el programa de liberalización también implicó la eliminación de los mercados donde se compraba menos de cierto volumen de la producción. Esto produjo el cierre de aproximadamente 125 puntos de compra de ADMARC en áreas remotas (Christiansen y Stackhouse, 1989).

Esto ilustra una de las dificultades inherentes a la liberalización de los sistemas de comercialización agrícola: la reducción del dominio estatal del sistema con el fin de aumentar la eficiencia puede, simultáneamente, aumentar las oportunidades de los participantes poderosos en el mercado o de los nuevos participantes poderosos para manipular el mercado en su propio beneficio. En otras palabras, existe una perspectiva real de desregulación que permite que las estructuras existentes de poder económico se refuercen en lugar de retirarse de la operación del mercado (ver Harriss-White, 1995, p. 593). Aunque esto puede considerarse todavía como un mejoramiento en los países en donde los mercados paralelos grandes y no regulados siempre han operado, para los reguladores esto crea nuevos desafíos con el fin de desarrollar nuevos mecanismos de regulación efectivos para controlar este comportamiento anticompetitivo. También pueden requerirse medidas rígidas para controlar la corrupción oficial en situaciones en que la creación de nuevas oportunidades para que el sector privado tenga utilidades también aumenta la tentación de los funcionarios del gobierno para buscar sobornos.

NORMAS QUE AFECTAN EL ACCESO AL CRÉDITO Y AL CAPITAL

Una de las barreras más importantes para la promoción del sector privado en el mercadeo agrícola es la falta de acceso al financiamiento comercial para los comerciantes y la falta de crédito para los productores. La importancia de este aspecto ha sido resaltada en años recientes por la liberalización de los sistemas de comercialización agrícola en países en vía de desarrollo y en países en transición. Anteriormente, los sistemas de mercadeo agrícola tendían a ser dominados por juntas gubernamentales de mercadeo y organismos paraestatales, que tenían acceso al financiamiento necesario para comprar y almacenar cosechas. Al inicio de la liberalización se ha esperado que los comerciantes privados asuman estas funciones, pero en algunos casos la falta de financiación para los comerciantes, particularmente en el caso de cosechas de alimentos ha aumentado la carga de almacenamiento para los agricultores y reducido los niveles de inventarios, en detrimento de la estabilidad de los precios interestacionales.

Este problema quizás puede solucionarse mediante la promoción del “crédito prendario” que permite que las cosechas almacenadas se utilicen como garantía de los créditos. Por ejemplo, en Filipinas ha estado operando desde la década de 1970 un sistema de crédito prendario con base en el uso de un certificado de depósito (“quedan”) como garantía de prestamos bancarios. El programa ahora es administrado por un organismo paraestatal adscrito al Ministerio de Agricultura de acuerdo con la Ley Sobre Corporaciones de

Garantías de Créditos Rurales de 1992 y ha conducido al desarrollo de una gama de otros mecanismos (ver recuadro 7). El crédito prendario para la producción agrícola ya se ha extendido en países de América Latina y en países asiáticos pero en muchas otras partes del mundo este método difícilmente se utiliza. En muchos países africanos, por ejemplo, el crédito se consigue mediante sistemas informales con base en vínculos familiares y sociales.

En algunos países los principales obstáculos para el crédito prendario son las prácticas establecidas de los bancos comerciales que imponen condiciones restrictivas para el acceso al crédito y al financiamiento (por ejemplo, exigiendo como garantía un inmueble) y la falta de convenios de crédito diseñados para necesidades particulares del sector agrícola. En las Filipinas, el Gobierno aprobó incluso una ley que exige a los bancos reservar el 25 por ciento de sus fondos disponibles con destino a préstamos relacionados con fines agrícolas y agrarios. Sin embargo, los bancos son todavía renuentes a prestar todos estos fondos porque consideran que los riesgos son muy altos y que con frecuencia los agricultores no pueden allegar todo los documentos requeridos por los bancos (Villasis, 1997). En estos casos, las iniciativas de educación orientadas al sector bancario, junto con cierta forma de garantía del gobierno en las fases iniciales para reducir los riesgos a los prestamistas, pueden ser suficientes para motivar a los bancos del sector privado para el desarrollo de créditos más innovadores.

En muchos países los obstáculos legales pueden impedir el desarrollo de convenios de crédito. Estos obstáculos van desde la ausencia de principios fundamentales (por ejemplo, permitir la pignoración de bienes muebles) hasta restricciones legislativas sobre las partes elegibles para el crédito o los plazos en que se pueda ofrecer el crédito. Por ejemplo, la Sección 79 de la Ley General de Bancos en las Filipinas dispone que los prestatarios deben comenzar a pagar los préstamos dentro de los tres primeros años, lo que significa que el financiamiento de cultivos de huertos y otras cosechas que demoran más de tres años es extremadamente difícil. Una análisis cuidadoso del régimen legal actual (con una revisión de las leyes y procedimientos referentes a la compra de bienes, transacciones aseguradas y regulaciones de bodegas y crédito) es un inicio fundamental para el desarrollo de programas de crédito, incluyendo créditos prendarios. (Para una discusión más detallada de los aspectos legales involucrados con el crédito prendario, ver Coulter y Shepherd, 1995, particularmente el Anexo 2).

La supresión de normas que dan a los organismos del sector público acceso de preferencia al crédito puede ser un paso importante en el proceso de

hacer que el crédito esté disponible para el sector privado. La restricción de la disponibilidad de crédito al sector estatal en Malawi pudo haber sido un factor importante que condujo a la renovación del crédito privado. En Tanzania, la introducción en 1990 de la norma de que los organismos públicos pueden obtener crédito en términos comerciales tuvo un efecto dramático. Esto condujo a acabar con el crédito para financiar compras de grano que era mantenido en la Corporación Nacional de Molienda y los sindicatos de las cooperativas porque ya no se veían como empresas comercialmente viables. Esto dejó la mayoría del comercio de los granos en manos del sector privado (Thomson y Terpend, 1993, p. 7 citando a Kottering y van der Geest).

NORMAS QUE REGULAN LAS TRANSACCIONES ENTRE PARTICIPANTES

Derechos y obligaciones contractuales

Una de las principales funciones habilitadoras de la ley es el establecimiento de un marco legal que permita a las personas naturales y jurídicas hacer cumplir, mediante el sistema judicial, los derechos y obligaciones que emanan de los contratos. El principio de que las personas naturales deben ser libres para celebrar contratos vinculantes con cualquiera, sobre casi todo (“libertad de contratos”) y el principio que el Estado debe mantener estos contratos sin alterar su contenido (algunas veces denominado como la “santidad del contrato”) fue fundamental para el surgimiento del capitalismo industrial en Europa en el siglo XIX. Un esquema bien desarrollado de derecho contractual no es esencial cuando las transacciones se realizan cara a cara y los bienes y el precio se intercambian simultáneamente. Sin embargo, a menos que existan normas adecuadas para regular las transacciones que son complejas, a largo plazo y/o entre muchas partes, el desarrollo económico se obstaculizaría. Sin duda, la ausencia de un esquema legal adecuado se ha identificado como una razón por la cual la naciente economía “alternativa” o “a la sombra” que se desarrolló por fuera del esquema oficial en la Unión Soviética en la década de 1970 y 1980, no pudo convertirse en una forma más avanzada de capitalismo (Waelde y Gunderson, 1994, p. 358).

En la antigua Unión Soviética se impusieron limitaciones severas al principio de libertad de contrato, por ejemplo, creando los delitos de “especulación” (reventa de bienes comprados con una utilidad) y el “parasitismo” (vivir sin ningún ingreso). Bajo el comunismo, el papel del contrato entre personas naturales se disminuyó en gran manera y en muchos países en transición ahora se requiere una cantidad significativa de legislación para reconstruir el esquema básico del derecho contractual. Una discusión adecuada de este aspecto complejo está por fuera del alcance de este estudio, y, de acuer-

do con esto, este capítulo se centra en situaciones en las cuales existe por lo menos un esquema contractual básico.

Aunque muchos sistemas legales mantienen el principio de la santidad del contrato, es común encontrar legislación que efectivamente cambia los contratos acordados entre las partes, agregando términos implícitos o decretando que los tribunales no sostendrán otras disposiciones. Estas intervenciones legislativas generalmente se proponen lograr uno o más de los siguientes objetivos:

1. Aumentar la certeza aclarando los efectos legales de un tipo específico de contrato.
2. Prevenir los abusos que surgen de la posición de negociación desigual de los participantes en el mercado, por ejemplo, protegiendo de la explotación a los analfabetas y a los niños.
3. Proteger a los participantes de ser estafados por vendedores inescrupulosos o por compradores que no pagan.

Un ejemplo típico es la Ley Sobre Venta de Bienes de Guyana. Esta Ley protege a los compradores exigiendo que cada contrato de venta de bienes se interprete como aparece en las disposiciones (“términos implícitos”) con el compromiso de que los bienes se entregarán de acuerdo con su descripción o la muestra dada (dependiendo de la naturaleza de la venta); que los bienes no tienen defectos ocultos, y que son adecuados para el fin propuesto (sujeto a ciertas calificaciones).

La Ley Sobre los Consumidores de Filipinas va mucho más allá y no solo dispone que ciertos términos contrarios no producirán efecto legal (por ejemplo términos que buscan excluir las garantías sobre bienes defectuosos) sino que también sostiene que los proveedores son responsables de los bienes y servicios defectuosos. También prohíbe una gama de actividades que pueden perjudicar el interés de los consumidores. Estos son:

- Venta de productos que son inseguros y que no cumplen las normas correspondientes;
- Venta de productos que están etiquetados equivocadamente o cuya etiqueta o empaque no cumple las normas aplicables;
- Venta de alimentos adulterados (que se define muy ampliamente);
- Realizar cualquier acto o práctica de venta engañosa (por ejemplo utilizar una presentación engañosa o fraudulenta para inducir a alguien a celebrar un contrato de venta);
- Realizar actos o prácticas de venta que son inequitativos o cuando el vendedor induce al consumidor a celebrar contratos unilaterales aprovechando

do la enfermedad física o mental del consumidor, la ignorancia, el analfabetismo, la falta de tiempo o las condiciones generales que le rodean;

- El uso de pesas y medidas incorrectas; y
- Publicidad engañosa.

En el contexto del mercadeo agrícola, la existencia de un marco claro que rija las transacciones da a las partes un punto de referencia y puede servir como una herramienta importante de negociación. Además, el conocimiento de que el Estado colaborará para hacer cumplir los compromisos contractuales (si bien a un precio) es particularmente importante para crear certeza en las transacciones comerciales. Por cierto, como anotan Waelde y Gunderson:

“La esencia de la inversión capitalista es la capacidad de las personas y las empresas para planear hacia adelante, asumir y apoyarse en compromisos contractualmente formulados en un ambiente legal, fiscal, institucional y regulador que sea lo más predecible y estable posible” (1994, p. 351).

Contratos de forma estándar

En muchas situaciones comerciales donde transacciones similares se realizan en forma regular, se han preparado formatos estándar de contratos que abarcan todos los aspectos importantes para facilitar las transacciones y aclarar los términos y condiciones comúnmente utilizados. Los contratos estándar son amplia y efectivamente utilizados en el comercio internacional, como en el de granos, y tienen el efecto de aumentar en gran manera la certeza y reducir la posibilidad de malos entendidos. Generalmente, las partes contratantes solo deben acordar el formato estándar correspondiente que se debe utilizar, los detalles específicos de la transacción (por ejemplo cantidad y calidad de los bienes, precio y fecha de entrega) y sobre cualquier desviación de la norma (cláusulas adicionales u “otrosí”). Otros aspectos, como las consecuencias del incumplimiento, cuál de las partes asume el riesgo de la pérdida, daño o demora, resolución de disputas, etc., generalmente se incluyen en los términos estándar. Generalmente, el contrato también estipulará un mecanismo para dirimir las disputas. Esto se hace a menudo mediante arbitraje comercial que tiene la ventaja de que permite incluir en el tribunal a expertos no legales. Los árbitros experimentados a menudo también tienen en cuenta algunas decisiones anteriores sobre las mismas cláusulas estándar, y de esta manera promueven la consistencia.

Manteniendo buenos formatos estándar preparados para esta clase de transacciones que ocurren con frecuencia y son suficientemente importantes para garantizar un contrato escrito, el sector privado puede hacer una importante

Recuadro 9: Control de la manipulación del mercado, Filipinas

En las Filipinas la naturaleza oligopolística de los mercados de arroz y del trigo crea las condiciones bajo las cuales los comerciantes establecidos pueden supuestamente comprar a un precio alto y vender a un precio bajo por un período, y manipular los vínculos del mercado del crédito con los agricultores establecidos por largo tiempo, con el fin de sacar del mercado a los nuevos comerciantes. La Ley Sobre Precios de 1991 prohíbe que “cualquier persona que habitualmente realiza actividades de producción, fabricación, importación, almacenamiento, transporte, distribución, venta y otros métodos de disposición de bienes” realice acciones de acaparamiento, o participen en un cartel para manipular el precio de “algunos bienes básicos” (que abarca una variedad de productos alimenticios básicos y productos agrícolas). Con el fin de que sea más fácil de asegurar una condena la Ley también indica que los hechos serán considerados como prueba de que se ha cometido un delito en ausencia de cualquier evidencia en contrario. Por ejemplo, cuando dos o más personas o empresas que compiten en el mismo mercado y negocian los mismos bienes básicos realicen actos uniformes o complementarios que tiendan a generar aumentos artificiales o injustificados en el precio de algún bien o simultánea e irracionalmente aumenten precios de sus productos competitivos, reduciendo la competencia entre ellos mismos, esto se considerará como una evidencia de primera mano de la existencia de un cartel.

