

Title: PED Précis no. 107 - Transferencia de servicios agrícolas en Benin

Job number: 97S0034

Language: English

Translations: Spanish

Country: Benin

Input date: 8/9/99

Transferencia de servicios agrícolas en Benin

Mediante tres proyectos de desarrollo rural respaldados por el Banco Mundial en Benin se creó un marco institucional eficiente para producir y exportar algodón, lo cual contribuyó a aumentar la producción y mejorar los ingresos de la población rural. Los proyectos ayudaron a racionalizar las numerosas entidades paraestatales que regían la producción de algodón y fusionar las funciones de varias de ellas en una sola compañía algodonera. Asimismo, mediante los proyectos se promovieron las organizaciones de mujeres y agricultores, y por primera vez se permitió que éstos participaran en las actividades de comercialización, la planificación del desarrollo rural y la distribución de los insumos. Es así que las entidades paraestatales redujeron sus costos de operación, los agricultores tuvieron mayor participación en la adopción de decisiones y mejoró la eficiencia del subsector. En un informe reciente del Departamento de Evaluación de Operaciones se señalan dos factores que facilitaron la transición: 1) el método gradual y pragmático de privatización y reestructuración de las instituciones y 2) la determinación de las autoridades de dejar de intervenir en la comercialización y la producción.*

Marco y objetivos del proyecto

Las provincias de Borgou y Zou constituyen la zona agrícola por excelencia de un país donde los resultados económicos dependen en gran medida de la agricultura. La producción de algodón, actualmente el principal producto de exportación de Benin, había bajado de 50.000 toneladas en 1972 a sólo 16.000 toneladas a comienzos del decenio de 1980. Una multitud de organismos públicos semiautónomos dirigía el subsector, sin participación alguna de los agricultores.

Los tres proyectos de desarrollo rural --el primero y el segundo para la provincia de Borgou, y el de la provincia de Zou (ejecutados entre 1981 y 1993)-- formaban parte de una serie de ocho proyectos respaldados por el Banco para el sector agrícola de Benin. Con créditos de la AIF se cubrieron unos US\$57 millones del costo total de los proyectos, que era de aproximadamente US\$155 millones. Los tres proyectos tenían objetivos similares: mejorar los ingresos de la población rural mediante el aumento de la producción de cultivos alimentarios y algodón, fortaleciendo las instituciones e introduciendo avances tecnológicos. Las operaciones fueron complejas, comprendieron varios componentes y la participación de muchos organismos de ejecución e instituciones financieras.

Durante el decenio de 1980, cuando se ejecutaban los proyectos, la economía de Benin estaba sumamente centralizada. Pero en 1991 un nuevo gobierno emprendió reformas destinadas a liberalizar la economía y reestructurar las empresas públicas, lo cual dio gran impulso a las reformas institucionales apoyadas por los proyectos y a las privatizaciones en curso.

Reformas institucionales

Reestructuración

Al iniciarse el primer proyecto para la provincia de Borgou, tres entidades paraestatales compartían la responsabilidad de la producción, comercialización y exportación del algodón. El Ministerio de Agricultura fijaba las orientaciones de política y las delegaciones provinciales del Ministerio, los CARDER (Centre d'action regionale pour le développement rural, o Centro de acción regional para el desarrollo rural), suministraban los insumos y los servicios de comercialización básicos y de extensión agrícola, a la vez que se encargaban de mantener y construir las obras de infraestructura rural.

En virtud de los proyectos, como primer paso se fusionaron las funciones de las tres organizaciones en una sola compañía algodonera, la Société Nationale pour la Production Agricole (SONAPRA), lo cual simplificó la gestión y el funcionamiento del sector algodonero. Luego de ensayar distintas estructuras institucionales, se logró determinar las funciones de la SONAPRA y los CARDER. La primera se hizo cargo de la elaboración y la comercialización del algodón, mientras que los CARDER se ocuparían de la distribución de los insumos agrícolas y del desarrollo de la infraestructura rural.

La nueva estructura creó un marco institucional ágil para prestar servicios esenciales a los agricultores. Al mismo tiempo, sobre la base de la experiencia de otros países de Africa occidental y con arreglo a los proyectos, se crearon y fomentaron agrupaciones rurales para aumentar la participación de los agricultores.

Organizaciones rurales

Las agrupaciones rurales habían sido ampliamente reconocidas en Africa occidental como asociaciones comunitarias de desarrollo. Utilizadas inicialmente en Burkina Faso para proporcionar servicios básicos de comercialización (recolección, clasificación y selección de algodón), pronto extendieron sus actividades, a medida que los beneficios que acarrea su participación se iban haciendo evidentes.

