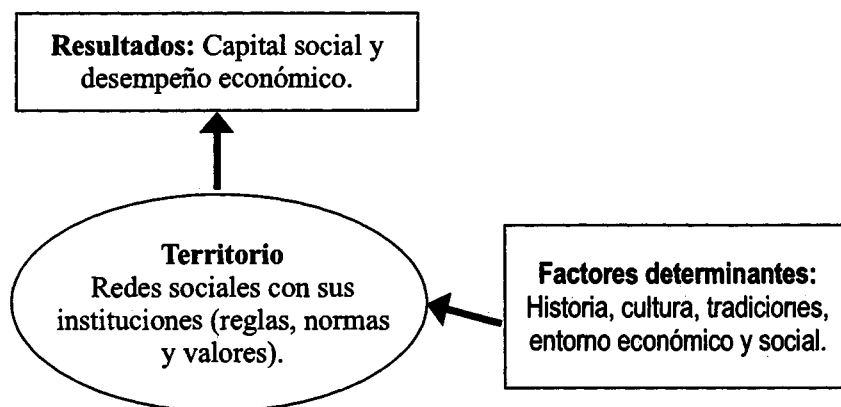


**Resumen.-** Son muchas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales preocupadas por mejorar la calidad de vida de la población rural, cuyos niveles de pobreza son más agudos que en la ciudad. Pero el proceso de desarrollo rural es complejo, lento y diferenciado por territorios. Este ensayo pretende contribuir a esa reflexión con un nuevo enfoque teórico: la perspectiva institucional junto a la teoría de capital social. El documento está organizado en tres partes: la primera plantea el proceso de desarrollo rural desde la perspectiva institucional; la segunda, aborda las características de la institucionalidad rural de Nicaragua; la tercera, hace una pequeña reflexión sobre la contribución de ésta perspectiva teórica al desempeño de las intervenciones de desarrollo en Nicaragua; y, por último, se presentan las conclusiones.

### El proceso de desarrollo rural

En esta parte se definen los conceptos básicos relacionados con la perspectiva institucional del desarrollo rural. En la ilustración 1 se pretende ilustrar la influencia que tienen la historia, las tradiciones, la cultura y el entorno socioeconómico en las instituciones presentes en un territorio y en su estructura social.

Se introduce la definición de capital social aunque no se refiere al concepto estricto de “capital” como factor de producción (dinero), ni a la definición marxista de capital. En este caso más bien es sinónimo de una riqueza social que permite, a quienes la poseen, tener mejores oportunidades que les ayudan a hacer un uso óptimo de los recursos con que cuentan. Es decir, que incide positivamente en el desempeño económico de un territorio.



**Ilustración 1.** Ambiente institucional Fuente: Elaboración propia basándose en esquema de Bastiaensen, Vaessen, 1999.

\* Investigadora Nitlapan-UCA

## **Importancia de las instituciones para el desarrollo rural**

Generalmente se entiende que una institución es una organización presente en un territorio; pero desde la perspectiva institucional, se llama instituciones a las reglas y normas que rigen la conducta, la convivencia y los intercambios económicos y sociales que se producen en la sociedad (North, 1993). En otras palabras, las instituciones son reglas formales e informales que se asumen y se cumplen. Las reglas formales se diferencian de las informales en que son impuestas desde una estructura externa al territorio y están reconocidas y escritas en las leyes o en la constitución. Mientras que las reglas informales surgen de la convivencia social y no están escritas. Entre éstas últimas se encuentran las normas de reciprocidad, autocumplimiento y solidaridad.

Las instituciones se refieren a un territorio en concreto. Por eso se usa el concepto de "institucionalidad local" para hacer alusión a las reglas de un territorio. El territorio o lo local (Uphoff, 1993) es un espacio con características geográficas y físicas concretas, donde vive un conjunto de personas que comparten los mismos valores culturales y sociales y se identifican con los mismos puntos de referencia (como la plaza del mercado, la iglesia o el centro de salud), en torno a los cuales se llevan acabo las transacciones económicas y las relaciones sociales de la localidad.

Se consideran territorios rurales aquellos donde la densidad poblacional es baja y donde la actividad económica principal es la producción agropecuaria. Históricamente, estos territorios

han tenido bajo acceso a servicios públicos, poca infraestructura vial y escasos medios de comunicación. Lo rural se articula con centros urbanos insertos en los territorios; por ello, se podrían establecer diferentes niveles de ruralidad, habiendo unos territorios más rurales que otros (UCO, 1998).

Los agentes sociales y económicos de un territorio, a los que North llama jugadores, interaccionan entre sí de manera muy compleja. Entre estos jugadores se destacan las familias, las empresas, las organizaciones y los individuos en general. El papel de las organizaciones está entre los más importantes, porque permiten que las personas se agrupen para alcanzar objetivos comunes, que no serían alcanzables de forma individual (Bastiaensen J, Vaessen J.1999); facilitan una interacción más horizontal; y logran que el flujo de información se mueva más rápidamente.

Hay organizaciones formales e informales. Las formales cuentan con estatutos, reglamentos y normativas escritas que regulan su funcionamiento y una estructura de dirección con obligaciones y derechos definidos; las informales no tienen reglamento escrito y pueden ser agrupaciones esporádicas para resolver un problema concreto o para la realización de una celebración religiosa, comunal o deportiva.

La importancia de las instituciones radica en que incentivan el autocumplimiento (honrar el compromiso asumido); la reciprocidad (retribuir un favor con otro); y la confianza (estar seguros de que la otra parte no defraudará). Las instituciones logran generar la confianza necesaria para

realizar las transacciones económicas. En los territorios donde alguna de estas reglas y normas están ausentes, las transacciones son menos seguras y los costos de transacción son elevados; mientras que en los territorios donde se cuenta con leyes formales efectivas en la penalización de los delitos y con reglas informales que sancionan socialmente el oportunismo, hay una institucionalidad que incentiva el cumplimiento de los arreglos o contratos y los costos de transacción son bajos, lo que hace que los intercambios sean más dinámicos y seguros. Por lo tanto, las instituciones relacionadas con los costos de transacción son clave en el desempeño de las economías (Bardhan, 1989).