(Fuente: Villasis, 1997).

contribución en la comercialización agrícola para facilitar el comercio y aumentar la certeza. Estos contratos siempre deben prepararse con base en la consulta para asegurar que el formato estándar es el adecuado y que se entienda fácilmente, y con la asistencia de un abogado comercial.

Los contratos en formato estándar son más fáciles de utilizar cuando se han establecido los estándares de calidad que permiten a los compradores y vendedores definir exacta y fácilmente la calidad en relación con el estándar adecuado. De hecho, los contratos en formato estándar y los estándares de calidad son esenciales para permitir el desarrollo de mecanismos de comercialización más sofisticados como aquellos que existen para las cooperativas de agricultores en Filipinas (ver recuadro 8).

Capítulo 5

Aspectos Institucionales

El efecto de la estructura institucional en la determinación de la forma como se aplica y se hace cumplir la ley ha sido subrayado en el Capítulo 3. Por tanto, es importante que en cualquier iniciativa que se proponga para fortalecer el sistema legal de mercadeo agrícola se preste mucha atención a las estructuras institucionales que permiten la aplicación y cumplimiento de la ley.

Este capítulo se centra principalmente en los países en vía de desarrollo más que en los países en transición. En los últimos la reforma o creación de instituciones de mercadeo agrícola es una parte pequeña de un desafío enorme para redefinir el campo completo del sector público. Este es un asunto complejo que no se puede discutir adecuadamente dentro del alcance de este estudio. Las afirmaciones generales hechas en este capítulo pueden entonces no ser siempre adecuadas para los países en transición.

ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Como se dijo en el Capítulo 2, los departamentos del gobierno central y las organizaciones del sector público, como las juntas de mercadeo controladas por el estado, históricamente han desempeñado un papel preponderante en el mercadeo agrícola. En muchos países las políticas de liberalización de los mercados han conducido a una re-evaluación del papel del gobierno en la comercialización agrícola, que ha producido la necesidad de redefinir el papel de las organizaciones del sector público. El alcance de las actividades de las organizaciones del sector público generalmente se define por la legislación que las establece y por otros documentos legales que forman la constitución del organismo. Esto significa que es necesario re-evaluar la adecuación de la estructura legal de estas organizaciones a la luz de los nuevos objetivos políticos. Esto a menudo se hace sólo en forma lenta. Por ejemplo, Shepherd y Farolfi reportan que la liberalización de la industria del café en Tanzania dejó al Consejo del Café un conjunto de funciones reguladoras y de información pero sin ninguna facultad estatutaria para reformarlas (FAO, 1999, p. 17).

Cualquier revisión institucional debe asumir un método holístico y ver toda la gama de organizaciones involucradas, con el fin de identificar cualquier duplicidad de funciones innecesaria, conflictos y vacíos jurisdiccionales. Inevitablemente, algunos de los diferentes ministerios del gobierno o departamentos tendrán responsabilidad sobre varios aspectos del sistema de comercialización, pero siempre que sea posible, se debe evitar la fragmentación y dispersión innecesaria de la responsabilidad ya que esto probablemente obstaculiza la organización de un sistema efectivo de comercialización agrícola. Por cierto, Shepherd y Seidler sugieren que generalmente es aconsejable crear una unidad profesional de comercialización con amplia responsabilidad (FAO, 1990, p. 50).

Desde una perspectiva legal, se debe prestar consideración al uso de mecanismos que promuevan el compromiso de todas las partes correspondientes del sector público en la formulación de políticas: por ejemplo, exigiendo el establecimiento de comités interdepartamentales con amplia representación. La aplicación y las funciones para hacer cumplir las disposiciones generalmente son realizadas mucho mejor por órganos específicos del gobierno con mandatos específicos. Sin embargo, las agencias ejecutoras deben estar comprometidas con el proceso de definición de las políticas para asegurar que estas se desarrollen continuamente con base en la experiencia práctica más bien que con base en la sola teoría o ideología.

La naturaleza fundamental de la transición de un sistema de comercialización agrícola dominado por el Estado a un sistema en el cual el mercado realiza las funciones de compra, venta y determinación del precio ha sido comentada antes. El proceso puede ser difícil y quienes están comprometidos con la reorganización de las instituciones del sector público o la redefinición de su papel no deben perder de vista el hecho de que es la gente la que en definitiva hace que las instituciones funcionen y que las leyes se apliquen. Sin la necesaria capacidad humana (y también recursos financieros y otros materiales) los objetivos no se podrán lograr. Además, tener bastante personal con adecuada experiencia puede ser insuficiente, como puede ser necesario volver a entrenar a los funcionarios que han empleado años operando un sistema de comercialización dominado por el Estado. Algunos observadores han sugerido, por ejemplo, que la falta de capacitación de los funcionarios fue uno de los puntos críticos que surgieron de las experiencias iniciales con la privatización en Malawi (Christansen y Stackhouse, 1989, p. 737). También se han observado problemas similares en Europa Oriental y en la antigua Unión Soviética.

La credibilidad de un programa que establece nuevas leyes o reforma las leyes existentes será severamente socavada si las instituciones públicas no

tienen la capacidad necesaria para ejecutar y hacer cumplir efectivamente las leyes de las cuales son responsables. Si es insuficiente la capacidad institucional necesaria, se debe prestar seria atención a la reestructuración del esquema regulador para hacerlo más adecuado a las condiciones existentes y retardar o establecer fases en la introducción de las reformas legales. Esto permitirá que la capacidad institucional se desarrolle antes de que entren en vigencia las leyes. A este respecto a menudo es conveniente dar al Ministro (o a otro funcionario u organismo indicados) la facultad de poner en vigencia diferentes disposiciones en diferentes fechas y cuando sea el caso, estipular fechas diferentes para áreas diferentes del país o para diferentes bienes. Esto permite que la ejecución se haga por etapas, permitiendo que los reguladores concentren sus esfuerzos en los aspectos más importantes primero y luego amplíen el alcance de su régimen regulador en la medida en que aumenta la capacidad y se controlan los problemas principales. Sin embargo, debe tenerse cuidado al aplicar diferentes normas en diferentes regiones, ya que esto puede distorsionar el funcionamiento del mercado.

La ventaja del método esbozado antes es que el texto completo de la legislación se sanciona y se publica aún cuando no todas las disposiciones vayan a tener efecto inmediato y esto da a todos los interesados una advertencia avanzada de las reformas. Esto tiene la ventaja de reducir la incertidumbre relacionada con el cambio y dar a las partes afectadas un período en el cual pueden ajustar sus actividades de modo que estén en condiciones de cumplir las nuevas normas cuando entren a regir.

ORGANIZACIONES DEL SECTOR PRIVADO

Las organizaciones del sector privado, como las empresas o las asociaciones de comerciantes y las cooperativas de productores forman una parte importante de la sociedad civil y pueden desempeñar un papel significativo en el funcionamiento de un sistema de comercialización agrícola. Estas organizaciones pueden cumplir una diversidad de funciones, desde dar una voz política a sus miembros hasta servir como foros para realizar contactos sociales y empresariales y difundir información.

Las organizaciones del sector privado, particularmente las asociaciones de comerciantes, pueden jugar papeles importantes dentro de los cuales se pueden citar:

- Dar asesoría legal especializada a los miembros, promoviendo así la comunicación y la clarificación de la ley;
- Participar en la formulación de las políticas públicas y la legislación como representantes de los intereses de sus miembros;

- Prestar los servicios necesarios para el funcionamiento adecuado del esquema regulador que de otra manera tendría que ser dado por el gobierno; por ejemplo, certificación de documentos y calidad del producto, y dando mecanismos para la resolución de disputas, tales como el arbitraje; y
- Ejecutar la política pública, incluyendo funciones de regulación en algunos casos.

La promoción y el establecimiento de una jerarquía de asociaciones de empresas a menudo es atractiva para los gobiernos ya que se ve como una forma equitativa y eficiente para organizar la cooperación entre el gobierno y las empresas. En efecto? en cierto grado, el establecimiento de relaciones privilegiadas entre las agencias del gobierno y algunas asociaciones de empresas es necesario para crear convenios estables para consulta entre el estado y los diversos grupos de interés y para comprometerlos con la ejecución de la política pública, por ejemplo en relación con nueva legislación. Sin embargo, un estudio realizado por Moore y Hamalai sobre asociaciones de empresas en países en vía de desarrollo concluye que los gobiernos deben ser cuidadosos en relación con la estructura de la organización de las asociaciones de empresas para asegurar que todos los sectores estén representados por una sola organización “responsable”. Los autores observan que las experiencias en varios países sugieren que las iniciativas del Estado para organizar una variedad de asociaciones de empresas que típicamente surgen (motivadas por lo que ellos describen como “tendencias corporativistas del Estado”) probablemente producen resultados desalentadores. Además, ellos advierten que a pesar del hecho de que el “matrimonio de las asociaciones de empresas con la liberalización política y económica sin duda parece ser una unión realizada en el cielo ... Las asociaciones de empresas no son simples instrumentos maleables de ingeniería social” (Moore y Hamalai, 1993, p. 1895).

Esto se deduce de la experiencia de la Autoridad Nacional de Alimentos (NFA) en Filipinas que trató en 1992 de introducir un convenio mediante el cual las grandes asociaciones de molineros de arroz asumirían la responsabilidad para asegurar que sus miembros cumplieran las normas y disposiciones expedidas por la NFA y expidieran certificados de buena conducta de estos molineros. La NFA, a su vez, solo trataría de otorgar beneficios a los molineros que tuvieran estos certificados. El esquema fue abandonado después de quejas de que obligaba a los molineros a vincularse a estas asociaciones grandes, lo cual era contrario a la libertad de asociación de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución (Villasis, 1997).

RESOLUCIÓN DE DISPUTAS

Cuando existe un esquema legal, que es puesto en funcionamiento y exigido en una forma consistente, los participantes del mercado “negocian a la sombra de la ley” en el sentido de que sus actividades están condicionadas por su conocimiento de las consecuencias legales probables de los diferentes cursos de acción. Por ejemplo, si existen reglas claras exigibles en los tribunales que establezcan el derecho de una parte para recuperar la compensación por pérdidas sufridas como consecuencia del incumplimiento de contratos por la otra parte, esto reducirá el riesgo comercial de todas las partes contratantes. Estas reglas también crean una desmotivación para incumplir los compromisos y significan que las acciones de todas las partes deben ser más predecibles.

Sin embargo, el fenómeno de las partes que “negocian a la sombra de la ley”, será socavado si los procesos administrativos y judiciales no imparten sanciones relativamente fáciles en caso de incumplimiento. Por ejemplo, el incumplimiento de algunos industriales del algodón de Zambia que recibieron insumos gratis de una compañía y que vendían su algodón a otra compañía, continuaba a pesar de la Ley de 1995 que prohibía expresamente esas prácticas (FAO, 1999, 36). En estos casos, los participantes necesitarán buscar otros medios para asegurar el cumplimiento (por ejemplo invocando presiones sociales) o exigir una prima para realizar una transacción con el fin de compensar el aumento del riesgo de pérdida si la otra parte incumple. Por consiguiente, el fortalecimiento de la estructura interinstitucional para solucionar disputas contractuales es una parte esencial del fortalecimiento del régimen legal.

Los mecanismos alternativos para resolver disputas (ADR) a menudo surgen cuando los procedimientos legales formales son inaccesibles, lentos o costosos. Estos mecanismos pueden ser desde la solución informal de disputas por parte de miembros respetados de un mercado hasta procedimientos formales de arbitraje. En lo que se refiere al funcionamiento de un sistema de mercadeo agrícola, para la mayoría de las disputas no es esencial que el representante del Estado, por ejemplo un magistrado o un juez, deba decidir la controversia. Lo más importante es que los participantes en el sistema tengan acceso a los procedimientos de resolución de disputas que ellos creen que generalmente van a producir las decisiones equitativas e independientes. Cuando un mecanismo de solución de disputas goza de legitimidad ante los ojos de los involucrados y es accesible, no hay razón por la cual no pueda ser zanjado por una asociación privada de comercio o la Cámara de Comercio más bien que por el Estado. Sin embargo, tales procedimientos solo son efectivos cuando todas las partes en disputa convienen en resolver sus discrepan-

Recuadro 10: Mecanismos alternativos para resolución de disputas, Filipinas

El gobierno de las Filipinas ha tratado de reducir el número de casos llevados a los tribunales municipales y a los tribunales superiores fortaleciendo el sistema de adjudicación. Los demandantes se acercan a los tribunales que ayudan a las partes a resolver la disputa en forma amigable, y solo si este medio falla el asunto será asumido por el tribunal.

Además, en algunos mercados públicos las disputas entre los compradores y vendedores son remitidas al centro de quejas. Si el código de mercado correspondiente ha sido violado, las autoridades del mercado pueden imponer castigos a los participantes en el mercado incluyendo multas, la suspensión de las licencias de comercio, y como último recurso, retirarlos del mercado.

