

# EL PAPEL DE OCCIDENTE EN LA RECONSTRUCCION DE LA AGRICULTURA DEL ESTE Y DEL CENTRO DE EUROPA Y DE LA ANTIGUA UNION SOVIETICA

Por  
MICHEL PETIT (\*)  
KAREN BROOKS (\*)

El paso de la agricultura desde un sistema de economía planificada a otro de economía de mercado, en la Europa Central y del Este y en la antigua Unión Soviética, se presenta, a menudo como una «transición» (Braverman, *et al.*, 1993). El término es a la vez apropiado y desorientador. Es literalmente apto para referirse, como es el caso, a un período temporal de cambio entre dos situaciones estables y duraderas. Implica, además, la asunción optimista de que las dificultades actuales en la región son transitorias y que está asumido el recurso al subsidio entre los dos puntos extremos en la medida deseable.

El término es, no obstante, desorientador, desde el punto en que supone una evolución ordenada con una secuencia, unos indicadores, y una metodología para medir la distancia entre el antes y el después. En lugar de ello, los dos últimos años, en la mayoría de las regiones, han significado un período de sensible ajuste en determinadas áreas, mientras que en otras se han registrado notables lagunas y cuellos de botella. La producción y el consumo de alimentos han descendido aunque no drásticamente.

---

(\*) Banco Mundial.

– Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 165 (julio-septiembre 1993).

---

La comprensión creciente de la importancia de la tarea y de la magnitud de las dificultades es el motivo de haber utilizado en el título el término «reconstrucción». Nuestro propósito es perfilar un esquema de estrategia de ayuda, que implique tanto a las instituciones internacionales como a los donantes bilaterales, e investigar si esta estrategia refleja adecuadamente nuestra idea de las dificultades de la transición y de las necesidades de la reconstrucción.

## I. PROBLEMAS

Algunos problemas se han manifestado con especial intensidad durante los dos años del proceso de cambio.

### I.1. *Subsidios y estabilización macroeconómica*

Un entorno macroeconómico estable es la clave del ajuste sectorial. En un contexto de inflación y devaluación acelerada de las monedas, los gobiernos son reacios a relajar los controles sobre los precios de los productos y a permitir que los precios agrarios al productor alcancen determinados límites. Muchos practican algún control sobre los precios de los consumos intermedios tales como los productos químicos y los combustibles. La inflación y el control de precios tienden, de esta forma, a exacerbar el deterioro de la relación de intercambio en la agricultura. Al mismo tiempo los sectores agrarios se encuentran entre los que más éxitos han cosechado en sus presiones para conseguir subsidios y el impacto de estos, tanto en el propio sector agrario como en otros sectores, ha consistido en retardar el avance hacia la estabilización macroeconómica. Los subsidios no compensan plenamente el efecto de la caída de los precios al productor y además no remedian las distorsiones de los precios. La inflación, además, deteriora el clima necesario para estimular la confianza de los inversores privados.

En los países más prósperos, donde están más introducidas las prácticas del mercado, tales como Hungría y Polonia, los productores agrarios demandan programas de apoyo de tipo europeo que,

---

tanto los presupuestos nacionales como los consumidores pueden difícilmente soportar. En la mayor parte de la antigua URSS y de los países comunistas de los Balcanes, los gobiernos están subsidiando los inputs y el crédito en un esfuerzo por mantener la producción sin que los precios de los productos crezcan más allá de ciertos límites. Las distorsiones de los precios convierten en antieconómica para los productores la adopción de tecnología, importada, de más alta productividad.

Los subsidios causan un daño adicional al apuntalar la vieja estructura colectiva. Este efecto resalta con notable claridad en una encuesta, realizada en noviembre y diciembre de 1992, sobre una muestra de empresas agrarias en Rusia (ver Brooks y Lerman, 1994).