### **Origen del capital social**

El concepto de capital social fue introducido por Loury (1977-1987), quien lo definió como el conjunto de recursos inherentes a las relaciones familiares y a la organización social de la comunidad, que son útiles para el conocimiento o el desarrollo social de una persona. Posteriormente, otros científicos sociales como Putnam y Coleman, siguieron desarrollándolo.

Putnam (1993) explica que el capital social es el conjunto de asociaciones "horizontales" en las redes sociales que contienen sus propias normas y que tienen efecto en la productividad para el mutuo beneficio de los miembros de la comunidad. Según Putnam, el capital social son esas normas propias de las redes horizontales, en las que resalta la confianza, la reciprocidad y las redes de compromiso cívico que crean el ambiente propicio para alcanzar objetivos

comunes, permitiendo así la acción colectiva.

Coleman (1990) plantea el capital social como las ventajas o los beneficios que surgen de las relaciones sociales, sean verticales u horizontales. Esas relaciones sociales resultan del esfuerzo que hacen los individuos por hacer el mejor uso de sus recursos. Este concepto captura toda la estructura social compuesta por las diferentes formas y tipos de vínculos de las redes sociales y contiene las normas asociadas a ella.

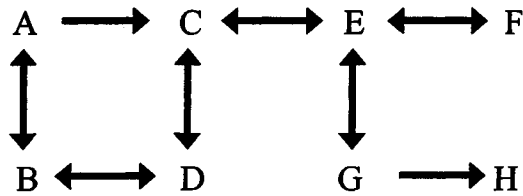
La perspectiva [Banco Mundial: 1999] de los antropólogos, politólogos y sociólogos sobre el papel del capital social en el desarrollo, se estructura mediante el análisis de las normas, redes y organizaciones que ayudan a las personas a tener acceso al poder, a tomar decisiones y formular políticas que les permiten acceder y distribuir los recursos, para organizarse más eficientemente.

Los economistas lo visualizan a través del análisis de los contratos, las instituciones y el impacto sobre los incentivos que tienen los actores racionales para comprometerse en la inversión, en las transacciones y para superar los obstáculos en la toma de decisiones.

Las diferentes perspectivas coinciden en los siguientes puntos de vista:

- el capital social es un bien público.
- es un subproducto de las relaciones sociales.
- mientras más se usa, más crece.
- Es productivo, porque incrementa la eficiencia y efectividad de la acción colectiva, del individuo y de la interacción de los jugadores.

Para este estudio se retomará la definición de capital social de Coleman. Para ilustración, se presenta la ilustración 2. donde A,B,...,H representan a familias o redes sociales; y las líneas son las relaciones sociales que establecen entre ellas. Las ventajas que se generan de esas relaciones son el capital social (Coleman, 1990).



**Ilustración 2.** Redes sociales

La red de doble flujo y las redes integradas por los vínculos entre algunos miembros de redes diferentes (C y E) hacen que el flujo de información para llegar a ambas redes sea menos costoso, ya que es más fácil la comunicación. Sin embargo, en la red representada en la ilustración 2., se observa a las familias H y F con menor acceso a la información, porque su vínculo está limitado sólo a otro miembro de la red. La familia H se encuentra en peores circunstancias, porque sólo mantiene una relación asimétrica con G.

Las relaciones sociales proporcionan oportunidades y coaccionan la acción y el comportamiento individual. Se puede decir, por lo tanto, que la posición que ocupan las familias en las redes sociales y el tipo de vínculo o nexo que existe entre ellas condiciona su comportamiento y oportunidades de desarrollo. A través de “La teoría de redes sociales” (Lozares, 1996) se refuerza el principio de que las acciones de los individuos son interdependientes unas

con otras, existiendo lazos relacionales que sirven para realizar transferencias de recursos, tanto materiales como no materiales. La forma de las redes muestra la estructura social, económica, política y de poder de un territorio.

Las redes verticales son redes patrón-cliente, donde existe poca cooperación horizontal entre las familias que se encuentran dependientes del patrón, lo que hace que la posición de esas familias sea más débil en las negociaciones con el patrón. Las redes integradas como la red de doble flujo se pueden considerar una solución óptima (*first best solution*), porque existe información perfecta y no hay costos de transacción; en cambio, una red patrón cliente se puede considerar una solución no óptima (*second best solution*), pero que resuelve de alguna manera las necesidades de las partes involucradas. En estos casos, sí existen costos de transacción y la distribución de los beneficios y costos del contrato no es equitativa.

Una característica de las redes que afecta el flujo libre de la información es la segmentación social, que sucede cuando grupos o redes en la comunidad no se relacionan entre sí, creando exclusión y condicionando el acceso a la información y a los beneficios de la actividad económica y social. La segmentación social puede darse por diferencias políticas, religiosas, raciales o incluso deportivas.

### **Costos de transacción en los intercambios socioeconómicos**

Los intercambios que se producen entre familias, empresas, organizaciones,

etcétera, conllevan costos de transacción. Esos costos son poco visibles y cuantificables, pero afectan el desempeño económico de un territorio. El estudio de estos costos (Dietrich, 1994) fue abordado por primera vez por Ronald Coase (que no se considera a sí mismo institucionalista), quien habló de costos de la negociación y de la ejecución de contratos. Fue Arrow, en 1969, el primero que se refirió a los costos de transacción, asociándolos a los costos de hacer andar los mercados bajo un enfoque de fallas del mercado. Posteriormente, Oliver Williamson retomó los trabajos de Coase y Arrow y planteó los costos de transacción como los costos de hacer andar un sistema económico, considerándolos equivalentes a la "fricción" en las ciencias físicas.

La Nueva Economía Institucional retoma los trabajos de Williamson sobre las empresas, donde diferencia los costos de transacción *ex ante* como los costos de diseñar, negociar y asegurar los arreglos; y los costos de transacción *ex post* como los costos incurridos por la adopción de arreglos mal definidos con relación a los requerimientos reales y los esfuerzos bilaterales para corregir esos desajustes. Entonces, los costos de transacción *ex post* incluyen los costos que conlleva establecer estructuras para forzar el cumplimiento de los contratos y los costos en delimitarlos efectivamente.

Los costos de transacción se producen porque la información no es perfecta, es costosa y es asimétrica; también se presentan cuando los derechos de propiedad sobre los recursos no están bien definidos; y cuando existe incertidum-

bre en la transacción por altas probabilidades de fraude o de selección adversa.