La Ley Sobre Consumidores también describe procedimientos simples que los consumidores pueden utilizar para hacer cumplir sus derechos sin recurso a los tribunales. Por ejemplo, si un producto que está bajo garantía es defectuoso el comprador puede presentar la tarjeta de garantía y el producto defectuoso al vendedor quien inmediatamente debe reconocer la garantía.

(Fuente: Villasis, 1997).

cias de esta forma (ya sea antes del contrato o después de que haya surgido la discrepancia). Además, los tribunales siempre deben estar disponibles para quienes deseen hacer cumplir sus derechos legales. Por ejemplo, se puede pedir a un tribunal que obligue a las partes a someterse a su decisión o a hacer cumplir las decisiones de otros tribunales si una de las partes acordó someter una disputa ante tal tribunal y luego rehusa aceptar el fallo.

Capítulo 6

El mejoramiento de los esquemas reglamentarios

INTRODUCCIÓN

A continuación se presentan los pasos para mejorar el marco regulador de la comercialización agrícola:

1. Identificar lo más claramente posible los objetivos de la política.
2. Analizar el medio ambiente legal existente para obtener un conocimiento adecuado de su funcionamiento (ver Capítulo 7).
3. Identificar las áreas en las cuales es aconsejable la reforma y se puede implementar.
4. Formular una estrategia para implementar el cambio dentro del marco más amplio del programa de reforma de la comercialización agrícola (que puede implicar algunas fases).
5. Implementar la estrategia junto con otros elementos del proceso de reforma de la actividad de comercialización y manejar activamente el proceso de cambio para minimizar la incertidumbre.
6. Monitorear y evaluar los efectos del cambio realizando otros análisis del marco regulador y tomar acciones correctivas cuando se requiera.

Este Capítulo comienza discutiendo cómo identificar los objetivos de la política (es decir, paso 1) y luego discute las medidas prácticas para lograr cuatro de los objetivos más comunes (e importantes) de los programas de reforma legal, es decir: incrementar la certidumbre y transparencia legal, reducir los costos de cumplimiento, reducir los costos de regulación y mejorar el cumplimiento y la exigibilidad de las normas.

IDENTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS

Para evaluar un esquema legal existente o las reformas propuestas es necesario identificar primero los objetivos de la política diseñados por la ley para lograr los objetivos y evaluar si estos objetivos todavía son válidos. Thomson y Terpend (1993, p. 17-18) identifican algunos de los asuntos que se deben tener en cuenta para desarrollar un marco satisfactorio de políticas para la

participación del sector privado en los mercados agrícolas. Estos incluyen decidir qué papel debe jugar el Estado para aumentar el desempeño del mercado privado a fin de garantizar la seguridad alimentaria; en qué grado se pueden dar incentivos al sector privado para fomentar la comercialización en áreas remotas; y si el procesamiento de productos puede o no privatizarse y qué implicaciones tendría esto en los patrones de comercialización y en la estructura del mercado.

Estas decisiones políticas ayudarán a aclarar los objetivos precisos de la política que guiará el proceso de la reforma legal. Sin embargo, es conveniente tener en cuenta específicamente la identificación y adopción de ciertos objetivos de política amplios de importancia directa para mejorar el medio ambiente legal de los mercados agrícolas. En particular sería benéfico que la mayoría de las iniciativas de reforma se propusieran para:

- Incrementar la certeza y transparencia legal;
- Reducir los costos de cumplimiento;
- Reducir los costos de regulación; y
- Mejorar el cumplimiento y la exigibilidad de las normas.

AUMENTO DE CERTEZA Y TRANSPARENCIA

Toda ley conveniente debe ser “cierta” en el sentido de que su significado debe ser claramente evaluable y entendible de modo que las personas puedan modificar su comportamiento de acuerdo con ello y no ser sancionadas posteriormente por acciones que ellas creían eran legales en ese momento. En el contexto del mercadeo agrícola, el riesgo para los participantes puede reducirse de modo significativo si existe un esquema legal claro que sea conocido y entendido por todos y que sea implementado y exigido en una forma consistente. La importancia de la certidumbre para la operación de los mercados agrícolas se ilustra por los resultados de una encuesta a los comerciantes en Malí. Los comerciantes clasificaron la incertidumbre (que surge principalmente de la inestabilidad de la oferta y demanda, de la incertidumbre de las regulaciones y de la naturaleza no exigible de los contratos) como la segunda barrera más importante para entrar en el comercio de los cereales (Staatz y otros, 1989, p. 703). Algunos de los efectos negativos asociados con la falta de certidumbre de la regulación en Senegal se describen en el Cuadro 11.

Estrictamente ligado a la certidumbre está el aspecto de la transparencia. Este término se refiere al grado en que la labor del sistema regulador es clara y visible para los afectados por él. Hacer un sistema regulador más transparente puede ayudar a reducir la posibilidad de corrupción y el aumento de la

predecibilidad en la toma de decisiones administrativas, haciendo a los funcionarios más responsables ante el público. Esto crea mayor certidumbre acerca de cómo una ley podrá implementarse y reduce el riesgo para los afectados por ella. Por ejemplo, es más probable que el procedimiento de concesión de licencias que exige que esta se otorgue si se cumplen algunos criterios claros, -en el que también se exige que se den razones para el rechazo de una licencia y se dé el derecho de apelación-, produzca decisiones que sean consistentes con el objetivo de la ley que un procedimiento que no estipula los criterios claramente y que da a los funcionarios una amplia discreción en cuanto a otorgar o no una licencia.

La certidumbre y la transparencia se pueden aumentar mediante:

- El compromiso de todos los interesados en la preparación de la legislación;
- La preparación de proyectos de ley claros;
- El establecimiento de claros criterios de ley para guiar el ejercicio de la discreción administrativa;
- La concesión del derecho de apelación contra las decisiones administrativas en determinados casos;
- La seguridad de que los cambios de la ley sean comunicados claramente a todas las partes afectadas con suficiente anticipación a su ejecución; y
- El control de la aplicación el cumplimiento de la ley para asegurar consistencia.

REDUCCIÓN DE COSTOS DEL CUMPLIMIENTO

La reducción de los costos de cumplimiento debe tener el efecto de motivar el compromiso del sector privado con los sistemas de comercialización agrícola mediante la reducción de los costos de participación. Sin embargo, en muchos casos, pueden tenerse en cuenta consideraciones diferentes a la minimización de los costos de cumplimiento. Por ejemplo, en la determinación de los derechos de solicitud de las licencias generalmente tiene que existir un equilibrio entre la recuperación de los costos de administración y la reducción de los costos de cumplimiento.

Siempre que sea posible se deben hacer esfuerzos para reducir los costos de cumplimiento aumentando la eficacia de un sistema de comercialización agrícola, por ejemplo, modernizando los procesos burocráticos. Esto puede lograrse de diversas maneras tales como:

Recuadro 11: Efectos de la incertidumbre de la reglamentación, Senegal

Senegal tiene una larga historia de intervención del estado en la comercialización de productos agrícolas. En 1980 se suprimió *de facto* el consejo nacional de comercialización de granos y aceites vegetales, ONCAD, pero el Estado continuó restringiendo las categorías de personas a quienes se permitía participar en ciertas funciones de comercialización (por ejemplo, como primeros actores de la compra directa a los productores o la compra a un primer actor). Los comerciantes que procesaban mijo, sorgo y maíz debían tener una licencia como mayoristas y obtener una autorización anual para manejar un bien específico. En un período de seis años desde 1979/80 hasta 1984/85, hubo un nivel significativo de incertidumbre como consecuencia de los siguientes factores:

- Las regulaciones administrativas (decretos) que especificaban las categorías de participantes que podían realizar actividades en varios niveles de la comercialización a menudo se publicaban bastante después de haber recolectado el grano y de haber comenzado a transportarlo a los mercados. El impacto de esto se aumentó por el hecho de que las categorías de los participantes autorizados cambiaba significativamente durante este período. Al comienzo del período solamente se permitía a los mayoristas con licencia autorizada comprar de los primeros participantes pero al final del período esta función también podía ser realizada por el Comisariato de Seguridad Alimentaria (CSA) y por agencias de desarrollo rural.
- El papel de las entidades públicas y paraestatales y las cooperativas varió considerablemente y no siempre estaba claramente definido.
- Senegal fijó precios “oficiales” al productor, mayorista y minorista para el mijo, el sorgo y el maíz producidos localmente, pero no hubo claridad en si lo que se buscaba era determinar un precio fijo o un precio mínimo. En la temporada 1983/84 CSA simplemente se retiró del mercado cuando el precio del mercado excedió el precio mínimo mientras que en la temporada 1984/85 hubo confiscaciones de granos comercializados por encima del precio oficial.

La incertidumbre reguladora tuvo algunos efectos negativos sobre el funcionamiento del sistema de comercialización: Significaba que los comerciantes no sabían de antemano si la participación en el mercado sería legal (lo que impedía la planeación) y si ellos decidían comercializar antes de que se expidieran las normas corrían el riesgo de incurrir en multas o en que se les confiscaran sus bienes.

Los mayoristas privados mantenían libros de cuentas con base en los precios oficiales más que en los precios reales del mercado ya que el margen que se les permitía cargar se basaba en los precios oficiales.

Esto frustró el objetivo principal de mantener registros contables pero se hizo para crear la apariencia de cumplimiento de la ley.

Los comerciantes gastaron mucho tiempo indagando cuáles eran las normas aplicables, negociando “entendimientos” con funcionarios y siendo controlados por varios funcionarios (en promedio 4,2 veces por semana).

La incertidumbre general de las normas ayudó a crear una atmósfera en la cual estas se ignoraba (por ejemplo, solamente el 58 por ciento de los mayoristas incluidos en la muestra tenían licencia) y/o los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley fueron sobornados para permitir que continuara el comercio.

(Fuente: Newman, Snow y Ndoye, *Incertidumbre Normativa, Objetivos Gubernamentales y Organización y Funcionamiento del Mercado de Granos: Senegal*, en Abbott, J. (ed), 1993, p. 225-236).

- Mejorando los sistemas de comunicación de la ley a todos los afectados por ella;
- Reduciendo el número de autorizaciones requeridas para actividades, particularmente cuando esto implica muchos organismos gubernamentales;
- Publicando los criterios que se deberán utilizar para decidir si se otorgarán o no las autorizaciones; y
- Eliminando las condiciones innecesarias para la obtención de autorizaciones.

REDUCCIÓN DE COSTOS DE REGULACIÓN

Es probable que cualquier sistema de regulación de la comercialización agrícola cueste dinero al Estado pero esto debe ser más que compensado por los beneficios para la sociedad de un sistema de comercialización bien reglamentado.

No obstante, la capacidad de la mayoría de los gobiernos para proponer un sistema adecuado de regulación estará restringido por limitaciones de recursos humanos y financieros. En muchos casos esto produce inadecuada aplicación y cumplimiento de las normas, lo cual tiene efectos negativos sobre la certidumbre y en último término sobre el funcionamiento de todo el sistema de manejo de los mercados agrícolas. Siempre y cuando sea posible, esto se debe evitar en el diseño de reformas reguladoras de modo que los costos de regulación se mantengan lo más bajos posible sin poner en peligro el funcionamiento adecuado del sistema de regulación.

En relación con Nepal, Mathema y Sharma comentaron que casi todas las

leyes que revisaron fueron sancionadas sin prestar adecuada consideración a los mecanismos de aplicación y exigencia del cumplimiento o a la logística y los recursos humanos y que las campañas masivas para dar a conocer los mecanismos fueron insignificantes. En consecuencia, no fue posible implementar muchas leyes de manera efectiva. Este comentario puede ser cierto en muchos países e indica la importancia de tener en cuenta estos aspectos antes de aprobar nuevas leyes. En muchos casos un estimativo mínimo del costo de regulación puede obtenerse estimando qué proporción del presupuesto total de la agencia ejecutora se requeriría para ser dedicada a una ley o grupo de leyes específicas. Una indicación de esta cifra podrá ser el cálculo del número de funcionarios que estarán involucrados en actividades para hacer cumplir la ley, la proporción del tiempo que deben dedicarse a esta tarea, y los recursos que requieren (por ejemplo, vehículos, oficinas y equipos de cómputo).

MEJORAMIENTO DEL CUMPLIMIENTO Y DE LA CAPACIDAD PARA HACER CUMPLIR LAS REGULACIONES

La información compilada en el curso de la preparación de este estudio indica claramente que un nivel bajo de cumplimiento de muchas (aunque no todas) de las leyes que regulan la comercialización agrícola es un problema común en muchos países. En algunos casos esto se debe a que las leyes son inadecuadas o desactualizadas y a que las autoridades optan por no hacerlas cumplir. Sin embargo, cualesquiera sean las causas, en muchos casos los bajos niveles de cumplimiento socavan de manera significativa la eficacia de la ley como un instrumento de la política. Además, a menos que se pueda lograr un nivel razonable de cumplimiento, hay pocas razones para la elaboración de nuevas leyes.

El grado de exigencia requerido generalmente es menor si aquellos a los cuales se aplica la ley la perciben como justa y no hay incentivos importantes para quebrantarla. Esto sugiere que, siempre que sea posible, quienes son afectados por la ley propuesta (es decir todos aquellos interesados) deben participar en el proceso de preparación de la legislación (ver Capítulo 8) y que se debe tener cautela cuando se introduce una norma donde hay un fuerte incentivo económico para no cumplirla. Por ejemplo, en varios países las regulaciones que prohíben el movimiento de granos, que fueron introducidas con el fin de evitar la subversión de los canales de comercialización controlados por el estado, solamente generaron transporte y almacenamiento clandestino de cantidades más pequeñas de grano para evitar su detección (Staatz y otros, p. 704).

