

Title: OED Précis no. 139 - Reforma del sector agrícola: el Banco Mundial recurre al mercado

Job number: 98S0193

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 6/2/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Marzo de 1997

Reforma del sector agrícola: el Banco Mundial recurre al mercado

En el último decenio, las estrategias de crecimiento, antes impulsadas por el Estado, comenzaron a sustentarse en el mercado y en los productores del sector privado. En vista de este cambio de orientación, el Banco adoptó una nueva postura ante la reforma de políticas agrícolas y aconsejó a los gobiernos que adoptaran nuevas políticas, basadas no en la producción pública y la administración estatal sino en el mercado. En un estudio reciente del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) se evalúa la experiencia recogida en las 50 operaciones para ajuste del sector agrícola financiadas por el Banco desde 1979. En él se llega a la conclusión de que, como resultado de las nuevas políticas, las operaciones crediticias están ahora mucho mejor diseñadas que antes y, actualmente, la labor del Banco en los mejores programas destinados a reformar los sistemas de fijación de precios, las empresas estatales y el gasto público es satisfactoria. En el estudio también se señala que el Banco ha pasado por alto algunos aspectos fundamentales del ajuste de las políticas agrícolas y se le recomienda que prepare una declaración detallada sobre prácticas óptimas en materia de reformas agrícolas, a fin de complementar las directrices operacionales generales sobre los préstamos para fines de ajuste.*

Primeras enseñanzas

A lo largo del decenio de 1970, la mayoría de los países en desarrollo adoptó estrategias de crecimiento que conferían especial importancia a la producción pública y al control estatal directo del crédito, de las divisas y los precios. Los programas de desarrollo recurrían a las empresas estatales, fuertemente subvencionadas; los aranceles elevados; las restricciones cuantitativas al comercio, y los tipos de cambio sobrevaluados eran moneda corriente. Estas medidas resultaron destructivas para la agricultura y la producción se resintió. En muchos casos la rentabilidad de la inversión pública era negativa, las exportaciones agrícolas se estancaron y se agravó la dependencia de la importación de alimentos.

Con el objeto de hacer frente a estas dificultades, el Banco financió préstamos para ajuste del sector agrícola. Los primeros se concentraron en mejorar los incentivos y la eficiencia del gasto público para que el modelo de producción pública y control estatal fuera más eficiente. Los resultados obtenidos en estas operaciones no fueron satisfactorios y pronto dieron origen a modificaciones en el diseño de los programas.

Por ejemplo, cuatro de las primeras operaciones tuvieron problemas porque se habían ejecutado con tipos de cambio excesivamente sobrevaluados. En la actualidad, el Banco tiene por norma exigir el equilibrio macroeconómico como requisito para apoyar las reformas de la política agraria.

A comienzos del decenio de 1990 se reconoció que la "identificación" o el compromiso con la reforma era factor determinante del éxito del ajuste. Por ello, hoy día muchas veces el Banco pide que las reformas más radicales se lleven a cabo antes de que un préstamo entre en vigor.

Otra de las primeras enseñanzas se refiere a la sucesión cronológica de las reformas. Normalmente, las reformas que aumentan los costos de los agricultores eliminando las subvenciones de los insumos sólo deben llevarse a cabo después de las que provocan el alza de los precios de la producción, como la eliminación de los impuestos a la exportación o los controles de precios.

Las operaciones de ajuste aprobadas en los años ochenta rara vez trataban de corregir las limitaciones políticas e institucionales básicas que obstaculizaban la economía; por ello, muy pocas influían realmente en la producción. En cambio, las "nuevas" operaciones aprobadas desde 1991 rechazan el modelo de la producción y el control públicos y procuran eliminar los controles de precios, crear mercados locales competitivos para los insumos y la producción, liberalizar el comercio internacional para facilitar la integración en los mercados mundiales, mejorar los sistemas normativos y privatizar las empresas públicas ineficientes (véase el Recuadro).

¿Se mantendrá el nuevo modelo?

Para estas nuevas operaciones, la prueba de fuego será si la producción agrícola cambia según lo esperado. Como es demasiado pronto para juzgar los resultados --la mayor parte de las diez nuevas operaciones aprobadas después de 1991 está aún en curso-- los encargados de la evaluación han utilizado una variable sustitutiva y han examinado entonces estudios empíricos de la reacción de la oferta ante cambios en las instituciones y las políticas agrícolas similares a los que propugnan estas operaciones.