La asimetría de información (Pindyck R.; Rubinfeld D., 1998) ocurre cuando, en un contrato o transacción de cualquier tipo, una de las partes maneja más información que la otra, afectando seriamente los procesos de intercambio económico al producir "problemas de oportunismo (*moral hazard*) y de selección adversa".

La selección adversa ocurre cuando no se puede obtener suficiente información para diferenciar entre alto y bajo riesgo individual. Por lo tanto, proyectos de alto riesgo pueden ser aprobados. Por ejemplo: en el crédito, si las tasas de interés son muy elevadas, los que están dispuestos a comprar un crédito a esos precios son los que tienen los proyectos más rentables, pero al mismo tiempo más riesgosos, por lo que se crea el peligro de tener problemas de recuperación del crédito.

El oportunismo es la probabilidad de fraude o riesgo moral. Se da cuando una de las partes está totalmente asegurada y no puede ser cuidadosamente monitoreada, porque la otra parte tiene información limitada. De manera que si el capital social y la institucionalidad están bajos, la parte que no está bajo control actuará fraudulentamente y no cumplirá con todas las obligaciones que asumió en el contrato. Por ejemplo, un mecánico que no hace todas las reparaciones que cobra al dueño del vehículo.

Los costos de transacción se disminuyen mediante el uso de las instituciones y del capital social, que se combinan para ayudar a administrar los riesgos y

la incertidumbre que conllevan las transacciones económicas.

### **Disminución del riesgo en las transacciones**

La mejor manera para comprender cómo las familias rurales administran el riesgo es mediante la teoría del proceso de elección de contratos (Hayami, Otsuka, 1990). Las familias rurales resuelven sus necesidades ante la ausencia de mercados perfectos, haciendo uso de los mercados entrelazados y de arreglos institucionales (mediería, mano vuelta, venta de futuro, etc.) para superar limitaciones de financiación, tierra o mano de obra. Esta teoría hace uso del modelo agente y principal, para estudiar la relación entre un prestamista y un usuario de crédito, entre un dueño de automóvil y un mecánico, entre un dueño de casa y un inquilino, entre el dueño de la tierra y quien la recibe en alquiler, entre dos medieros, etcétera. En este modelo, el principal tiene los derechos de propiedad y el agente es el que trabaja con los recursos del principal. El problema central que trata el modelo es que el principal no controla si el agente cumplirá con su parte del trato, de manera que se pueden generar ineficiencias.

Hayami y Otsuka, al utilizar el modelo agente y principal para estudiar la relación entre un dueño de tierra y un trabajador agrícola, plantean que es conveniente tener presente la actitud de las partes ante el riesgo. De manera que se deben establecer pagos fijos cuando el agente o trabajador agrícola sea neutral al riesgo: es decir, que no tiene una lógica anti riesgo que prevea pérdidas. Mientras que en el caso de que

el agente sea completamente controlable, o que sea adverso al riesgo, se puede establecer como regla compartir la mitad de lo que se produzca, compartiendo en iguales proporciones el riesgo de pérdidas.

Igualmente, Hayami y Otsuka demuestran que los arreglos o contratos interrelacionados que se realicen con frecuencia en un largo período, tienen menores costos de transacción porque existen mayores posibilidades de castigos e incentivos para el autocumplimiento. Un ejemplo de un contrato interrelacionado es la mediería entre compadres, de manera que si no se cumple con el contrato, se pierde la posibilidad de tener acceso a un nuevo contrato con esa contraparte y se pierde la relación de compadrazgo. En éstos contratos, los costos de fraude son mayores que los beneficios. En este ámbito se habla de los costos de transacción en el ámbito individual: sólo toca al productor ante un determinado contrato. Dentro de esta teoría se expresa la importancia de que los arreglos o contratos tengan los derechos de propiedad bien definidos y claros, de manera que existen más incentivos para el cumplimiento del contrato que beneficios por la falta de cumplimiento o el fraude, haciendo que los costos de transacción de esos contratos sean bajos para ese productor.

En el ámbito territorial, los costos de transacción en términos absolutos pueden ser altos, aunque para el individuo sean bajos. En un territorio donde no existen mercados desarrollados, donde existe temor a ser estafados o donde no existen reglas claras en las transacciones y hay precedentes de oportunismo, las transacciones se

hacen necesariamente personalizadas; es decir, sólo pueden llevarse a cabo entre conocidos. Eso afecta el desempeño de los mercados de productos, tierra y crédito, trayendo como consecuencia menores beneficios en las transacciones económicas.

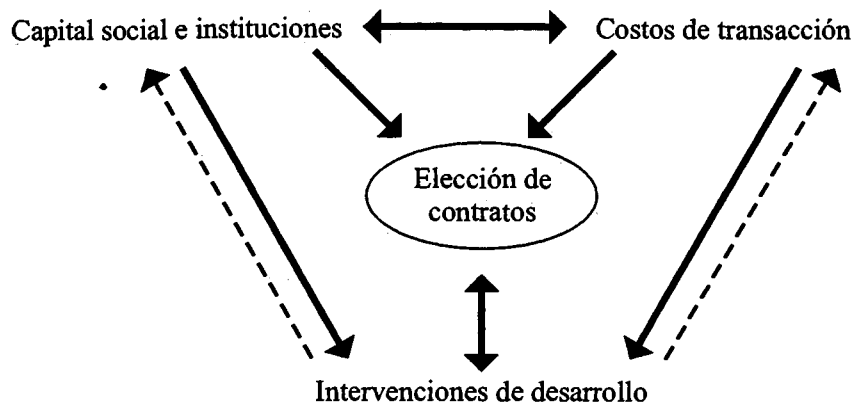
La existencia de costos de transacción *ex ante* y *ex post* relacionados a la información, a la negociación y al esfuerzo por hacer cumplir los contratos, imponen la necesidad de introducir las restricciones institucionales a la función de producción de la Economía Neoclásica (FAO, 1995) de manera que las familias rurales decidirán qué y cómo producir, sobre la base de una colocación de sus recursos que esté en función de las siguientes restricciones:

- la disponibilidad de recursos,
- los precios relativos de factores de producción tierra, trabajo y capital,
- los topes estructurales de las economías,
- las alternativas u oportunidades que se le presentan,
- valora el capital social a que tiene acceso,
- las restricciones institucionales que “moldean” sus elecciones y

- los costos de transacción que implica cada tipo de contrato.