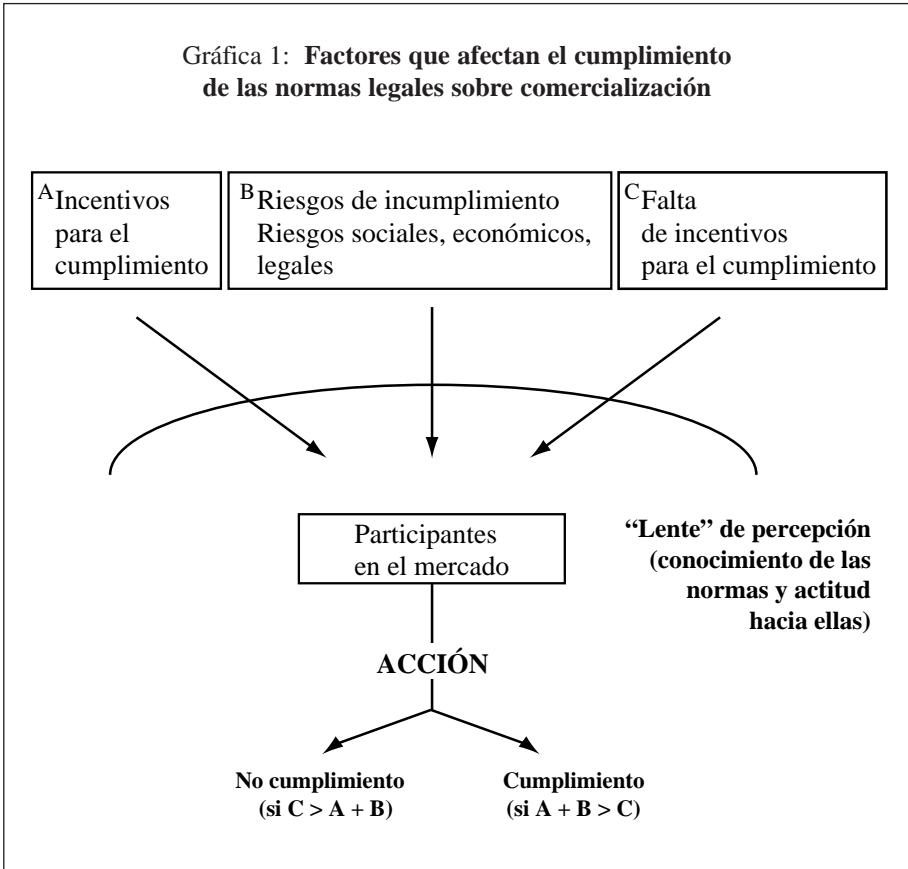
También es posible encontrar formas para hacer cumplir las normas existentes de modo que se requieran menores recursos. En algunos casos pueden ayudar las nuevas tecnologías. Por ejemplo, el Laboratorio Central de Investigación de Alimentos en Nepal ha distribuido equipos de análisis de alimentos en algunos municipios con el fin de mejorar el control del cumplimiento de la ley sobre alimentos. La creación de incentivos para el cumplimiento puede ser otra forma de costo relativamente bajo para mejorar el cumplimiento. El uso de funcionarios para controlar el cumplimiento de las obligaciones legales para reportar información puede ser ineficaz, aún cuando existan multas por el incumplimiento. Sin embargo, puede lograrse un alto nivel de cumplimiento a un costo menor si los comerciantes y otros afectados por las normas saben y entienden las razones que existen para suministrar información y se les exige presentar los datos necesarios como una condición para renovar una licencia.

El cómo funciona una ley es fundamentalmente afectado por su contexto socio-económico y hay muchos factores que pueden afectar los niveles de cumplimiento y en consecuencia la eficacia de la ley. Por consiguiente, es imposible desarrollar una fórmula precisa para predecir cómo una ley puede funcionar y el nivel de cumplimiento que se puede lograr. Sin embargo, un conocimiento de la inter-relación entre los factores que típicamente tienen la mayor influencia sobre los niveles de cumplimiento es conveniente cuando se planea una estrategia, ya sea para mejorar el cumplimiento de una ley existente o para implementar una nueva ley.

En términos generales, el nivel de cumplimiento de una norma legal puede ser afectado por: la proporción de los afectados que conocen la norma, los incentivos que tienen para cumplir la norma, los riesgos del incumplimiento y las sanciones por el incumplimiento. (Muchos otros factores también pueden ser importantes y evidentemente estos factores serán diferentes para los diversos participantes del mercado). Esta relación se ilustra gráficamente en la Gráfica 1. Esta no abarca todas las variables, ni da una guía en cuanto a la ponderación que se debe dar a cada factor (que será diferente en diferentes circunstancias). Sin embargo, da una indicación amplia de la forma como puede ser afectado el cumplimiento tomando medidas para aumentar o disminuir un factor particular.

Las organizaciones del sector privado también pueden jugar un papel conveniente en el cumplimiento, particularmente cuando la organización tiene interés en poseer un buen sistema para asegurarlo tal como lo es en relación con los contratos. Por ejemplo, pueden tramitarse préstamos pequeños a un grupo de la comunidad, que luego utilizará la presión social para exigir el

Gráfica 1: Factores que afectan el cumplimiento de las normas legales sobre comercialización



cumplimiento por parte de los miembros individuales con el fin de asegurar acceso futuro a préstamos. De igual modo, para hacer cumplir los reglamentos del mercado, etc., funciones limitadas de exigencia pueden delegarse en los comités de mercado o en asociaciones de comerciantes siempre que el ejercicio de estos poderes sea controlado para evitar el abuso.

En la búsqueda de la maximización del cumplimiento en circunstancias en que los recursos del estado son limitados, puede ser conveniente desarrollar una estrategia para hacer cumplir la norma. Esto puede incluir, por ejemplo, concentrar inspecciones en algunas pocas áreas claves donde es probable que las normas tengan el efecto mayor (por ejemplo en los puntos de aduanas y en los mercados principales) y delegar la exigencia del cumplimiento en las autoridades locales.

Recuadro 12: Factores que afectan el cumplimiento de las normas legales sobre comercialización

Los principales factores que afectan el cumplimiento legal, como se muestra en la **Gráfica 1** son los siguientes:

“**Percepción**” en este diagrama comprende la proporción de los afectados por la norma que conocen la norma y su actitud hacia ella. Evidentemente, solo los que conocen la norma probablemente van a ser conscientes de cumplirla o de eludirla, y de este modo, en términos generales los incentivos y ausencia de incentivos solo serán importantes para este grupo. Además, la actitud de este grupo en relación con la norma (particularmente el grado en que ellos la consideran justa y adecuada) también tendrá un efecto significativo sobre la forma como responden a otros factores. Si una gran parte del grupo considera que la ley debe cumplirse, esto probablemente tendrá un efecto marcado sobre los niveles de cumplimiento. La implicación es que las medidas tomadas para mejorar el conocimiento de los participantes del mercado acerca de la ley y para legitimar la ley ante sus ojos (por ejemplo haciendo participar a los interesados en el proceso de la preparación de la ley), probablemente tengan impacto significativo sobre los niveles de cumplimiento.

Los incentivos para el Cumplimiento incluyen todos los beneficios económicos y de otros orden que se obtienen con el cumplimiento. Estos beneficios pueden incluir acceso a los mercados, incentivos tributarios y aumento de la seguridad.

El riesgo de **incumplimiento** significa la suma de los riesgos legales, económicos y sociales para los afectados si no la cumplen. Estos riesgos a menudo se interrelacionan y mientras mayor es el riesgo total es más probable que los participantes cumplan la norma.

El riesgo legal puede considerarse como el riesgo de ser sancionado, es decir, la probabilidad de ser capturado y convicto como violador de una norma, multiplicado por la sanción. Una de las formas para aumentar el cumplimiento, es por consiguiente, aumentar el riesgo legal. Esto generalmente puede hacerse aumentando la exigencia del cumplimiento (por ejemplo el número y frecuencia de inspecciones y acciones para exigir el cumplimiento, como multas y condenas) y aumentando las sanciones. En algunos casos esto se puede lograr desarrollando métodos innovadores para

Recuadro 12: Continuación

hacer cumplir las normas y otorgando facultades adecuadas a los funcionarios. En muchos casos será necesario aumentar el gasto para aumentar el riesgo legal. También es necesario tomar las medidas para evitar que los participantes en el mercado sobornen o corrompan a los funcionarios con el fin de disminuir el riesgo legal para los participantes.

El riesgo económico es el riesgo de pérdida económica diferente de multas, etc. Por ejemplo, el incumplimiento puede afectar la imagen del participante en el mercado y en consecuencia producir pérdidas económicas.

El riesgo social es el riesgo de que el incumplimiento pueda causar efectos sociales adversos para los participantes en el mercado. El temor del rechazo social como consecuencia del incumplimiento de normas de comportamiento socialmente aceptables (por ejemplo normas de sanidad de los alimentos) puede ser un factor poderoso y también puede producir pérdida económica.

Los incentivos negativos para el cumplimiento de la ley consisten principalmente en los “costos de cumplimiento” discutidos en el Capítulo 7. Si ese factor es suficientemente alto compensará el efecto combinado de los incentivos de cumplimiento y el riesgo del incumplimiento, con el resultado de que el incumplimiento será más probable que el mismo cumplimiento. Reducir estos incentivos negativos por consiguiente incrementará las perspectivas de cumplimiento.

Capítulo 7

Análisis del entorno legal

INTRODUCCIÓN

Realizar un análisis completo del entorno legal para la comercialización agrícola en cualquier país es potencialmente una tarea abrumadora. En teoría, sería necesario examinar todas las normas legales correspondientes, cómo se aplican y se hacen cumplir, cómo interaccionan otras partes del sistema de regulación (por ejemplo costumbres y prácticas existentes del mercado y fuerzas económicas y políticas), cómo se percibe por parte de la gente sujeta a la norma, y los efectos que produce sobre el comportamiento humano. Desde esta perspectiva se podrá hacer una evaluación del impacto de las normas sobre el funcionamiento de los diversos aspectos del sistema de comercialización. Es probable que la evaluación empírica precisa del impacto económico y social de normas legales particulares o disposiciones administrativas sea imposible o extremadamente difícil a la luz de la complejidad de los sistemas de regulación de la comercialización agrícola, las variables involucradas, la variabilidad entre los mercados, áreas y productos, y la naturaleza dinámica de los mercados.

Las dificultades inherentes para la obtención de los datos empíricos no significa que una evaluación rigurosa del esquema legal no sea productiva y no se deba intentar. La ley es uno de los determinantes principales del funcionamiento del mercado y puede ser una herramienta poderosa para implementar la política. Si no hay una evaluación racional sobre cómo funciona una norma y cuál es su impacto, no será posible el desarrollo racional de las políticas.

El objetivo de este capítulo es:

- Esbozar un método que pueda ser adoptado para evaluar el entorno legal de un sistema de comercialización agrícola particular;
- Proponer una metodología para analizar las leyes correspondientes que vaya más allá del análisis abstracto de la ley y busque identificar cómo funciona una norma legal en un contexto socioeconómico específico; y

- Dar a quienes trazan las políticas y a los legisladores un marco para identificar las características legales del sistema de regulación de la comercialización agrícola que les permita tomar decisiones informadas acerca de cómo mejorar su funcionamiento con el fin de cumplir los objetivos específicos de la política.

EL FUNDAMENTO RACIONAL DE LA PROPUESTA

El método y la metodología propuestos se basan en el reconocimiento de que en primer lugar, los aspectos legales e institucionales de un sistema de regulación del mercado agrícola son inseparables. En segundo lugar que el Estado y otros participantes en el mercado son todos parte del mismo sistema y es artificial tratar el Estado como externo al sistema.

La metodología también busca identificar las principales implicaciones económicas de una norma en términos de costo para los participantes (costos de cumplimiento) y costos para el estado u otras autoridades en la aplicación y exigencia de la ley. Esta información debe ser conveniente para los que trazan las políticas. Sin embargo, es importante conocer los peligros de evaluar las leyes (es decir, considerarlas deseables o indeseables, o buenas o malas) únicamente con base en si facilitan o no la creación de un mercado completamente competitivo. Este método tiene limitaciones potenciales: en primer lugar, como la ley puede haber sido introducida en la creencia de que logrará un objetivo valorado por la sociedad en forma más alta que la eficiencia del mercado, y en segundo lugar, cambiar una norma legal para hacer la estructura del mercado acorde, en forma más estrecha, con el modelo teórico de un mercado no regulado no necesariamente aumenta el bienestar.

Como anota Shaffer, hay por lo menos dos razones por las cuales el bienestar no necesariamente se aumentará en estos casos. En primer lugar, el funcionamiento de todos los mercados depende de las instituciones existentes y de las distribuciones de riqueza y poder, que han sido en gran manera salvaguardadas por las normas legales. Algunos análisis económicos de las regulaciones han tendido a suponer el *status quo* sin evaluar las implicaciones de las leyes existentes para el bienestar. En consecuencia, miden implícitamente las regulaciones frente al ideal teórico del mercado no regulado, perfectamente competitivo, y concluyen que algunas regulaciones inconsistentes con el modelo perfectamente competitivo necesariamente reducen el bienestar. De hecho, no es posible determinar si el bienestar se mejorará o no revocando estas normas legales sin primero analizar las implicaciones de las leyes existentes para el bienestar.