Los resultados del examen avalan la teoría y señalan lo siguiente:

- *Las reformas políticas e institucionales similares a las emprendidas en el marco de las nuevas operaciones han incrementado considerablemente la producción agrícola en muchos países; el aumento más espectacular tuvo lugar en Chile y China.*
- *La reacción de la oferta es simétrica.* En países donde se ha castigado a la agricultura (la mayoría de los países de ingreso bajo), la liberalización aumenta la producción agrícola. Pero donde la agricultura ha gozado de fuerte protección (en países de ingreso mediano como Marruecos, Turquía y los de Europa oriental), la apertura reduce la producción, acelera el desplazamiento de los recursos de la agricultura hacia usos más productivos y provoca una reasignación de recursos dentro de la agricultura.
- *La reacción de la oferta depende de la credibilidad de las reformas.* Los productores necesitan un marco normativo previsible. El sector privado no invertirá si la viabilidad y la credibilidad de las reformas están en duda. En muchos países, los programas de reforma han dado marcha atrás y la producción se ha estancado.

- *La reacción de la oferta es sinérgica.* El grado de variación de la producción ante las reformas depende del nivel de desarrollo agrícola. Sin la infraestructura adecuada (camino, riego, energía eléctrica, telecomunicaciones) y sin investigación, créditos, instrucción para los agricultores y una oferta constante de insumos, el solo hecho de corregir los precios --aun cuando las condiciones sean propicias-- no pondrá en marcha la agricultura.

La práctica óptima

A raíz del cambio de políticas, las nuevas operaciones crediticias están mucho mejor diseñadas que las anteriores. En la actualidad, la práctica óptima del Banco para la reforma de los sistemas de fijación de precios, las empresas públicas y los programas de gasto público es satisfactoria.

Política de precios

Casi todas las operaciones de ajuste del sector agrícola han incluido reformas de las políticas de precios. Hoy en día, la práctica óptima en esta esfera requiere que los precios de los insumos y productos no estén subvencionados y sean fijados por el mercado, los precios locales estén en consonancia con los de los mercados mundiales, no haya distorsiones en el tipo de cambio, las tasas impositivas aplicadas a la agricultura y otros sectores sean moderadas, y la competencia dentro de los mercados garantice precios de eficiencia. Asimismo, las autoridades deben mantener el libre acceso a los mercados, asegurar la difusión de una correcta información sobre los precios, crear los marcos jurídicos y normativos apropiados y promover pesos y medidas exactos. La experiencia indica que no es conveniente usar los organismos públicos para fijar e imponer precios. Entre los países que han aplicado buenas políticas de precios se cuentan Chile y Nueva Zelanda.

Gasto público

De las 50 operaciones evaluadas, 23 apoyaron la reforma de los programas de gasto público en agricultura, pero pocas atacaron los defectos básicos de estos planes. A pesar de este resultado, el Banco tiene criterios y técnicas bien definidos para evaluar el gasto público en el sector:

- Los programas públicos deberían complementar los ajustes de políticas. Por ejemplo, es posible que los agricultores necesiten ayuda (investigación y extensión) para producir cultivos de exportación que ahora podrían ser rentables pero que ellos desconocen.
- Deben analizarse las subvenciones para ver si están justificadas.
- El gobierno no debe prestar servicios auxiliares para bienes privados, como productos veterinarios o alquiler de tractores.
- Se deben proveer fondos suficientes para financiar los gastos periódicos que surjan de los programas de desarrollo.

Para garantizar que los recursos se utilicen donde más se necesitan, la ayuda del exterior debe integrarse en el proceso presupuestario. En países de ingreso bajo como Burkina Faso, Ghana y

Kenya, por ejemplo, más del 80% del programa de inversiones públicas en el sector agrícola se financia con fondos del exterior.

Empresas públicas

En el decenio de 1980, algunas operaciones de ajuste trataron de mejorar las empresas agrícolas públicas que generaban pérdidas, mediante contratos basados en los resultados, reorganizaciones o privatizaciones. Muchos de estos proyectos tuvieron resultados poco satisfactorios, a veces porque, como era frecuente en los intentos de reforma de las empresas estatales, las autoridades no se "identificaban" políticamente o no se comprometían con las reformas.