Por último, se pueden puntualizar los mecanismos de la economía institucional y del capital social (Woolcock, 1998): (i) los mejores flujos de información bajan los costos de transacción *ex ante* e impulsan la innovación; (ii) contratos más baratos y efectivos bajan los costos de transacción *ex post*; (iii) mayor capacidad de acción local colectiva influyen en la mejor administración de los bienes públicos; (iv) mejores mecanismos de seguros informales mutuos bajan la inseguridad y el requerimiento de altas primas al riesgo; y (v) la existencia de mejor sinergia con las intervenciones externas mejoran el impacto en el desarrollo.

La ilustración 3 trata de explicar de manera sistemática la relación de los conceptos anteriores. Se colocan los costos de transacción como la vía directa a través de la cual el capital social y las instituciones inciden en las elecciones/decisiones que realizan las familias rurales y en el desempeño de las intervenciones de desarrollo gubernamentales o no gubernamentales.



**Ilustración 3.** Perspectiva institucional del proceso de desarrollo rural. Fuente: elaboración propia.

Con líneas continuas se muestran los vínculos entre las variables que desde la perspectiva institucional intervienen de forma directa en el proceso de desarrollo rural. En este proceso, las instituciones y el capital social del territorio inciden en los costos de transacción y juntos moldean las elecciones de las familias rurales (FAO, 1995). Las intervenciones de desarrollo, en el corto plazo, entran a jugar esas mismas reglas y restricciones, se ven afectadas por los costos de transacción presenten en el territorio y deben de negociar con las familias rurales.

Con las líneas punteadas se aprecia el efecto en el largo plazo. Las intervenciones de desarrollo pueden generar cambios institucionales a largo plazo, si su metodología y sus reglas de funcionamiento se asumen en la institucionalidad local y se han dado cambios en el acceso a los recursos y en las condiciones de los contratos de sus competidores en el territorio. La disminución de los costos de transacción en el territorio favorecerá la adopción de condiciones más ventajosas en los intercambios que realizan las familias rurales que anteriormente se encontraban excluidas en el acceso a los recursos, o que tenían que soportar contratos desventajosos para mejorar sus ingresos.

### **Características de la institucionalidad rural en Nicaragua**

A continuación, se caracteriza la institucionalidad rural en Nicaragua abordando los jugadores presentes en los territorios, las leyes formales y reglas informales, los tipos de contratos o arreglos institucionales más comunes y la forma de la estructura social y el acceso a recursos.

### **Jugadores de la institucionalidad rural**

Los territorios rurales de Nicaragua cuentan con un gran número de jugadores, empezando por el núcleo fundamental de la sociedad que es la familia, que se presenta como consumidora y productora. El segundo jugador más importante es la empresa privada, que ofrece servicios de financiamiento, acopio, transporte y comercio. En tercer lugar está el Estado, que cuenta principalmente con los Gobiernos Municipales y con los proyectos de los diferentes Ministerios. Los Ministerios con mayor presencia en el campo son los de Salud y Educación, por las redes de Centros de Atención Médica y de Escuelas. La presencia de las autoridades policiales y judiciales está limitada a los centros urbanos insertos en los territorios rurales. Por último y no menos importante, están las Organizaciones No Gubernamentales que brindan servicios de crédito, asistencia técnica, comercialización y capacitación, tratando de cubrir los vacíos de los servicios no prestados por el Estado y la iniciativa privada. En el ámbito no gubernamental hay también organizaciones informales locales, que no siempre son tomados en cuenta por las iniciativas de desarrollo. Estas organizaciones suelen estar relacionadas con celebraciones religiosas o deportivas.

En la estructura organizacional del Estado para el desarrollo rural (Dumazert, 2000), las funciones rectoras las tiene el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal (MAG-FOR), que define sus atribuciones en la Ley 290 y en el documento aún no oficial "Una Ruta para modernizar la Nicaragua Rural".



Como órgano de asesoramiento del MAG-FOR está el Consejo Nacional Agropecuario (CONAGRO) y como órganos subalternos se encuentran el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR). Fuera del control del MAG-FOR, pero relacionados directamente con el sector rural, están el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), el Instituto de Fomento de Municipalidades (INIFOM), el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) y el Fondo de Crédito Rural (FCR).

El problema de la estructura organizacional del Estado responsable del desarrollo rural consiste en que no hay real coordinación de sus acciones y hay poca continuidad de las políticas de intervención a consecuencia de la inestabilidad laboral de sus funcionarios y por el predominio de una visión de proyectos, en lugar de una estrategia integrada de desarrollo rural.

#### **Leyes que no se cumplen y reglas que si se cumplen**

En general, se puede decir que en Nicaragua se desconfía de las autoridades y del Estado como consecuencia de su discrecionalidad en la aplicación de las leyes. La mayoría de las personas tienen un mal concepto de los políticos y los funcionarios del Gobierno, hasta el punto que se establece una correlación entre el enriquecimiento personal y el nombramiento para ocupar un alto cargo público (acción que hasta la fecha no ha sido penalizada). Como consecuencia, el nivel de compromiso cívico (Putnam, 1993) de la población es bajo. Hay indiferencia y poca credibilidad en

los procesos de consulta y hay poca voluntad por pagar los impuestos. Y como hay poco compromiso cívico, es difícil poner en marcha mecanismos que sirvan de contraparte local a las intervenciones externas como comités locales para el desarrollo rural u otro tipo de estructura propia de los territorios, para gestionar el desarrollo desde adentro.

En los territorios rurales, el cumplimiento del marco de reglas formales es débil, porque hay poca presencia de la Policía Nacional, y se presentan delitos de abigeato, robos y hasta secuestros en algunas zonas. Además, hay pocos servicios legales en transacciones de compra-venta de propiedades y de bienes, lo que afecta la recaudación de impuestos y al respeto efectivo de la propiedad. La mayor parte de la población de zonas poco comunicadas tienen poco conocimiento sobre sus derechos y cómo ejercerlos, de modo que se pueden presentar casos de abusos y estafas ante los cuales, las personas más humildes del campo son totalmente vulnerables.