En segundo lugar, el teorema económico del “segundo mejor” formulado por Lipsey y Lancaster (1956) “postula que una norma para hacer un mercado más cercano al cumplimiento de las condiciones de un mercado perfecta-

mente competitivo no necesariamente conduce al mejoramiento del bienestar dentro del contexto de la teoría a menos que se cumplan todas las otras condiciones del mercado competitivo. Estas condiciones nunca se cumplen en la realidad” (Shaffer, 1979, p. 722).

EL MÉTODO

El método sugerido es conformar un equipo para realizar el análisis inicial en dos fases:

1. La primera fase involucraría la identificación, análisis y clasificación de las normas legales pertinentes y la identificación de las agencias responsables de su aplicación y cumplimiento. Este sería principalmente un ejercicio de “escritorio” realizado ante todo, pero no exclusivamente, por expertos legales.
2. La segunda fase implicaría la investigación de campo, principalmente entrevistando diversos participantes del sistema de comercialización agrícola, incluyendo a agricultores, mayoristas, vendedores al por menor, agentes del mercado, funcionarios estatales, funcionarios del mercado y consumidores. Esta parte del estudio se propondría identificar cómo funciona realmente la ley, incluyendo los costos para las autoridades que se encargan de la aplicación, los costos para los participantes del mercado por el cumplimiento de las normas, las respuestas de los participantes, y los efectos sobre el funcionamiento del mercado.

Los resultados del estudio se pueden resumir en una matriz en la forma que se ilustra en la Gráfica 2 (ver página 66), la cual usa tres normas legales hipotéticas como ejemplo.

Siempre que sea posible se debe utilizar un equipo multidisciplinario para este análisis. Además de un abogado, es conveniente incluir personas bien informadas acerca del funcionamiento práctico del sistema de comercialización, y un socio - economista. Como el análisis puede incluir una evaluación de las actitudes y respuestas de los participantes en el mercado en relación con las leyes, el equipo debe evitar estar demasiado identificado con algún grupo particular de interés y debe esforzarse por lograr una comunicación abierta con todas las partes.

FASE UNO - IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES E INSTITUCIONES PERTINENTES

El primer paso consiste en identificar las normas legales actuales aplicables a las diversas fases de la comercialización agrícola. En teoría esto podría abarcar un gran número de leyes, desde las disposiciones sobre otorgamien-

to de licencias al comercio hasta normas sobre calidad y empaque de alimentos, de modo que es importante limitar el enfoque. Inicialmente, será más productivo concentrarse en aquellas áreas en las que los obstáculos específicos legales evidentemente están impidiendo el desarrollo del sistema de comercialización agrícola. Por ejemplo, leyes insuficientemente desarrolladas pueden estar evitando el establecimiento de sistemas de crédito prendario o las leyes existentes pueden limitar al sector privado para realizar diferentes aspectos del mercado. De ahí en adelante, es conveniente concentrarse en aquellas áreas de la ley de las que puede esperarse un efecto significativo sobre los sistemas de comercialización (las diversas categorías que se discutieron en el Capítulo 4).

En muchos países algunas de las normas más importantes estarán contenidas en las leyes sobre comercialización agrícola y en los estatutos del mercado o en las regulaciones municipales. Las leyes deben seleccionarse con base en su probable impacto sobre la comercialización agrícola y también en cuanto a su status. La investigación también debe alcanzar algunas fuentes no legislativas de normas legalmente exigibles, como las decisiones judiciales en la jurisprudencia consuetudinaria (el Anexo 1 indica algunas áreas de la ley que se deben tener en cuenta y las preguntas que se deben formular a este respecto).

Una vez se han identificado y compilado las leyes más importantes, se las debe analizar para determinar las normas legales precisas que rigen los aspectos claves correspondientes al funcionamiento del mercado, tales como quiénes tienen derecho a participar en ciertos mercados y bajo qué condiciones. Se propone que esta parte del estudio sea un análisis objetivo de la ley, para determinar qué ordena la ley y cómo se propone que funcione, más que cómo funciona realmente. Las leyes correspondientes y las normas precisas se deben incluir en la primera columna de la matriz en la Gráfica 2.

A diferencia de los análisis legales tradicionales, la metodología propuesta exigirá que se identifique, cuando sea posible, el objetivo de la norma legal (Gráfica 2: columna 2). Probablemente, esto va a ser difícil en muchos casos, particularmente cuando la norma es antigua o, como sucede a menudo, cuando se mencionan varios fundamentos para la misma norma (todas las cuales pueden ser correctas). El punto aquí no es tanto llegar a un solo objetivo históricamente correcto para sancionar la norma sino más bien orientar la atención de modo que se pueda identificar el objetivo social que se propuso la norma en relación con la comercialización agrícola. Esto permite que se evalúe la eficacia de la norma como una herramienta para lograr los objetivos de la política comparando el objetivo original con las respuestas reales de los actores del mercado (columna 8) y el funcionamiento del mercado (columna

9) mientras estos factores se puedan evaluar. Además, si es difícil identificar un objetivo relevante para una norma ello sugiere que es probable que esta sea irrelevante o redundante.

El mecanismo legal que se está utilizando (fijación de precios, establecimiento de un sistema licencias, etc.), debe identificarse con más exactitud en la tercera columna si este ya no es evidente en la primera columna. También se requiere que la norma o mecanismo legal se clasifique de acuerdo con su objeto. La taxonomía de las relaciones sugeridas por Schaffer (1979, p. 25) propuso que se debe hacer una distinción entre:

- Normas legales que establecen una *estructura* de las interacciones del mercado pero que dejan que se determine preferencia por el mercado (por ejemplo, las leyes que dan a los pequeños titulares el derecho a vender tabaco en una subasta oficial afectan la estructura del mercado pero las preferencias del tabaco en relación con otros tabacos serán determinadas por el mercado y se expresarán en términos del precio ofrecido por él);
- Los que regulan la *conducta* y de este modo no se basan únicamente en el mercado para determinar las preferencias; y
- Los que tratan de especificar el *resultado*, o el producto directamente (por ejemplo estableciendo un predio fijo u “oficial” para un producto).

Esta taxonomía se ha incorporado en la matriz dando las normas para que se clasifiquen de acuerdo con sus objetivos-estructuras principales (s), conducta (c); o el resultado (r). Esta clasificación da una indicación general del grado en que un mecanismo legal sustituye una toma de decisiones políticas para decisiones del mercado y a menudo también es un indicador de los posibles costos del cumplimiento de las normas. En general las normas que sirven como una función (ver Capítulo 3) se relacionan con la estructura y deben tener unos costos bajos de cumplimiento y de exigencia. Las reglas con una función económica reguladora prescriben principalmente la conducta pero también buscan prescribir los resultados. La legislación que busca prescribir los resultados debe incluir, por ejemplo, la legislación que prescribe la utilidad máxima que pueden obtener los comerciantes.

La identificación de las agencias responsables de la aplicación y cumplimiento de normas particulares es importante ya que la estructura institucional tiene una influencia muy fuerte sobre el funcionamiento de un sistema de regulación. La información resumida en la cuarta columna también debe resaltar cualquier fragmentación inadecuada de los poderes de regulación y la duplicidad de funciones entre las agencias del estado.

FASE DOS - DETERMINACIÓN DE CÓMO FUNCIONAN LAS LEYES

La segunda fase del ejercicio consiste en determinar cómo funcionan en la práctica las normas legales. Como las respuestas de los participantes a una norma se determinarán por su interpretación en relación con sus propios intereses, la mayoría de los datos serán subjetivos y debe esperarse alguna inconsistencia. Solamente algunos puntos importantes deben reflejarse en la matriz.

El análisis de los incentivos para cumplir una norma legal (principalmente económicos y también sociales) y de las sanciones por el incumplimiento es importante para predecir el grado en que es probable que una norma sea efectiva. Los incentivos a menudo serán diferentes para los distintos participantes, y cuando hay variaciones importantes, estas se deben indicar para facilitar la comprensión de las respuestas de los participantes del mercado. (Una forma para comenzar un análisis de incentivos es preguntar quién se beneficiaría y quién perdería con el cumplimiento de la norma).

Cuando existen fuertes incentivos económicos para el cumplimiento de las normas, podrían esperarse un alto grado de cumplimiento y costos bajos para hacerlas cumplir. Por otra parte, cuando hay beneficios económicos significativos que se puedan obtener por el incumplimiento (es decir, incentivos negativos económicos fuertes para el cumplimiento) podrían esperarse costos altos para hacer cumplir la norma y para que la norma sea efectiva. En estos casos, cuando existan sanciones altas por el incumplimiento estas pueden no tener un efecto significativo disuasivo a menos que exista un esfuerzo importante para hacerlas cumplir, lo que aumenta la probabilidad de que los violadores de las normas sean aprehendidos.

Uno de los factores más importantes para evaluar es el costo de cumplimiento de los diversos participantes. Lo importante aquí es identificar cómo ven los participantes el costo de cumplimiento de la norma. Esto puede involucrar costos financieros directos como gastos de licencia o costos de financiamiento incurridos como consecuencia de la demora en el pago, y también factores como los inconvenientes y las demoras. Si coexisten altos costos de cumplimiento con incentivos bajos o negativos del cumplimiento, es probable que la ley sea ineficaz sin un gasto grande para hacerla cumplir. Los costos de cumplimiento innecesariamente altos pueden también funcionar como un tipo de fricción en la maquinaria reguladora, lo cual reduce la eficiencia y aumenta el costo de las transacciones del mercado.

Es importante tratar de identificar las respuestas de los diversos participantes en el cumplimiento de una norma. Si la respuesta de un grupo objetivo clave de participantes en el mercado es insignificante, no prevista o indeseable, ello sugeriría que se requiere una reevaluación y que se deben tomar

acciones correctivas, por ejemplo ajustando los incentivos o sanciones y mejorando la comunicación de la norma al grupo objetivo.

El total de las respuestas por las diferentes clases de participantes será determinante importante del funcionamiento del mercado en respuesta a la medida legal (que se registra en la última columna). Desde el punto de vista de quien traza las políticas, la última columna de la matriz refleja lo que cuenta realmente ya que debe permitir la efectividad de la norma legal como un instrumento para que se evalúe la política que se aplica. En muchos casos es difícil hacer afirmaciones inequívocas acerca de los efectos de una norma sobre el funcionamiento del mercado pero la información registrada en las columnas anteriores debe ayudar a identificar las áreas para enfocarse en la evaluación del efecto de la norma sobre el desempeño. Por ejemplo, comenzando con el objetivo general que se propone la legislación (columna 2) y provisto del conocimiento sobre si la norma funciona cambiando la estructura del mercado, regulando la conducta de los participantes o prescribiendo el resultado deseado (columna 3) quién la aplicará y la hará cumplir (columna 4), si las fuerzas económicas impulsarán a cada clase de participante, incluyendo a las agencias estatales hacia el cumplimiento o lejos de él y (columnas 6 y 7) y cómo están respondiendo los participantes (columna 8), sería por lo menos posible desarrollar una hipótesis bien informada del efecto legal de la norma sobre el funcionamiento del sistema de comercialización (columna 9). Además, se puede hacer referencia a las discusiones del Capítulo 4 de las diversas categorías de leyes que típicamente afectan ciertos aspectos del sistema de comercialización, como la oferta de bienes, la disponibilidad de crédito y el acceso a los mercados.