Estos resultados parecen indicar que, en la mayoría de los casos, la privatización es la mejor manera de mejorar los resultados. Cinco de las nuevas operaciones incluyen importantes medidas de privatización, incluidos los ambiciosos programas de Albania, la República Kirguisa y Polonia. Se ha observado que:

- Habida cuenta de las complejas cuestiones jurídicas e institucionales en juego entre diversos sectores, es preferible emprender la privatización del sector agrícola y la reforma de las empresas públicas (con excepción de la reforma de la tenencia de la tierra y la privatización de las granjas del Estado) en el ámbito de un programa de privatización más amplio.
- Las reformas que respaldan a las empresas públicas en las operaciones de ajuste del sector agrícola deberían limitarse a las funciones que son cruciales para el progreso del sector, como la comercialización y la elaboración del principal producto de exportación de un país.
- Para evitar que la reforma de las empresas públicas se paralice por motivos políticos, quizá el Banco y el prestatario deban analizar en forma conjunta qué fuerzas políticas más amplias inciden en las normas e instituciones del sector agrícola.

Cuestiones pendientes

Los programas financiados por el Banco todavía pasan por alto algunos aspectos clave del ajuste de las políticas agrícolas.

Seguridad alimentaria

Es de prever que los programas de ajuste del sector agrícola por el hecho de modificar los precios y la producción de alimentos, tengan importantes consecuencias en la malnutrición y la pobreza (véase OED *Précis* No. 117). Sin embargo, 44 de los 50 programas financiados por el Banco no tomaron en cuenta la seguridad alimentaria.

Ello significa la renuncia a un objetivo político fundamental de todo gobierno: asegurar una provisión de alimentos suficiente para su país. Especialmente en los países de ingreso bajo, donde la mayor parte de la población todavía gasta más de la mitad de sus ingresos en alimentos, muchas de las políticas inadecuadas y las instituciones disfuncionales en el campo de la agricultura se establecieron con

el fin de promover la seguridad alimentaria. Y detrás de la tenaz resistencia de muchos gobiernos a liberalizar la economía está el temor de que las reformas desestabilicen los precios de los alimentos y causen inestabilidad política.

El análisis de la seguridad alimentaria puede ayudar a mejorar la calidad y la viabilidad de un programa de reforma agrícola. Quienes toman las decisiones deben saber de qué manera las diferentes políticas de ajuste y compensación afectarán los ingresos, los precios, el consumo de alimentos, los salarios y el estado de nutrición de grupos políticamente importantes. El análisis puede poner de manifiesto la necesidad de crear redes de protección social, así como señalar oportunidades de explotar la agricultura para mejorar la seguridad alimentaria de la población rural pobre.

Los planificadores deberían comenzar a investigar las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y sus consecuencias políticas en las primeras etapas de la preparación de los préstamos. En general, deberían idear programas de reforma que no redujeran la seguridad alimentaria.

Mercado interno

En pocas operaciones de ajuste del sector agrícola se ha investigado cómo marchan los mercados locales de productos básicos e insumos agrícolas. En la mayoría se ha supuesto que, liberalizados los mercados, la competencia surgirá de inmediato. Sin embargo, las publicaciones sobre mercados disfuncionales y las observaciones de los agricultores, consumidores y funcionarios oficiales señalan que no siempre los mercados funcionan bien.

Los préstamos para fines de ajuste son un buen instrumento para reformar el mercado. El Banco debería intensificar su ayuda para descubrir y eliminar los obstáculos que impiden el desenvolvimiento eficaz de los mercados (fijación colusoria de precios, escasa información sobre precios, restricciones en el otorgamiento de licencias, pesos y medidas sin normalizar, controles de desplazamiento).

Estas medidas son especialmente necesarias en aquellos países donde la comercialización estuvo en manos del Estado y todavía está en proceso de cambio, y en aquellos donde el sector privado ha sido ilegal o se ha encontrado en una situación muy desventajosa y tiene escaso desarrollo. Suelen ser también importantes donde los mercados privados están afianzados pero las condiciones no son totalmente propicias, como en gran parte de África.

Seguimiento e indicadores del desempeño

El seguimiento de la mayoría de las operaciones de ajuste llega a su fin una vez que el prestatario ha cumplido los requisitos para la liberación del tramo correspondiente. Sin embargo, la experiencia demuestra que, aun cuando tengan fuerza de ley, las reformas agrícolas pueden fracasar por obstáculos imprevistos, como la escasa reacción del sector privado, una crisis en el transporte o restricciones administrativas que limiten el acceso a los mercados. Si no se fiscalizan los resultados, estos obstáculos persistirán o bien llevará mucho tiempo identificarlos y eliminarlos.