A pesar de que el marco de reglas formales tiene poco cumplimiento, existe y se cumple un marco de reglas informales que gobiernan la convivencia. Estas reglas corresponden a normas de cooperación vecinal, de amistad, de compadrazgo y solidaridad familiar. Asimismo, hay reglas de honradez que dan valor al respeto de la palabra dada, aunque hay territorios donde son más débiles.

Se pueden observar diferencias significativas en la institucionalidad de los distintos territorios del país, dependien-

do del tipo de vínculos que se han establecido entre los pobladores: en territorios como los asentamientos de desplazados de guerra, que fueron poblados recientemente y donde el origen de sus habitantes es diverso, los vínculos son menos fuertes y estables, mientras que en otros territorios, los pobladores pertenecen a familias que tienen relaciones de muchos años y que han reproducido vínculos estrechos y permanentes.

Las diferencias entre los territorios rurales tiene una de sus causas en las desiguales oportunidades de acceso que han tenido esas poblaciones rurales a la infraestructura de carreteras, plazas del mercados y servicios básicos. Los territorios destinados a cultivos para la exportación han tenido mayor acceso a infraestructura y servicios que los territorios donde predominan los cultivos para consumo interno. La mejor aproximación a estas diferencias es la regionalización agraria (Marchetti, Maldidier, 1996) realizada por Nitlapán, que recoge múltiples criterios: la historia, la estructura de tenencia, la estructura social, la densidad poblacional, el grado de urbanización, infraestructura, acceso a mercados, sistemas de producción y características agroecológicas. Esta regionalización divide al país en cinco macroregiones: (i) el Atlántico y la nueva frontera agrícola; (ii) la vieja frontera agrícola; (iii) el latifundio cafetalero - ganadero; (iv) la región seca; y (v) las planicies del Pacífico. Los territorios que más se alejan de los centros urbanos principales del país tienen menor presencia de autoridades y menor cumplimiento de las leyes, como en algunas regiones del Atlántico y del Centro - Interior del país.

El problema institucional más agudo que enfrenta el campo actualmente es la inseguridad que han creado los frecuentes cambios de leyes sobre la propiedad. Los afectados en mayor medida han sido las cooperativas agropecuarias, las empresas de los trabajadores que recibieron del Área Propiedad del Pueblo (APP), y los productores individuales que recibieron tierras de la Reforma Agraria. Estos sectores viven en una incertidumbre permanente a consecuencia de las demandas de devolución de propiedades de un sector de confiscados hace 22 años por la Revolución Sandinista. Al no poner un punto final al problema, se trastocan los derechos sobre la propiedad y se ha creado un ambiente inestable para la inversión, que afecta el clima de confianza requerido para las transacciones y para alcanzar el desarrollo rural.

La ideología también crea diferencias entre territorios. En algunos ha habido una alta polarización política que afecta el desempeño de la vida socioeconómica del territorio. Esta polarización era más aguda durante la guerra de los años ochenta: se desconfiaba por razones de seguridad personal. En esa época, la población rural sandinista o de la resistencia, sufría las mismas consecuencias y se generó una tradición de desconfianza con las personas que no pertenecían al mismo pensamiento político.

### **Los contratos o arreglos institucionales más comunes**

En el sector rural de Nicaragua se pueden clasificar los contratos o arreglos institucionales más comunes según el tipo de relación predominante.

Los contratos o arreglos basados en la reciprocidad y cooperación son: la mediería, la mano vuelta, la trashumancia y el compadrazgo.

La mediería consiste en un acuerdo, normalmente entre dos pequeños productores, que comparten los costos y el trabajo, repartiendo a partes iguales la producción obtenida. En algunos casos, uno de los productores pone la tierra y los insumos, mientras el otro pone la mano de obra.

La mano vuelta se acostumbra principalmente entre familiares o productores con familias muy jóvenes, que no cuentan con suficiente mano de obra familiar ni capital para contratar mano de obra en las épocas pico, como la siembra y la cosecha. La mano vuelta consiste en trabajar ambos en la parcela de uno de ellos y posteriormente en la parcela del otro.

En zonas secas se da la trashumancia del ganado: son acuerdos en que el dueño del ganado entrega su rebaño en cuido a otro productor con una finca en zonas húmedas, para garantizar la alimentación; a cambio, el que cuida el ganado, se queda con la leche que se produzca en esos meses y con los terneros que nazcan durante ese período.

El compadrazgo es una relación de cooperación que funciona entre padrinos y padres de los ahijados. Normalmente en el campo, los productores con menos recursos buscan que sus hijos tengan padrinos con más recursos, de manera que establecen vínculos sociales que sirven como seguridad ante emergencias.

No todos los arreglos institucionales son de cooperación. También existen contratos basados en relaciones de subordinación como la venta de futuro, el colonato y la relación prestamista - cliente.

La venta de futuro implica vender algunos quintales de café, ajonjolí o granos básicos antes de la cosecha. Venden de futuro los productores que no tienen dinero para financiar el mantenimiento de sus plantaciones o cultivos, o que tienen problemas de liquidez para atender problemas de enfermedades y alimentación durante la época de cultivo. Los que compran de futuro son finqueros o comerciantes que realizan acopio de granos, café y ajonjolí pagando precios casi del cincuenta por ciento del precio en el momento de la cosecha.

El colonato se da en las grandes haciendas, cuyos trabajadores permanentes son colonos que viven con sus familias en tierras del patrón. El patrón les permite sembrar una cantidad limitada de manzanas por familia en cada época de siembra. A cambio, recibe mano de obra garantizada en picos de trabajo, cuando la demanda de mano de obra aumenta y la oferta es limitada. Como el patrón garantiza lugar donde vivir, paga el precio mínimo establecido por el Ministerio del Trabajo porque sabe que los trabajadores no se irán a trabajar a otra finca que pague mejor, ya que los colonos perderían el derecho a vivir en su hacienda.

La relación prestamista - cliente se establece entre una persona o familia pobres, con problemas de liquidez y el prestamista, que le facilita los recursos

necesarios a cambio de una prenda de oro como garantía, la cosecha o la palabra dada, dependiendo de la costumbre que exista en la zona. El cliente paga al prestamista el principal más una tasa de interés que generalmente es la más alta del mercado, pero es un crédito rápido y con pocos requisitos de papeleo, tiempo y garantías.

Existen otros contratos o arreglos como la venta al fiado, los hijos de crianzas y otras formas que ayudan a las familias pobres a sobrevivir.