En el uso de la metodología anterior es importante apreciar que los sistemas de regulación cambian con el tiempo y los eventos actuales son influenciados por la historia. Es importante no perder de vista el hecho de que un estudio como este (o por lo menos la parte de él basada en los resultados obtenidos en la fase 2) solo es una fotografía instantánea del sistema en un momento particular. Por consiguiente, cuando se está reformando el sistema regulador para mejorar el régimen legal de la comercialización agrícola, sería conveniente realizar un estudio inicial del *status quo* y luego realizar otros estudios en una fecha posterior para evaluar los efectos de los cambios.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL ENTORNO LEGAL PARA LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Como se dijo antes, un esquema legal debe facilitar la obtención de los objetivos de la política de comercialización agrícola. La eficacia de este esquema debe evaluarse frente a estos objetivos de la política y no solo frente al

Gráfica 2: Matriz de criterios de evaluación para instrumentos legales, con ejemplos hipotéticos

(1) Instrumentos Legales/Reglas	(2) Objetivos de Política	(3) Objetivos de Mecanismos	(4) Organismos para poner en vigencia (I) y hacer cumplir (E)	(5) Incentivos para acatamiento y Sanciones	(6) Costo de poner en vigencia (I) y de hacer cumplir (E)	(7) Costo de acatamiento	(8) Respuesta	(9) Código de desempeño comercial
Código comercial	Aumentar el comercio facilitando la transferencia de propiedad de bienes almacenados	Creación del principio de intercambio y del derecho de vender un inmueble para satisfacer una deuda (S)	(I) Participantes en el mercado (voluntario) (E) las partes primero y los tribunales después	Apreciables (+) incentivos económicos, Sanciones civiles	(I) Insignificante (E) Bajo	Insignificante	Créditos prendarios ofrecidos por los bancos, Aumento en demanda de crédito por parte de mayoristas, Menores fluctuaciones en precios	Aumento en liquidez, Aumento en almacenamiento de granos
Los certificados de depósito de propiedad negociables								
Disposiciones sobre Comercialización	Facilitar el comercio y proteger a los consumidores	Estandarización nacional (c)	(I) Autoridad Nacional sobre Estándares de Comercio (E) Inspectores nacionales, Autoridades del mercado local	Ausencia de incentivos para comerciantes, Sanciones: suspensión de licencias, multas	(I) Moderado, Inspectores adicionales requeridos, (E) Alto, Inspecciones y procesamiento de demandas bastante tiempo	Comerciante, Entre moderado y alto en el corto plazo (costo de basculas, etc.)	Acatamiento por parte de grandes comerciantes, Evasión por parte de comerciantes sin licencia, Aprobación del consumidor.	Variable, Algún aumento en protección al consumidor, también evasión y abusos (v. g. funcionarios que reciben sobornos).
Prohibición del uso de pesas y medidas no estandarizadas								
Decreto sobre el Control del Maíz	Para estabilizar precios, proteger al consumidor y aumentar producción.	Determinación estacional de precios mediante reglamentación ministerial (f)	(I) Junta del Maíz (E) Consejo de Inspectores primero y tribunales después	Apreciables (-) incentivos económicos, Sanciones: multas	(I) Altos; Costo de canal único de comercialización, Infraestructura e intervención para estabilizar precios, (E) Altos; Se requieren muchos inspectores nacionales entrenados	Agricultores; Variable, Altos costos si hay déficits y beneficios si hay excedentes, Comerciantes; Altos riesgos/costos para participar en el mercado	Agricultores; Venta de parte de las cosechas en mercados paralelos, Comerciantes; evasión generalizada de la ley, Funcionarios; Incentivos para ser corruptos.	No hay aumento en la producción, Costos de montaje para el estado, El fortalecimiento de mercados paralelos socava el recaudo de impuestos por parte del estado.
Todo el maíz debe ser vendido a la Junta a precio fijo								

criterio de eficiencia económica. Sin embargo, como la mayoría de los países en vía de desarrollo desean promover la participación del sector privado en la comercialización agrícola, esta sección describe una evaluación rápida de la adecuación del marco legal medido frente a este objetivo de la política.

Este método es menos completo que el método recomendado antes. Sin embargo, puede ser conveniente, ya sea como un comienzo para realizar un análisis completo de un marco regulador, o en situaciones en que ello no es posible.

Una indicación razonablemente precisa del grado en que un sistema de comercialización agrícola permite un medio adecuado para motivar la participación eficiente del sector privado en la comercialización agrícola se puede obtener midiendo el marco legal frente a tres criterios. Estos criterios son:

1. Flexibilidad y respuesta a las necesidades de los participantes en el sistema de comercialización.
2. Certeza respecto de la ley y la transparencia en relación con su aplicación.
3. Capacidad de exigencia de cumplimiento de las leyes y contratos.

Una evaluación rápida del sistema usando estos tres criterios puede lograrse examinando los indicadores claves descritos en el recuadro 13, respecto de cada uno de los criterios.

Recuadro 13: Evaluación del ambiente legal para la participación del sector privado.	
Criterios	Indicadores
1. Flexibilidad y respuesta a las necesidades de los participantes en el sistema de comercialización de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • El grado en que los interesados participaron en la preparación de la nueva legislación (¿qué tan amplia fue la consulta, qué oportunidades se crearon para el aporte del sector privado en el proceso de elaboración del proyecto, etc.?) • El grado de apoyo de los participantes a las nuevas normas antes y después de la aplicación. • El grado en el cual los participantes tienen flexibilidad para buscar los medios más económicamente eficientes para lograr un objetivo (es decir, si la ley prescribe que las prácticas son aceptables más bien que solamente prohibir prácticas inaceptables, puede reducir la flexibilidad y restringir la libertad de los participantes para buscar alternativas económicamente más eficientes).

Recuadro 13: **Continuación**

Criterios	Indicadores
<p>2. Certeza y transparencia respecto de la ley y su aplicación</p> <p>3. Exigibilidad de las leyes y contratos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos costos de cumplimiento (es decir los participantes no tienen que gastar cantidades grandes de esfuerzo, tiempo y dinero para cumplir la ley). El nivel de los costos de cumplimiento generalmente será más alto cuando existe comunicación deficiente de la ley para los afectados por ella, se requieren autorizaciones múltiples; y las condiciones para la obtención de las autorizaciones son innecesariamente complejas. • Legislación clara y fácil de entender. • Una práctica de comunicación de los cambios en la ley a todas las partes afectadas con anticipación a la aplicación de las leyes. • Procedimiento de obtención de licencia que requieren que se otorgue una licencia si se cumplen algunos criterios claros publicados de antemano, exige razones cuando se rechaza una licencia y se concede derecho de apelación. • Consistencia de interpretación y aplicación de la ley por parte de distintos funcionarios y autoridades en las diversas áreas. • Algunos casos donde hay fuertes incentivos económicos u otros incentivos para no obedecer una norma particular (la introducción de estas normas generalmente solo es apropiada cuando existen aspectos sociales muy importantes). • Estadísticas sobre control del cumplimiento legal y éxito de las condenas por el incumplimiento (por ejemplo si una nueva ley sobre licencias está siendo puesta en vigencia se esperaría inicialmente cierto nivel de incumplimiento seguido por un aumento significativo en el éxito de las condenas que luego disminuye en la medida en que aumenta el cumplimiento). • Capacidad institucional para hacer cumplir las leyes (generalmente es prudente evitar ponerlas en vigencia hasta cuando exista capacidad para hacerlas cumplir).

Recuadro 13: **Continuación**

Criterios	Indicadores
	<ul style="list-style-type: none">• Bajos costos de regulación (por ejemplo, para el estado por la aplicación y exigencia de las leyes).• Un cierto grado de “autorregulación” del sector privado que es controlado adecuadamente por el estado (por ejemplo, formulación de las leyes y el cumplimiento de los estatutos del mercado, estándares de calidad de los productos y menor resolución de disputas por parte de los comités del mercado o las asociaciones de comerciantes, etc.)• La disponibilidad de mecanismos económicos, ágiles y efectivos para resolución de conflictos, particularmente para las reclamaciones menores).

Capítulo 8

El proceso de la reforma reglamentaria

ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA LEGAL

Una reforma legal exitosa no consiste únicamente en identificar los cambios que se deben hacer, sino que es altamente dependiente de cómo ocurre el proceso de cambio. Por ejemplo, una de las funciones habilitadoras más importantes que puede desempeñar la legislación es la de aumentar la confianza en el mercado (y, por tanto, reducir el riesgo) mediante el establecimiento de un marco que permita a los participantes predecir con mayor seguridad las consecuencias de sus acciones y de los actos de otros. Aún así, la paradoja es que el mejoramiento de la legislación implica cambiarla y el cambio en sí puede tener, usualmente, el efecto de incrementar la incertidumbre.

El grado de cambio que conlleva un proceso de liberalización y, por tanto, el potencial de inestabilidad e incertidumbre, no pueden ser sub-estimados. Tal como lo han anotado un buen número de estudiosos, en los países donde el estado ha jugado un papel central en la organización económica de la producción y la distribución, la liberalización no consiste únicamente en retirar al gobierno del mercado y en eliminar las restricciones que pesan sobre el sector privado. Comprende revisar la definición establecida de los derechos del estado y del sector privado en relación con la propiedad y con el control de los bienes básicos agrícolas y definir de nuevo sus respectivos papeles en el sistema de comercialización de tal forma que el mercado sea prioritario sobre el estado. (Ver, por ejemplo, Staatz *et al.*, 1989, p. 715 y Bryceson, 1994, p. 14). La incertidumbre asociada con este cambio fundamental puede tener un marcado impacto sobre la conducta de los participantes en el sistema de comercialización. Por ejemplo, una investigación adelantada en Malí identificó incertidumbre en relación con el futuro del programa de liberalización y las normas legales aplicables a los comerciantes como las razones para la renuencia de estos a comprometerse con inversiones a largo plazo. En 1988 la mayoría de los mayoristas en Kouitiala, Sikasso y Mopti almacenaron grano durante diez días o menos mientras que el período correspondiente en Bamako fue de algo menos de tres semanas (Staatz *et al.*, 1989 citando a Metha).

En el uso de la legislación como herramienta para promover el cambio es importante recordar que las normas legales son formadas por las fuerzas políticas y en este sentido están lejos de las puras reglas técnicas. Puede afirmarse que cualquier cambio fundamental recibirá la oposición de elementos conservadores de la sociedad y de aquellos que tienen un absoluto interés en mantener el *status quo*. Iniciar un proceso de reforma legal que pueda tener efectos sobre los precios de los alimentos y sobre la seguridad alimentaria representa un alto riesgo para la sociedad y puede significar un riesgo político personal para aquellos políticos comprometidos con el proceso de reforma. Por tanto, el proceso de preparar la legislación para llevar a cabo una iniciativa de liberalización de mercados que cambiará fundamentalmente el funcionamiento de una parte importante de la economía y afectará el bienestar de muchos miles de productores, consumidores, comerciantes y funcionarios públicos es, precisamente, un proceso altamente político.

La naturaleza política de tal reforma legal para liberalizar los mercados agrícolas indica también que es recomendable estructurar el programa de reforma y dar tiempo a que se desarrolle un significativo soporte para la liberalización. Es probable que si existen presiones externas que impulsen la introducción de normas que promuevan la liberalización antes de que tal soporte se haya desarrollado, la legislación no será promulgada o será modificada sustancialmente en el proceso, y su puesta en vigencia será resistida seriamente.

En el proceso de diseño de una estrategia para reforma legal, quienes trazan las políticas deben prestar especial atención a involucrar todas las partes (“interesados o legitimados”) que probablemente se vean afectadas por la reforma propuesta en el proceso de enmarcar la nueva legislación, y para comunicar cualquier cambio a los interesados con suficiente anticipación. Los gobiernos deberán tratar de involucrar a los interesados en el proceso de trazar los nuevos enfoques legales, no solo consultándoles antes de preparar las normas, sino también creando oportunidades y dando tiempo suficiente a los participantes en el sistema de comercialización para hacer comentarios acerca de las reformas propuestas. Para estimular la participación pública debe prestarse cuidadosa atención a diseñar un proceso que no excluya implícitamente las contribuciones de todos aquellos con interés en el resultado. Por ejemplo, las limitaciones en instrucción básica o las jerarquías sociales pueden incidir negativamente en las respuestas escritas o en las respuestas orales en foros públicos.

A pesar de que un enfoque participatorio puede prolongar el proceso de anteproyecto, normalmente este costo es superado por las ventajas. Las ventajas más típicas serían: legislación que se ajusta mejor a las necesidades de

aquellos afectados por ella (incluyendo a los funcionarios encargados de hacerla cumplir), un mayor grado de aceptación pública y de disposición a acatar la ley, y una reducción en la incertidumbre legal cuando se producen los cambios, ya que los elementos claves ya han sido ampliamente debatidos.

La adecuada comunicación de los cambios reglamentarios, preferiblemente con suficiente anticipación a su puesta en vigencia, reducirá también la incertidumbre. Por ejemplo, una investigación adelantada en Kenia demostró que menos del 15 por ciento de los campesinos y mujeres que tenían actividades de comercio en el mercado conocían las reglamentaciones vigentes sobre circulación del maíz (Thomson y Terpend, 1993, p. 7, citando a Gachangua, 1990). De igual forma, 56 por ciento de los entrevistados que respondieron una encuesta hecha en 1997 en el Mercado Mayorista de Frutas y Hortalizas de Kalimati en Nepal indicaron que conocían poco o nada acerca de las reglamentaciones del mercado (las cuales fueron transmitidas a propósito y exhibidas en un tablero de noticias). Aún más, entre aquellos que contestaron y que manifestaron que tenían algún conocimiento de los reglamentos del mercado, se encontró que solamente dos artículos reglamentarios eran bien conocidos -que el canon de arrendamiento debería ser pagado oportunamente (citado por el 94 por ciento de aquellos que manifestaron que conocían el reglamento) y que ciertos bienes básicos únicamente podían ser comercializados en ciertos lugares (mencionado por el 40 por ciento) (Mathema y Sharma, 1997, p. 32).

Por otra parte, en el Mercado Público de la Ciudad de Marikina en Filipinas, todos los participantes recibieron suficiente información sobre el Código del Mercado y sobre otras normas que les afectaban. Esto se atribuyó al hecho de que los reglamentos y otra información que afectaba a los participantes en el mercado fueron difundidos con regularidad a través de una emisora de radio que se escuchaba en todo el mercado; y al hecho de que los participantes que violaban los reglamentos eran sancionados. Por ejemplo, las básculas inexactas o no calibradas eran confiscadas por el Administrador del Mercado, quien concedía un plazo de cinco días para recuperar la báscula mediante el pago de una multa, y para calibrarla adecuadamente. Después de cinco días, las básculas no recuperadas eran trituradas en público en una calle cercana al mercado con el fin de demostrar que los funcionarios eran serios e imparciales en el proceso de hacer cumplir las normas y que no estaban beneficiándose con la retención de esos equipos. (Villasis, 1997, p. 16).