Los tres proyectos de Benin favorecieron notablemente a las agrupaciones rurales. Los CARDER, en particular, se convirtieron en los principales promotores de los grupos de agricultores y mujeres y los ayudaron a fortalecer su capacidad financiera y administrativa. A medida que las agrupaciones se organizaban, la SONAPRA y los CARDER fueron dejando de ocuparse de las tareas

de comercialización básica y asignándolas a las organizaciones rurales. Cuando las agrupaciones adquirían mayor experiencia, los organismos les transferían cada vez más actividades, como la distribución de insumos entre los miembros. Los grupos invertían en infraestructura rural el dinero que SONAPRA y los CARDER les abonaban por esos servicios. Por consiguiente, se redujeron los gastos de operación de los organismos y aumentó la participación de los agricultores, no sólo en la comercialización y la producción sino también en la planificación del desarrollo rural.

Casi todos los productores de algodón de las dos provincias pasaron a ser miembros de las organizaciones rurales. A medida que aumentaba su número, las agrupaciones se constituían en sindicatos en los distritos y condados. Los sindicatos comenzaron a coordinar las actividades de los grupos y crearon un ámbito para el diálogo con la SONAPRA y los CARDER, lo que mejoró la situación profesional de quienes cultivaban algodón y su intervención en la adopción de decisiones.

La participación de los agricultores también se vio favorecida por un componente del proyecto que otorgaba préstamos a los jóvenes egresados de las escuelas que no tenían empleo, a fin de que pudieran poner en marcha su propia explotación agrícola. El programa, que fue puesto en práctica por el CARDER de Borgou, no sólo ayudó a reducir la desocupación entre los jóvenes, sino que también imprimió un nuevo dinamismo a los poblados, puesto que muchos de los graduados pasaron a desempeñar funciones directivas en las organizaciones de agricultores.

Si bien en el primer proyecto Borgou no se tomaron en cuenta las necesidades de las agricultoras, pronto se reconoció la importancia del papel que ellas desempeñaban en la producción agrícola. Por ello, el proyecto para la provincia de Zou y el segundo proyecto para la provincia de Borgou incluyeron asistencia técnica y créditos para las agrupaciones de mujeres, a fin de mejorar su capacidad de producción y su nivel de vida. Hacia 1995, unas 255 agrupaciones de mujeres de Borgou y Zou cultivaban hortalizas y otras plantas comestibles y participaban en la elaboración y comercialización de productos agrícolas.

Privatizaciones

Durante las etapas de preparación y evaluación inicial de los proyectos no se abordó expresamente el tema de las privatizaciones, que cobraron importancia durante la ejecución del segundo proyecto para Borgou. A fines del decenio de 1980, el gobierno convino en que la SONAPRA dejara de ocuparse, en parte, del suministro de insumos para la actividad algodonera. Como primer paso, y a modo de ensayo, se permitió que varios operadores privados, mediante licitación pública, comercializaran una proporción creciente de insumos importados por la SONAPRA. Para 1995, el sector privado vendía el 80% de los insumos agrícolas, pero la SONAPRA conservaba gran parte del control. Antes de privatizar completamente el suministro de insumos se aguardan los resultados de la experiencia comercial y la creación de un sistema de control de la calidad de los insumos importados.

Con el cambio de gobierno de 1991, las privatizaciones adquirieron mayor importancia. En 1993, las autoridades decidieron permitir la participación del sector privado, especialmente los productores de algodón, en un tercio del capital de la SONAPRA; en la actualidad se está estudiando la manera de llevar a la práctica dicha decisión.

Conclusiones y problemas

- *Los logros alcanzados por los proyectos fueron posibles, fundamentalmente, gracias al firme empeño del gobierno, en especial después de 1991. Muchas veces las autoridades iban más allá de los cambios propuestos, como lo demostraron al impulsar, desde un principio, las agrupaciones de agricultores. Además, realizaron la reestructuración de manera gradual y tomaron en cuenta los planes piloto, particularmente en su programa de privatización, para que la transición hacia el cambio institucional marchara sin tropiezos.*
- *En virtud de los proyectos se consiguió organizar a los agricultores y aumentar su profesionalismo, principalmente porque el gobierno estaba dispuesto a abandonar las actividades relacionadas con la producción.*
- *Como en otros países de África occidental, las organizaciones rurales se convirtieron en medios importantes para desarrollar actividades de producción y comercialización básicas. La actuación de las agrupaciones de los poblados no sólo redujo los gastos de operación de la compañía algodonera y los CARDER, sino que también fomentó la intervención de los agricultores en la adopción de decisiones y la planificación del desarrollo rural. Es igualmente significativo hecho de que la experiencia subraya la importancia de ocuparse de las necesidades de las agricultoras.*
- *A medida que las agrupaciones de agricultores crezcan y sus actividades se diversifiquen, necesitarán más capacitación y transparencia en la gestión. Las agrupaciones de agricultores todavía no tienen experiencia en asuntos contables y financieros. Con el aumento de las ganancias provenientes del algodón en los últimos años, gran parte de las cuales corresponde a las agrupaciones de agricultores, aumenta también el riesgo de que se utilicen mal los fondos y la gestión financiera sea deficiente.*

(BOX, page 1)

**Informe de evaluación ex post: "Benin: Borgou Rural Development Project, Zou Province Rural Development Project, and Second Borgou Rural Development Project", Informe N° 15218, 1995. Los informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales.*

(BOX, page 2)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO pueden hallarse en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org

Marzo de 1996