### **La estructura social y el carácter excluyente del acceso a servicios**

La estructura social se basa principalmente en redes patrón - cliente, haciendo que el clientelismo sea práctica común. En los territorios hay caciques o pequeños centros de poder dominados por los finqueros más pudientes de la zona, que se benefician de la información y de su relación con las familias en posición subordinada a ellos. La forma de estas redes sociales incide negativamente en la calidad de los intercambios y contratos que se realizan, entre los que destaca la venta de futuro y el colonato. Este tipo de redes, aunque resuelven problemas puntuales a las familias subordinadas, no les permite mejorar. Sin embargo, para las familias sin tierra o con pocos recursos, estar vinculadas a esas redes es mejor que no tener alternativas para acceder a tierra y a préstamos (en el sentido no óptimo pero viable). Las redes verticales profundizan la desigualdad en la distribución de los costos y los beneficios del desarrollo económico y social de los territorios.

También hay redes horizontales que facilitan establecer contratos de coope-

ración que funcionan en círculos pequeños de familiares, compadres, amigos y en las cooperativas de productores. Este tipo de redes son la estrategia más importante para la supervivencia de las familias pobres, porque por su medio, solucionan problemas como la falta de tierra, capital y mano de obra, utilizando arreglos como la mediería, la mano vuelta y la compra al fiado.

La oferta de servicios rurales es diversa según el tipo de fuente (ONGD, Proyectos Gubernamentales y Empresa Privada) pero reducida en la cobertura. La gran mayoría de las familias de bajos ingresos no acceden al crédito, ni a la asistencia técnica, ni a los servicios de educación y salud: se puede afirmar que predomina un carácter excluyente en el acceso a los servicios básicos y productivos. La oferta de servicio privilegia criterios de sostenibilidad y dificulta el acceso a las familias pobres, porque no pueden pagar o porque no conocen los mecanismos para acceder a los servicios.

Las familias temen perder sus recursos y perpetúan sus relaciones de subordinación con los patrones de las redes sociales, como acopiadores y prestamistas, autoexcluyéndose de los servicios que brindan las intervenciones de desarrollo. En conclusión, podemos decir que existe una estructura social segmentada entre familias con acceso y sin acceso a recursos y servicios.

### **El desempeño de las intervenciones de desarrollo**

La falta de conocimiento del territorio es uno de los principales obstáculos que enfrentan las intervenciones de desarrollo. Para iniciar sus actividades, las

organizaciones escogen a algunos aliados estratégicos, que puede ser la iglesia, la alcaldía, alguna cooperativa u otra organización presente en el territorio. Esta elección no siempre es adecuada, porque restringe el acceso al servicio ofrecido al círculo relacionado con el aliado estratégico. Esta situación crea mayor segmentación social en los territorios, porque agudiza las diferencias políticas, religiosas o raciales. La manera más efectiva de prevenir este problema consiste en realizar un diagnóstico *ex ante* de la institucionalidad local y de la estructura social, para saber cuál es el método de inserción más idóneo para el territorio, aliándose con los líderes sociales más neutrales. Mientras más se conozca el territorio y se tenga mayor información, es más fácil para la organización disminuir los costos de transacción propios y de los beneficiarios.

Una de las metodologías de trabajo que han dado mejores resultados es la contratación de personal local, como promotores de las acciones que se realizan en el territorio. Generalmente se contrata a jóvenes productores que conocen la dinámica productiva de la zona y la reputación de los pobladores. El peligro de este mecanismo se encuentra en que el acceso a los servicios de la intervención de desarrollo se limite a las redes sociales de los promotores. Para enfrentar este problema, es necesario emplear métodos de divulgación masivos, que garanticen un rápido flujo de la información, de modo que haya igualdad de oportunidades.

Generalmente las intervenciones de desarrollo se consideran externas a los territorios, actúan de una manera

vertical y no se apropian de las reglas y costumbres locales, por lo que los pobladores no se identifican con el proceso de desarrollo que impulsan las organizaciones y no se genera un verdadero arraigo del proceso de desarrollo en la población. El estilo autoritario de algunos responsables de las intervenciones de desarrollo provoca distancia y no permite encontrar los mecanismos para la toma de decisiones, que incluyan la aceptación o rechazo de la población meta. Al considerarse externas las intervenciones de desarrollo, no aprovechan los incentivos o sanciones que puedan proporcionar las normas locales para el cumplimiento de los acuerdos entre la organización y la población. De igual manera, no logran superar los obstáculos que esa institucionalidad puede causar cuando no hay normas y sanciones efectivas para el fraude.

La imagen de permanencia de las organizaciones en los territorios ha sido muy poco cuidada, porque muchas llegan, intervienen y se van, lo que posibilita que las relaciones de la población con la organización sea de aprovechamiento y no de compromiso mutuo. Es decir, la población acepta todas las propuestas que hacen las organizaciones, aunque no respondan a sus problemas; predomina la mentalidad de que hay que agarrar todo lo que ofrecen sin comprometerse a devolver nada a cambio. Las organizaciones de desarrollo que han roto con ese comportamiento y han logrado establecer una imagen de permanencia, han ubicado sus oficinas en los territorios, aunque estos sean alejados y remotos. Es importante que desde el inicio la población tenga señales claras de que trabaja con una organización que llega para quedarse; cuando es así, la

población honra sus compromisos y quiere mantener solvente su relación con la organización.

La relación frecuente y de largo plazo entre la intervención de desarrollo y los beneficiarios tenderá a disminuir los costos de transacción, porque se crearán mayores posibilidades de castigos e incentivos para el autocumplimiento, lo que generará confianza. A consecuencia de esa relación permanente, se genera un proceso de cambio institucional, al asumir las nuevas reglas y al cambiar las condiciones de los contratos de los competidores, especialmente las que realizan de forma sostenida servicios de financieros y de asistencia técnica, porque dan valor a la buena reputación y al cumplimiento del pago del servicio.

Evitar el oportunismo y el clientelismo es una de las políticas que tienen buenos resultados locales. Eso lo han logrado organizaciones que aplican las reglas sin discrecionalidad y promueven políticas de libre acceso a sus servicios, lo que no sucede cuando son organizaciones que hacen diferencias políticas o religiosas.