¿CUANTA REGLAMENTACIÓN DEBE EXISTIR?

Las economías más altamente desarrolladas tienden, generalmente, a tener reglamentaciones de las actividades económicas más intensivas y extensivas.

Ejemplo de esto son las reglamentaciones extensivas de la comercialización agrícola y de alimentos en los Estados Unidos. Quienes trazan las políticas deberían reconocer, sin embargo, que aumentar el rango y la intensidad de tales reglamentaciones podría conducir a imponer cargas adicionales sobre las autoridades reglamentarias y a aumentar los costos de acatamiento de los participantes en el mercado. La determinación del nivel óptimo de reglamentación dependerá, por tanto, de una cantidad de factores, entre los cuales se incluyen:

- El estado de desarrollo de la economía objeto de debate;
- La riqueza de la sociedad;
- Las prioridades políticas de la sociedad (que serán importantes para conseguir un equilibrio entre los intereses sociales, tales como la protección de los consumidores y el ambiente por una parte, y los objetivos de desarrollo económico por la otra); y
- La capacidad de las instituciones del estado para ejecutar y hacer cumplir los mandatos legales.

Siempre es importante averiguar si la legislación existente o propuesta es necesaria o deseable y evitar responder automáticamente a hechos o conductas indeseables con la introducción de reglamentaciones, especialmente cuando existen pocas posibilidades de hacerlas cumplir. Si se debe tomar una decisión racional sobre el deseo de introducir o mantener un mandato legal, es preciso tener alguna base para estimar los efectos reales o esperados de la norma (esto fue discutido en el Capítulo 7). Dentro del contexto de la comercialización agrícola esto incluye, inevitablemente, la evaluación de los efectos económicos de una norma en particular. Para hacer esto es importante:

- primero, evaluar la norma legal dentro del contexto de un sistema reglamentario específico en un momento dado;
- segundo, tener en cuenta el hecho de que la norma puede pretender alcanzar objetivos de política no económica tales como la protección al consumidor; y
- tercero, estar al tanto de que es una falla creer que el funcionamiento del mercado será mejorado automáticamente al eliminar todas las restricciones inconsistentes con la estructura de un modelo de mercado perfectamente competitivo.

Recuadro 14: **Guías para el mejoramiento del entorno legal de los mercados agrícolas**

Estas guías generales pretenden enfatizar los principios útiles para quienes trazan las políticas y reforman las normas legales cuando planean estas con el fin de mejorar los sistemas de comercialización agrícola. No todas las guías serán aplicables en todas las circunstancias y cualquier reforma legislativa deberá estar basada en un amplio análisis del funcionamiento de un sistema reglamentario en particular.

- Involucrar a los interesados en la preparación de la nueva legislación y buscar su apoyo a las normas antes y después de que estas sean puestas en vigencia.
- Evitar introducir normas cuando existan apreciables incentivos económicos y de otro orden para no obedecer la ley, a menos que haya importantes aspectos sociales en riesgo.
- Tratar de que el sistema reglamentario sea lo suficientemente flexible para adaptarse a las nuevas circunstancias y para permitir que los participantes encuentren las soluciones más económicamente eficientes (es decir, no tratar de controlar en forma directa los resultados finales ni de ser muy minucioso en la administración).
- Minimizar las restricciones prohibiendo únicamente lo que no es aceptable antes que determinar lo que es aceptable.
- Buscar el aumento de la confianza en las normas y en la forma como será puesta en vigencia.
- Buscar las formas de reducir los costos de acatamiento.
- Reducir los costos reglamentarios (particularmente los costos de transacción) siempre y cuando sea posible sin comprometer el adecuado funcionamiento del sistema reglamentario.
- Hacer cumplir las normas en forma consistente y evitar tratar de hacerlo hasta tanto exista capacidad para ello.
- Estimular la vinculación del sector privado en el proceso de la reglamentación de los mercados agrícolas (por ejemplo, promover la creación de comités de mercado o de asociaciones de comerciantes con capacidad para ejercer alguna función de redacción de normas y con delegación por parte del estado de funciones para hacerlas cumplir, pero controlar el desempeño de esas normas para asegurarse de que ellas no son aprovechadas por grupos con intereses especiales y utilizadas para oprimir a otros grupos).
- Buscar la forma de introducir mecanismos de resolución de conflictos, particularmente para reclamos menores, que sean baratos, rápidos y efectivos.
- Lograr que el sistema reglamentario como un todo, sea lo más transparente posible, especialmente en lo que se refiere a la discreción administrativa.

Capítulo 9

Conclusiones

Las normas legales proporcionan las bases para la operación de un sistema de comercialización agrícola y son esenciales para el desarrollo de sistemas más sofisticados. La legislación es probablemente la herramienta más importante de que disponen los gobernantes para ordenar un sistema de comercialización y para cambiar su funcionamiento con el fin de alcanzar metas políticamente deseables. En este sentido, las iniciativas para reformar los sistemas de mercado agrícola incluirán, inevitablemente, asuntos legales.

Sin embargo, el uso de la ley como herramienta de desarrollo no es razonable y los efectos producidos son seriamente influenciados por el contexto en el cual ella se use, particularmente por factores tales como el marco institucional y la cultura legal. Esto indica que es necesario tener precaución al sacar conclusiones generales relacionadas con la mejor forma de mejorar los marcos legales. No obstante, con base en las experiencias de una variedad de países es posible identificar principios generales que pueden ser útilmente aplicables en la mayoría de las circunstancias.

Las experiencias pasadas indican que los efectos de una reforma legal pueden ser difíciles de pronosticar. Sin embargo, mediante la adopción de una metodología que combine un cuidadoso análisis de las normas legales con la investigación de cómo funciona realmente sería posible reducir la incertidumbre asociada con las reformas legales.

El proceso de reformar las estructuras legales con el fin de poner en efecto programas de liberalización presenta retos particulares para los encargados de trazar las políticas y de redactar las leyes. Los primeros deberán cuidarse de modelos sobre-simplificados basados en la creencia equivocada de que menor cantidad de normas conducen a tener mercados más eficientes. Los redactores de normas legales deberán estar al tanto de los nuevos retos creados por la reducción del papel del estado en el control de los mercados agrícolas. Esto exigirá un cambio fundamental en el concepto, alejado de la reglamentación exageradamente prescriptiva diseñada para maximizar el control estatal de todos los aspectos del sistema, hacia aquella trazada para permitir la vinculación eficiente del sector privado. Sin embargo, permitir mayor libertad económica al sector privado podría también aumentar el potencial de abuso, y crear la necesidad de nuevos y más sofisticados mecanismos legales.

Anexo 1

IDENTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS LEGALES PERTINENTES

Nota: la siguiente lista de interrogantes pretende ayudar a identificar algunos de los aspectos que pueden ser relevantes en el funcionamiento de los mercados de productos agrícolas. Sin embargo, no es una lista exhaustiva y no debe ser usada como tal ya que responder todas las inquietudes demandaría mucho tiempo. En lugar de eso, con el fin de reducir el enfoque a áreas específicas en las que existen problemas o en las que se desea hacer cambios, debe hacerse uso del conocimiento que se tenga sobre el funcionamiento del sistema de comercialización y de los objetivos de las políticas de cualquier iniciativa de reforma de mercado.

Aspectos y Preguntas Que Posiblemente Deben Aclararse	Dónde buscar
<p>Restricciones al acceso y a la participación en los mercados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Se impide la participación de alguien en el mercado? • ¿Qué permisos (si existen) se necesitan para participar en el mercado en las distintas modalidades? • ¿Cuáles son las exigencias para obtener una licencia (v. g. exigencias de tener determinado saldo bancario, tener aprobadas las facilidades para almacenamiento, y de mantener ciertos registros contables)? • ¿Qué condiciones se imponen para los permisos o licencias? • ¿Cuál es el procedimiento para obtener licencias y cuánto cuestan? • ¿Existen restricciones sobre el número de licencias y sobre cómo son distribuidas? 	<p>Legislación sobre comercialización agrícola; estatutos internos de mercados.</p> <p>Legislación y formatos estándar de licencias; guías administrativas.</p>

Aspectos y Preguntas Que Posiblemente Deben Aclararse	Dónde buscar
<p>Productos básicos esenciales comercializados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué medidas legales existen en relación con: <ul style="list-style-type: none"> - la calidad de los productos y los alimentos; - salud pública; - estándares de productos agrícolas; - empaque y rotulado? • ¿Existe distinción entre los estándares para mercados domésticos y de exportación? 	<p>Normas legales sobre alimentos. Salud Pública, Legislación sobre Pesticidas. Legislación Ambiental y sobre Comercialización Estándares. Normas sobre mercado, comercio, exportación.</p>
<p>Restricciones sobre la oferta y precios de la producción agrícola</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen controles sobre el movimiento de ciertos alimentos, sobre cantidades o entre ciertas localidades? • ¿Existen controles sobre las ventas de alimentos, v. g. sobre la clase de bien básico esencial, cantidad, calidad, o lugar de venta? • ¿Existen controles sobre el almacenamiento de alimentos? • ¿Existen controles directos sobre los precios de los alimentos? 	<p>Legislación sobre mercado; condiciones para licencias. Normas contra la especulación. Reglamentación sobre comercialización o control de precios y normas sobre el establecimiento de instituciones oficiales de comercialización.</p>

Aspectos y Preguntas Que Posiblemente Deben Aclararse	Dónde buscar
<p>El lugar del mercado</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen restricciones sobre los días y horarios de mercado? • ¿Existen restricciones sobre la localización de los mercados en las zonas urbanas? • ¿Existen restricciones para la instalación de mercados en las mejores localidades? • ¿Se cuenta con adecuadas normas para controlar los estándares de higiene en los mercados? • ¿Se dispone de medidas legales para mantener el orden público en el mercado y en sus alrededores, y para controlar la competencia por parte de informales en los alrededores de la plaza? • ¿Existen normas que restringen el ingreso físico al lugar de mercado? 	<p>Normas de planeación de la ciudad y estatutos del mercado.</p> <p>Normas sobre alimentos, salud pública e higiene; estatutos del mercado.</p> <p>Normas que facultan a los funcionarios públicos a cargo de los mercados. Normas sobre comercio. Legislación sobre transporte</p>
<p>Resolución de conflictos</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué mecanismos legales existen para hacer cumplir los contratos? • ¿Qué evidencias serán exigidas usualmente para probar la existencia y términos de los contratos? • ¿Se tienen en funcionamiento agencias y mecanismos para resolver disputas en el mercado? 	<p>Precedentes/Jurisprudencia.</p> <p>Legislación emanada de las cortes, de las autoridades de comercialización o de otros organismos con poder decisorio</p>

Aspectos y Preguntas Que Posiblemente Deben Aclararse	Dónde buscar
<p>Financiación y crédito</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Pueden los productos almacenados, como granos, servir de garantía de créditos? • ¿Puede constituirse garantía efectiva cuando la producción almacenada está mezclada con otra similar y no es fácil identificarla separadamente? • ¿Qué protección tiene el prestamista contra un tercero que compra la producción o adquiere algún interés en ella sin conocimiento del derecho que tiene el prestamista sobre ella? (por ejemplo, algunos países tienen un sistema de registro de derechos sobre bienes establecido para proteger los intereses de los prestamistas informando a toda la comunidad sobre estos)? • ¿Qué protección tiene el prestamista si el prestatario o el operador de la bodega en donde están almacenados los bienes muere o se declara en quiebra? • ¿Son los bonos de prenda reconocidos como documentos de títulos negociables? • ¿Tiene la personería jurídica del prestatario algún efecto sobre la garantía? • ¿Tienen las entidades públicas que trabajan en la comercialización agrícola acceso de preferencia al crédito? • ¿Existen restricciones para ingresar al mercado externo? 	<p>Precedentes y Jurisprudencia. Código de Comercio. Legislación sobre garantías. Normas legales sobre banca. Precedentes y Jurisprudencia. Quiebras/leyes sobre insolvencia. Legislación (y precedentes/ jurisprudencia) sobre almacenes de depósito, ofertas legales de pago e instrumentos negociables. Código de Comercio y Legislación Bancaria.</p> <p>Normas sobre control de cambios.</p>
<p>Transacciones en el mercado</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen normas que establecen estándares sobre pesas y medidas? • ¿Se dispone de contratos tipo que estandarizan y aclaran aspectos tales como: la fecha en que la transacción se convierte en valedera u obligatoria; los términos de la operación de venta; el margen de tolerancia para la calidad; la responsabilidad por pérdida o daño; las consecuencias de las demoras, etc.? 	<p>Legislación sobre pesas y medidas</p>