Las normas del Banco sobre préstamos para fines de ajuste no exigen indicadores cuantitativos del desempeño, pero vale la pena emplearlos, pues ayudan a fiscalizar las operaciones en curso y detectar precozmente los problemas. Asimismo, contribuyen a que tanto el Banco como el prestatario comprendan las causas por las cuales los cambios de políticas dan como fruto los resultados deseados.

Riesgos políticos

Sin lugar a dudas, el mayor riesgo en las operaciones de ajuste es político. En más de la mitad de las llevadas a cabo en el sector agrícola con resultados desfavorables, la "identificación" ha sido insuficiente. Las gestiones para lograr mayor apoyo de los interesados o reducir la resistencia al ajuste son ahora más frecuentes. Pero incluso en aquellas operaciones nuevas en las que el Banco ha estudiado el riesgo político, el análisis se concentra demasiado en el compromiso de los niveles más altos con la reforma agrícola.

Desde la preparación misma, los planificadores de los programas de ajuste del sector agrícola deberían estudiar también los riesgos políticos concretos de cada medida de reforma. Deberían investigar cómo podrían reaccionar ante la ejecución del programa los principales interesados --agricultores, funcionarios y otros grupos interesados-- y cómo responderían las autoridades.

Instrumentos crediticios

El Banco cuenta con varios instrumentos para apoyar la reforma agrícola: préstamos para fines de ajuste sectorial, préstamos para inversión sectorial o proyectos de inversión condicionados a la ejecución previa de reformas de políticas. Se están ensayando nuevos métodos, como los préstamos para ajuste del sector agrícola en apoyo de programas de cambios de políticas e inversiones públicas en el sector, como en Túnez y Zambia. Para respaldar la profunda y generalizada reorganización del sector agrícola necesaria en los países de la antigua Unión Soviética se han emprendido nuevos tipos de operaciones de inversión que apoyan la reforma de políticas, el desarrollo institucional y las inversiones de capital.

Los préstamos para fines de ajuste tienen dos características que limitan su capacidad para llevar a cabo las complejas reformas de políticas que muchas veces son necesarias en la agricultura. En primer lugar, sólo pueden acceder a ellos los países con problemas de financiamiento externo. En segundo término, se han diseñado para ser desembolsados rápidamente --en dos años como máximo--, pero muchas de las reformas del sector agrícola llevan mucho más tiempo.

En los países que inician programas de ajuste estructural, el Banco debería seguir prestando apoyo inmediato a la balanza de pagos mediante préstamos para ajuste del sector agrícola. Pero a aquellos que no atraviesan dificultades importantes en su balanza de pagos, el Banco debería ofrecerles préstamos a más largo plazo para financiar los costos que entrañe la reforma de las instituciones y las políticas agrícolas.

Declaración sobre prácticas óptimas

La directriz operacional del Banco sobre los préstamos para fines de ajuste, que lleva el número 8.60, sólo se refiere a la agricultura implícitamente.

A fin de abordar apropiadamente los aspectos peculiares de los préstamos para ajuste del sector agrícola, el Banco debería elaborar una declaración sobre prácticas óptimas que complementara la próxima revisión de esta directriz.

*La **administración del Banco**, en respuesta al estudio, convino en que las reformas más difíciles respaldadas por las operaciones para fines de ajuste del sector agrícola deberían llevarse a cabo antes de la aprobación de los préstamos, en el caso de prestatarios que necesitaran un rápido desembolso de divisas pero no hubieran demostrado un compromiso muy firme con las reformas. Asimismo, la administración mencionó que la política actual del Banco es lo suficientemente flexible como para permitir préstamos a más largo plazo que financien sólo los costos de las reformas. Señaló además que se está revisando la directriz operacional 8.60, que abarca las operaciones de ajuste en general. El Departamento de Agricultura, con la colaboración del DEO, difundirá una declaración sobre prácticas óptimas, con el propósito de ayudar a los funcionarios del Banco a diseñar y ejecutar los programas de reforma del sector agrícola. Las prácticas óptimas incluirían una evaluación de los riesgos políticos y los beneficiarios. Se alentaría a los prestatarios a que redactaran sus propias cartas de intenciones sobre la política sectorial. La administración comparte la opinión de que debe prestarse más atención a las consecuencias de los programas de reforma agraria en la seguridad alimentaria y, por consiguiente, se propone mejorar la integración de los programas agrícolas en la labor del Banco sobre consumo de alimentos y nutrición.*