Una de las medidas básicas para garantizar el éxito de una intervención de desarrollo en los territorios de trabajo, consiste en definir desde el principio los derechos de propiedad de los recursos con que trabajan. No es bueno crear falsas expectativas o no dar lo que se promete. En muchos casos, los fondos revolventes de crédito fracasaron porque no se sentía la obligación de reembolsar el dinero. Cuando se construyen viviendas, lo primero que hay que hacer es legalizar la propiedad de los solares y así sucesivamente.

La población tiene la percepción de que las organizaciones que ofrecen servicios deben darlos siempre en donación. Esta percepción fue fortalecida por las continuas donaciones durante la guerra y por las condonaciones del Gobierno Sandinista. Estas percepciones impiden establecer servicios sostenidos en las comunidades, porque no alcanzan su punto de equilibrio, siendo la debilidad principal de la oferta de servicios rurales la falta de sostenibilidad financiera, y su dependencia de una Cooperación Externa que tiende a disminuir.

El problema principal que tienen las intervenciones de desarrollo es la falta de información. Se enfrentan a la misma incertidumbre y riesgo que viven de forma individual los productores. La única manera de disminuir ese riesgo es lograr una buena inserción en las redes sociales locales y un buen dominio de las reglas que predominan en la zona. Es bueno disminuir el riesgo de la selección adversa y del fraude creando lazos estables en la zona, ofreciendo contratos flexibles, oportunos y que disminuyan el riesgo a las familias rurales, para que sustituyan los contratos poco favorables que hacen con los grandes hacendados. Los arreglos promovidos por las intervenciones de desarrollo deberían buscar ser más ventajosos que los tradicionales y que impliquen menores costos de transacción. En otras palabras, deben usar más el capital social de los territorios, y usar las ventajas que generan las relaciones sociales existentes, pero evitando en todo momento la segmentación social.

Las intervenciones de desarrollo deben reflexionar sobre qué tipo de redes sociales conviene reforzar. Es necesario

promover mayor cooperación horizontal para que las familias en posiciones subordinadas puedan mejorar sus ingresos. Eso sólo es posible generando equidad en el acceso a los servicios y en las condiciones de los contratos. Para ello, es necesario aumentar las alternativas de elección y las oportunidades para las familias que están en una posición desventajosa en su redes sociales, como los colonos sin tierra, los pequeños productores clientes de acopiadores y prestamistas y las mujeres sin recursos propios.

Hay falta de cooperación entre las distintas organizaciones, lo que impide la creación de sinergia y los esfuerzos no se combinan para alcanzar los objetivos de desarrollo del territorio. Normalmente, las organizaciones no cooperan entre sí porque tienden a querer atribuirse el éxito de los proyectos, y miran a las demás organizaciones presentes en el territorio como competencia.

Un buen principio para el desempeño de las intervenciones de desarrollo sería contar con un marco de reglas formales, que en Nicaragua es débil por su bajo cumplimiento. Este es un punto de partida indispensable para crear el ambiente de confianza necesario para el desarrollo, dinamizando los intercambios y haciéndolos más seguros. En Nicaragua, los costos *ex ante* y *ex post* de las transacciones son altos, porque hay una débil institucionalidad, de modo que hay pocas formas efectivas de controlar el fraude y de medir el nivel de riesgo. Esta situación hace que los mercados financieros, de tierra y de bienes sean poco desarrollados en el sector rural, perpetuando el círculo vicioso del subdesarrollo.

## Conclusiones

La perspectiva institucional contribuye al análisis de la realidad rural proporcionando un marco teórico que ayuda a entender el complejo proceso de intercambio económico y social. Esta perspectiva se enriquece de la contribución de diferentes disciplinas de las ciencias sociales, de manera que no sólo se da importancia a la cuantificación de los fenómenos, sino también a su comprensión cualitativa. La corriente neoinstitucionalista y la teoría de capital social tratan de contribuir a la reflexión que han venido haciendo los ejecutores de intervenciones de desarrollo. Sin embargo, todavía no hay un marco teórico acabado, precisamente porque hay diferentes experiencias de desarrollo y hay una continua adaptación del marco conceptual.

Se pone en relieve que las instituciones son reglas y normas que se cumplen y que representan un papel fundamental en el buen desempeño de las transacciones en un territorio. La existencia de las normas de reciprocidad, autocumplimiento y solidaridad tiene su origen en los valores culturales y sociales que se han transmitido de una a otra generación.

En los territorios, es compleja la interacción de los agentes económicos y sociales, y es posible gracias a la existencia de una institucionalidad que penaliza los delitos y sanciona el oportunismo. Sin embargo, la institucionalidad rural en Nicaragua se caracteriza por la falta de credibilidad en las autoridades, el clientelismo y el carácter excluyente del acceso a los servicios, fundamentalmente en las

regiones del Centro, Interior y Atlántico del país.

La organización es uno de los medios más importante para que las personas alcancen objetivos comunes, siendo necesario facilitar y promover la cooperación horizontal y que la información fluya libre y rápidamente. Un alto capital social implica que las relaciones sociales del territorio generan muchas ventajas para las familias que se ven involucradas en ellas.

El comportamiento de las personas está condicionado por la posición que ocupan en la estructura social y puede limitar o facilitar su acceso a los servicios o a otras oportunidades que les generen beneficios. La segmentación social por diferencias políticas religiosas o raciales es uno de los principales enemigos del desarrollo, porque afecta el libre acceso a los servicios y a la información.

Al no haber información perfecta, los costos de transacción *ex ante* y *ex post* son elevados. Eso aumenta la probabilidad de caer en problemas de selección adversa y de oportunismo. Es por eso que el papel de las instituciones y del capital social es fundamental para disminuir el riesgo y la incertidumbre en las transacciones.

Las familias rurales hacen uso de contratos o arreglos institucionales que les ayudan a administrar los riesgos de pérdidas en las transacciones. En Nicaragua, las más comunes son la mediería, la mano vuelta, la venta de futuro, el colonato y el compadrazgo, entre otros. Algunos de estos contratos son desventajosos para las familias en posición subordinada y no les permite

entrar en un proceso de acumulación sostenida. En Nicaragua, se da una segmentación social de familias rurales con acceso y otras sin acceso a recursos y servicios, por lo que es importante el papel que juega la oferta de servicios rurales para brindar mayores alternativas de elección a las familias rurales. Sin embargo, la oferta de servicios rurales en Nicaragua es diversa en tipos de fuentes pero reducida en la cobertura. La debilidad principal de la oferta de servicios es la falta de sostenibilidad financiera y su dependencia a la Cooperación Externa, que tiende a disminuir.