Aspectos y Preguntas Que Posiblemente Deben Aclararse	Dónde buscar
<p>Instituciones del Sector Público</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se distribuye la responsabilidad de administrar distintos aspectos del sistema de comercialización entre las agencias y departamentos gubernamentales y entidades paraestatales? • ¿Existen conflictos y sobre posición jurisdiccional? • ¿Se dispone de mecanismos legales que aseguren que la delegación de funciones de reglamentación (ejemplo, por parte de los comités del mercado) no riñen con las normas legales superiores)? 	<p>Normas legales que instituyen las organizaciones del sector público.</p>
<p>Organizaciones del sector privado</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen normas legales que evitan la formación de organizaciones privadas de productores, mayoristas, minoristas, etc.? • ¿Podrían tales organizaciones obtener personería jurídica? • ¿Podrían delegarse legalmente facultades limitadas a tales organismos -y conseguir que hicieran uso de ellas- para crear y hacer cumplir normas o prácticas de negocios y para decidir sobre disputas comerciales? • ¿Se dispone de normas dirigidas a evitar que grupos con intereses especiales dominen tales organizaciones? 	<p>Normas sobre comercialización. Normas legales sobre Sociedades y códigos de Comercio. Legislación sobre mercados.</p>
<p>Manipulación del mercado</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen normas legales aplicables a los mercados agrícolas que prohíben carteles, fijación de precios, “competencia desleal”, u otra conducta anti competitiva? • ¿Se dispone de normas específicas que prohíban formas específicas de fraude o corrupción pertinente a la comercialización agrícola (v. g. hacer solicitudes falsas, clasificación equivocada de productos, soborno a funcionarios, etc.)? 	<p>Leyes “antimonopolio” o de competencia. Normas sobre prácticas de negocios. Precedentes o jurisprudencia sobre “competencia desleal”. Legislación penal; legislación sobre prácticas comerciales; legislación anti corrupción y sobre delitos económicos.</p>

Anexo 2

GLOSARIO

Cartel	Asociación de productores para intentar regular los precios, p. ej. la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC).
Costos de acatamiento	Los gastos en tiempo y dinero en que se incurre al acatar reglamentaciones gubernamentales.
Ley	Regla o conjunto de reglas que los tribunales hacen cumplir, incluyendo legislación u otras reglas de obligatorio cumplimiento (tales como jurisprudencia obligatoria en países con legislación consuetudinaria).
Legislación	Leyes escritas preparadas por un cuerpo (tal como un parlamento) o por un funcionario, habilitados para escribirlas por la constitución o por poderes delegados por un cuerpo o funcionario que los posean en propiedad. Los instrumentos legislativos se presentan en una diversidad de formas y tienen diferentes nombres en los distintos países. La legislación incluye: disposiciones, decretos, reglamentos y estatutos.
Monopolio	Un mercado en el cual hay solamente un abastecedor. La teoría clásica económica predice que usualmente esto conducirá a precios más altos (no hay presión competitiva para reducir precios o para disminuir costos) y a menor producción. Mientras más inelástica sea la demanda por el producto más

fácilmente puede el monopolista elevar los precios (y aumentar las utilidades) sin perder las ventas. La mayor parte de los países controlan el monopolio (v. g. en donde una empresa es dominante en virtud de poseer, dígase, más del 25% del mercado) aunque la naturaleza de algunas industrias puede exigir un único abastecedor dominante con el fin de lograr la eficiencia (v. g. en donde se necesita infraestructura extensiva).

Monopsonio	Un mercado en el cual hay solamente un comprador del bien en venta con el resultado de que la demanda es afectada directamente por las compras hechas por ese comprador.
Octroi	Derecho o tributo sobre los bienes traídos a, o transportados a través, de una ciudad.
Conducta utilitaria	Conducta que mejora el bienestar de alguien a costa de alguien más. Usualmente esto es delito, p. ej. cuando un funcionario exige un soborno antes de emitir un permiso, pero no necesariamente siempre lo es. Por ejemplo, la administración o la clase trabajadora buscan aumentar su participación en el capital invertido transitoriamente, antes que aumentar el valor total de esa inversión transitoria.
Costos de transacción	Los costos asociados con comprar y vender. Usualmente son caracterizados como “fricciones” en el sistema económico.

Anexo 3

CUADRO DE REFERENCIAS LEGISLATIVAS

Moldova	Ley sobre Comercio Interno	Nº 749-XIII del 23 de Febrero de 1996
	Ley sobre Empresas y Empresariado	Nº 845-XII del 3 de Enero de 1992
	Ley sobre Protección de Derechos Del Consumidor	Nº 1453-XII del 25 de Mayo de 1993
	Resolución sobre Monopolios del Estado	Resolución Gubernamental Nº 582 del 17 de Agosto de 1995
	Resolución sobre Reglamentación de Tipos Específicos de Actividad	Resolución Gubernamental Nº 888 del 19 de Septiembre de 1997
	Reglas sobre Ferias de Comercio Gubernamental	Resolución Nº 517 del 18 de Septiembre de 1996
Nepal	Disposición sobre Castigo al Mercado Negro y Otros Crímenes Sociales	Disposición Nº 10 de 2032 (1975)

	Disposición sobre Cooperativas, 1991	Gaceta de Nepal, Sección 42, Kathmandu Febrero de 1992
	Disposición sobre Control de Bienes Básicos Esenciales (Derechos)	Disposición N° 28 de 2017 (1961)
Filipinas	Disposición sobre Tarifas en la Agricultura	Disposición de la República N° 8178 del 28 de Marzo de 1996
	Disposición del Consumidor de las Filipinas	Disposición de la República N° 7394 del 13 de Abril de 1992
	Código de Cooperativas de las Filipinas	Disposición de la República N° 6938 del 22 de Julio de 1991
	Disposición 'Quedan' sobre garantías de las Sociedades Mercantiles al Crédito Rural	Disposición de la República N° 7393 del 13 de Abril de 1992
	Disposición General sobre la Banca	Disposición de la República N° 337 del 24 de Julio de 1948
	Disposición sobre los Bancos Rurales, de 1992	Disposición de la República N° 7353 del 2 de Abril de 1992

Bibliografía

- ABBOTT, J.C.**, 1986. *Marketing Improvement in the Developing World*, FAO. Economic and Social Development Series No. 37, Rome.
- ABBOTT, J.C.**, 1993. *Agricultural and Food Marketing in Developing Countries – Selected Readings*. CAB International in association with the Technical Centre for Agricultural and Rural Co-operation, ACP-EEC, Oxford.
- ADELMAN, S. & PALIWALA, A.**, 1993. *Law and Crisis in the Third World*, Hans Zell Publishers, UK.
- BANNOCK, G., BAXTER, R.E. & DAVIS, E.**, 1992. *The Penguin Dictionary of Economics*, Fifth edition, (Penguin).
- BAUER, P.**, 1991. Marketing Reform: An Inventory of Intervention, *The Development Frontier - Essays in Applied Economics*, (Harvard University Press), 64-86.
- BERG, E.**, 1989. The Liberalization of Rice Marketing in Madagascar, *World Development*, Vol. 17, No. 5, 719-728.
- BOOTH, D.**, 1994. Economic Liberalization, Real markets and the (Un)reality of Structural Adjustment in Rural Tanzania, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIV, No. 1, 45-62.
- BRYCESON, D.**, 1994. Trade Roots in Tanzania: Evolution of Urban Grain Markets under Structural Adjustment, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIV, No. 1, 13-25.
- BUDD, N.**, 1995. Legal and Regulatory Aspects of Financing Commodity Exporters and the Provision of Bank Hedging Line Credit in Developing Countries, *Natural Resources Forum*, Vol. 19, No. 2, 99-106.

- CHAPMAN, J.W., & PENNOCK, J.R. (EDS.)**, 1989. *Markets and Justice*, New York University Press.
- CHRISTIANSEN, R. & STACKHOUSE, L.**, 1989. The Privatization of Agricultural Trading in Malawi, *World Development*, Vol. 17, No. 5, 729-740.
- CLUNIES-ROSS, T.**, 1996. Creeping Enclosure: Seed Legislation, Plant Breeder's rights and Scottish Potatoes. *The Ecologist*, Vol. 26, No. 3 May/June, 110-114.
- CONWAY, J., & TYLER, P. (EDS)**, 1994. *Practical Implications of Grain Market Liberalization in Southern Africa*, Proceedings of a Workshop held in Harare, October, Natural Resources Institute, UK.
- COULTER, J.**, 1994, *Liberalization of Cereals Marketing in Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience*, National Resources Institute Marketing Series 9, UK.
- COULTER, J. & SHEPHERD, A.**, 1995. *Inventory Credit - An Approach to Developing Agricultural Markets*, FAO Agricultural Services Bulletin No. 120, Rome.
- COULTER, J., HEATH, C., ASANTE, E. & GYAMPOH, E.**, 1994. *A Review of Progress in the Financing of Agricultural Trade in Ghana*, National Resources Institute (unpublished).
- CRAIG, K. & JANKI, M.**, 1998. *Law and Markets: Improving the legal environment for agricultural marketing in Guyana*, paper commissioned by the Marketing and Rural Finance Service, FAO, Rome (unpublished).
- DE ROSA, D.**, 1994. The Liberalization of World Trade in Agriculture, *World Agriculture 1994*, 133-135.
- DEININGER, K.**, 1995. Collective Agricultural Production: A Solution for Transition Economies?, *World Development*, Vol. 23, No. 6, 1317-1334.
- FAO**, 1985. *Legislation on Productivity in Agriculture - A Comparative Outline*, FAO Legislative Study No. 33.

- FAO**, 1990. *Structural Adjustment and Agricultural Marketing* – Selected Papers, Marketing and Rural Finance Service, Rome.
- FAO**, 1999. *Export Crop Liberalization in Africa - A Review*, Andrew W. Shepherd and Stefano Farolfi, AGS Bulletin No. 135, Rome.
- FRANZEL, S., COLBURN, F. & DEGU, G.**, 1989. Grain Marketing Regulations - Impact on Peasant Production in Ethiopia, *Food Policy* 14(4), 347 - 358.
- GOULD, J. & VON OPPEN, A.**, 1994. Of Rhetoric and Market: The Liberalization of Food Trade in East Africa. Introduction: Representing the Market, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIV, No. 1, pp 3-12.
- HARRISS-WHITE, B.**, 1995. The Changing Public Role in Services to Food and Agriculture - The legal regulation of food markets in India, *Food Policy*, Vol. 20, No. 6, 585-596.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT**, 1996. From Plan to Market, *World Development Report*, Oxford University Press.
- JUNCU, S.G. & CHECOLTAN, S.V.**, 1997. *Law and Markets: Improving the legal environment for agricultural marketing in Moldova*, paper commissioned by the Marketing and Rural Finance Service, FAO, Rome (unpublished).
- LIPSEY, R.G. & LANCASTER, K.**, 1956. The General theory of second best, *Review of Economic Studies* 24(1), 11-32.
- MALIYAMKONO, T.L. & BAGACHWA, M.S.D.**, 1990. *The Second Economy in Tanzania*, James Currey, London.
- MATHEMA, P.R. & SHARMA, B.**, 1997. *Law and Markets: Improving the legal environment for agricultural marketing in Nepal*, paper commissioned by the Marketing and Rural Finance Service, FAO, Rome (unpublished).

- MEKOUAR, M.A.**, 1990. *The Environmental Impact of Economic Incentives for Agricultural Production: a Comparative Law Study*, FAO Legislative Study 38, Rome.
- MOORE, M. & HAMALAI, L.**, 1993. Economic Liberalization, Political Pluralism and Business Associations in Developing Countries, *World Development*, Vol. 21, No. 12, 1895-1912.
- RAIKES, P.**, 1994. Business as Usual: Some 'real' food markets in Kenya, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIV, No.1, 26-44.
- REINSEL, R.D. (ED.)**, 1993. *Managing food security in unregulated markets*, Westview Press, Boulder.
- ROSTOW**, 1960. *Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*. University Press, Cambridge, Mass.
- SCHAFFER, J.D.**, 1979. Observations on the Political Economics of Regulations, *American Journal of Agricultural Economics*, Part II, 721.
- SCHRAMM, JÜRGER (ED.)**, 1996. *Developing a system of social security within a market economy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- SPOOR, M.**, 1995. Liberalization of Grain Markets in Nicaragua, *Food Policy*, Vol. 20, No. 2, 99-110.
- STAATZ, J., DIONE, J. & DEMBELE, N.**, 1989. Cereals Market Liberalization in Mali, *World Development*, Vol. 17, No. 5, 703-718.
- STREIFFELER, F.**, 1994. State Substitution and Market Liberalization in Northern Kivu, Zaire, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIV, No. 1, 63-70.
- THOMSON, A. & TERPEND, N.**, 1993. *Promoting private sector involvement in agricultural marketing*, FAO Agricultural Services Bulletin No. 106, FAO, Rome.
- TRUBEK, D.**, 1972. Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development, *Yale Law Journal*, Vol. 82, No. 1.

- TSCHIRLEY, D., DONOVAN, C., & WEBER, M.T.**, 1996. Food aid and food markets: lessons from Mozambique, *Food Policy* 21, No. 2, 189-209.
- VALDES, A. & ZIETZ, J.**, 1995. Distortions in World Food Markets in the Wake of GATT: Evidence and Policy Implications, *World Development*, Vol. 23, No. 6, 913-926.
- VILLASIS, E. A.**, 1997. *Law and Markets: Improving the legal environment for agricultural marketing in the Philippines*, paper commissioned by the Marketing and Rural Finance Service, FAO, Rome (unpublished).
- VON BENDA-BECKMAN, F.**, 1993. Scapegoat and Magic Charm: Law in Development Theory and Practice, *An Anthropological Critique of Development: the growth of ignorance*, ed. M. Hobart Routledge, London.
- WAELE, T. & GUNDERSON, J.**, 1994. Legislative Reform in Transition Economies: Western Transplants - a Short-Cut to Social Market Economy Status?, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, 347-378.