*El **Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo** examinó el estudio y la respuesta de la administración el 21 de febrero de 1997. Respecto del estudio, el Comité subrayó que las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria están estrechamente vinculadas al desarrollo agrícola y se les debe prestar especial atención al preparar préstamos para ajuste del sector agrícola. En los diálogos sobre políticas debe hacerse hincapié en la seguridad alimentaria e insistir en que los gobiernos asuman los proyectos como propios, pues ello aumenta las probabilidades de éxito. El Comité hizo notar que, en los programas para ajuste del sector agrícola financiados por el Banco, se han pasado por alto varios aspectos propios de los ajustes de políticas sectoriales. Recomendó que se elaborara y difundiera una declaración sobre prácticas óptimas --en temas relacionados con la agricultura, como la fijación de precios, la comercialización, las normas y la apertura del comercio-- para complementar la próxima revisión de la directriz operacional 8.60, relativa a préstamos para fines de ajuste. Además, en ella se debería resaltar la necesidad de demostrar flexibilidad al apoyar las reformas y al escoger el tipo de financiamiento más apropiado: préstamos para ajuste del sector agrícola, préstamos para inversión en este sector o proyectos de inversión condicionados a la ejecución previa de reformas de políticas. La declaración también debería recomendar que se fomentara la identificación de los prestatarios con las operaciones mediante servicios no crediticios y la participación previa al préstamo, y exigir, además, que las prácticas del Banco se ajusten a sus*

preceptos. El Comité recalcó que se deben elaborar indicadores del desempeño en los préstamos para ajuste del sector agrícola. Por último, el Comité señaló que, para que los países de ingreso bajo que no cuentan con alimentos suficientes puedan mejorar la seguridad alimentaria, es de crucial importancia que exista un sistema comercial justo y estable.

(BOX Page 2)

Teoría en que se basan las operaciones de ajuste del sector agrícola en la actualidad

Se prevé que el ajuste estructural --la reforma de las políticas económicas y las instituciones-- producirá condiciones que alentarán el desarrollo socioeconómico. Esta teoría se sustenta, en primer lugar, en la liberalización de los precios y los mercados. Si los precios guardan relación con los de los mercados mundiales; si la comercialización, la elaboración y los servicios públicos son más eficientes, y si se mejora el acceso a una tecnología apropiada, la composición de la producción agrícola se modificará al aumentar la producción de cultivos de precio más elevado. El valor de la producción asciende a corto y mediano plazo debido a una asignación más eficiente de los recursos y (generalmente) al aumento de la producción para exportación, y a largo plazo debido a inversiones más cuantiosas y eficientes.

La teoría se sustenta, en segundo término, en la producción privada y la autonomía del mercado. Supone que, donde el objetivo es el progreso económico, la producción privada --en una definición amplia que incluye el comercio y otros servicios-- genera con más facilidad la competencia necesaria para que la producción y los servicios sean eficientes. Afirma que los mercados distribuyen los recursos mejor que la administración pública. Este esquema implica que los gobiernos tendrán funciones completamente diferentes a las que se requieren en el modelo de producción y control en manos del Estado, e incluye la creación de marcos normativos y jurídicos que favorezcan los mercados autónomos. (Quizás en un principio los países con escaso personal especializado y sectores privados endebles necesiten algún apoyo del sector público. Pero la función del gobierno será, a la larga, contribuir a la eficiencia de los mercados garantizando la competencia y la transparencia de los precios.)

(BOX Page 1)

**Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market. Estudio sobre la evaluación de operaciones del Banco Mundial, por Jacob Meerman, abril de 1997. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco y el público en general pueden obtener los estudios por medio del Departamento de Publicaciones del Banco: teléfono 1-202/458-0616, fax 1-202/522-2627, correo electrónico: books@worldbank.org. El presente Boletín fue redactado por Stefano Petrucci.*

(BOX Page 4)

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 se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas al director, Departamento de Evaluación de Operaciones, teléfono 1-202/458-4497, fax 1-202/522-3200, correo electrónico: eline@worldbank.org