La estructura organizacional del Estado destinada a dirigir el desarrollo rural carece de coordinación, tiene poca continuidad de las políticas por la inestabilidad de los funcionarios y le falta visión estratégica de desarrollo que se anteponga a la de proyectos.

En el caso de Nicaragua, los actores que trabajan en intervenciones de desarrollo, cada día comprenden más la importancia de aplicar la perspectiva institucional, debido a que los problemas que abordan influyen directamente en el éxito o fracaso de sus programas y proyectos. Entre los aspectos del desempeño de las intervenciones de desarrollo que se relacionan más con la institucionalidad y el capital social están: (i) la importancia de hacer un diagnóstico *ex ante* de la institucionalidad local y de la estructura social del territorio; (ii) contratar a personal local para tener una mejor inserción en las redes sociales y evitar caer en segmentación social; (iii) utilizar métodos de divulgación masivos para garantizar un fluido y rápido acceso a la información sobre sus servicios; (iv) no considerarse



externas al territorio, sino ser parte del territorio para lograr apropiación mutua del proceso de desarrollo; (v) garantizar una imagen de permanencia en el territorio, establecer relaciones estables con la población e incidir en el cambio institucional; (vi) no tolerar el oportunismo ni el incumplimiento ni el clientelismo; (vii) definir ante la población los derechos de propiedad de los recursos con que trabaja la organización para no crear falsas expectativas; (viii) coo-

perar con las otras intervenciones para generar sinergias a favor de desarrollo rural; y (ix) ofrecer contratos de sus servicios que disminuyan los costos de transacción a los beneficiarios.

Sin embargo, para lograr el desarrollo rural en Nicaragua es necesario consolidar un marco institucional que dé prioridad al respeto del estado de derecho y de propiedad, para lograr la seguridad de las personas y de la inversión.

---

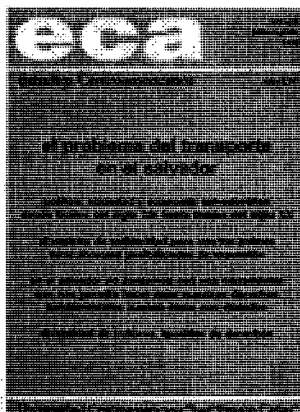
## Bibliografía

- BARDHAN, P. (1989). *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Oxford, Clarendon Press.
- BASTIAENSEN, J., VAESSEN, J. (1999). *Social capital and institutions: in search of a conceptual framework for the analysis of local rural development*. UFSIA, Amberes. Inédito.
- COLEMAN, J. S. (1990). *Chapter 12. Social Capital*. Foundations of Social Theory, Harvard University Press, Cambridge.
- DEEPA, N. (1997). *Voices of the Poor Poverty and Social Capital in Tanzania*. The World Bank, Washington.
- D'EXELLE, B. (1999). Cuaderno de Investigación # 8. *El método de crédito los Arboles Valen: Fomento a la capitalización de parceleros de Reforma Agraria*. Nitlapán - UCA.
- DIETRICH, M. (1994). *Transaction cost economics and beyond, toward a new economics of the firm*. Routledge, London.
- DUMAZERT, P. (2000). *Apuntes sobre el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en Nicaragua*. UESA, Managua.
- ELLIS, F. (1996). *Peasant Economics: Farm households and agrarian development*. Second edition. Cambridge University Press, London.
- FAO (1995). *Macroeconomía y políticas agrarias: una guía metodológica*.
- GOMEZ, L. (2000). *Perspectiva institucional del crédito para el desarrollo rural*. Tesis de Maestría en Economía y Desarrollo, UCA.
- HAYAMI, y OTSUKA, K. (1993). *The Economics of Contract Choice: An Agrarian Perspective*. Clarendon Press, Oxford.
- LOZARES, C. (1998). *La teoría de redes sociales*. Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- MARCHETTI, P, MALDIDIÉ, C. (1996). *El Campesino - Finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense*. Nitlapán-UCA.
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- PUTNAM, R.D. (1994). "Democracy, Development, and the Civic Community: Evidence from an Italian Experiment" in *Culture and Development*. The World Bank, Washington DC.
- PUTMAN, R., LEONARDI, R., NANETTI, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, New Jersey.
- PINDYCK, R., RUBINFELDS, D. (1998). *Microeconomics*. Fourth Edition, Prentice-Hall, INC. A Simon & Schuster Company, Upper Saddle River, New Jersey.
- UCA (1987). *Comisión Mundial del medio ambiente y el desarrollo 1987*. Compendio de Asignatura Desarrollo Económico.
- UCO-ETEA (1998). Material del Seminario sobre desarrollo rural. UCA, Managua.
- UPHOFF, N. (1993). "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets". *World Development*, Vol. 21.4.

- VAESSEN, J. et al. (1999). *Protocolo de investigación: "El proceso de participación y exclusión al crédito del FDL en Wiwili."* UFSIA, Amberes Nitlapán-UCA, Managua.
- WOOLCOCK, M. (1998). "Social capital in economics development: Toward a theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, Vol.27.

**eca**

Revista Estudios Centroamericanos



Revista de la extensión cultura de la UCA de El Salvador. Se publica mensualmente con análisis de la realidad nacional salvadoreña y centromericana.

**Suscripciones:**

Centroamerica y Panamá US\$40.00  
Norte y Suramérica US\$70.00  
Europa y otras regiones US\$80.00

**anúnciese**

**suscríbese**

**Información en Nicaragua:**  
Tel. (505) 2783923 al 27 Ext. 192 y 236  
Fax:(505) 2670106  
email:encuntr@ns.uca.edu.ni  
Universidad Centroamericana  
Nicaragua

**Para suscribirse diríjirse a:**  
Distribuidora de Publicaciones  
Apto. 01-575  
San Salvador, El Salvador  
Teléfonos 273-3556 (directo) ó 2734400 ext. 240 ó 242  
Fax: (503) 2733556  
email: ccordova@ued.uca.edu.sv