La mayoría de las empresas encuestadas se ha reorganizado, como una nueva forma de explotación colectiva, de conformidad con los decretos sobre reforma agraria y reestructuración de explotaciones. Los gestores, sin embargo, experimentan una muy ligera presión económica para comportarse en forma diferente a como lo han hecho en el pasado. El 80 por ciento obtuvieron beneficios contables (sobre la base de unos flujos de caja no deflactados) en 1992 y manifestaron un escaso interés en realizar mayores cambios estructurales, incluso cambios de dirección, diversificación de la producción y tecnología.

Los beneficios, en muchos casos, se han derivado de una estrategia consistente en tomar préstamos a corto plazo a tipos de interés muy negativos. El crédito se utilizó para comprar inputs durante la primavera en el sector agrícola y alimentos junto con otros inputs en el sector ganadero a lo largo de todo el año. La venta de una cosecha escasa permitió a las empresas atender al pago de la deuda, para entonces devaluada, y cubrir pérdidas en el sector ganadero. Incluso con subvenciones considerables en los piensos y primas a los precios de los productos, buena parte de la producción de carne y leche es antieconómica en las condiciones actuales. Los préstamos a tipos de interés positivos no hubiesen generado beneficios (contables) internamente transferidos a la explotación del ganado.

En contraste con las explotaciones colectivas reestructuradas, los agricultores privados mostraron una clara tendencia a reforzar las producciones agrícolas en detrimento de las ganaderas. Los productores privados, no condicionados por pasadas inversiones, se mueven más rápidamente

---

hacia una mayor especialización en producciones agrícolas rentables. Las pérdidas de las explotaciones colectivas son las mayores que se registran en el subsector ganadero, todavía los gestores agobiados por grandes inversiones en activo fijo, edificaciones y equipo, son reticentes a reducir la dimensión de las explotaciones en la medida que exigirían las nuevas circunstancias económicas.

El estudio de las explotaciones reestructuradas llevado a cabo en Rusia, sugiere que la reorganización de las explotaciones colectivas significará escasos cambios en su comportamiento a menos que tengan que hacer frente a las consecuencias económicas de las pautas de producción y de la tecnología heredadas. Mientras estas consecuencias recaigan sobre el gobierno en virtud de los subsidios, un sector colectivo reorganizado continuará comportándose como en el pasado. Un programa creíble de estabilización macroeconómica que transmitiese el ajuste a los sectores sin excluir la agricultura, estimularía sobremanera la reestructuración y crearía un entorno económico proclive a la inversión privada en la nueva estructura agraria. La reducción de los subsidios a la agricultura originaría también costes sociales que repercutirían en las jubilaciones y en las medidas públicas de carácter asistencial. Una más intensa reestructuración agraria en Rusia no conduciría a crear un mayor desempleo adicional ni tampoco en los países que llevasen a cabo una reforma agraria similar a la rusa, toda vez que los que cesen como trabajadores agrarios pueden legalmente explotar la tierra como agricultores privados. Por el contrario, se crearían explotaciones intensivas en trabajo debido al bajo coste de oportunidad de la mano de obra a corto plazo.

### *I.2. El sector ganadero*

Se sabe que los problemas en el sector ganadero han sido importantes al principio de la transición, no obstante, el mayor impacto de este subsector sobre el proceso general de la reforma solamente llegará a clarificarse en forma gradual. El número de animales ha descendido en respuesta a la caída de la demanda debida a la eliminación o reducción de los subsidios al consumo. La reducción de los efectivos ganaderos en el sector colectivo, sin embargo, no ha sido suficiente para mantener el ya bajo nivel de

---

eficiencia de las explotaciones. En Rusia, como en la mayor parte de la antigua URSS, la producción de leche ha caído aproximadamente un 20 por ciento desde los ya notablemente bajos niveles de 1990 y también ha descendido la producción de carne por animal.

La mayor parte de las grandes explotaciones de la era comunista diversificaban su producción entre granos, alimentos para el ganado y productos ganaderos. Continúan autoabasteciéndose con sus propias producciones de granos y siguen disfrutando de subsidios para la adquisición de alimentos para el ganado, energía y préstamos.

La apelación a los subsidios y la resistencia a las nuevas políticas de precios y préstamos se deriva de los problemas del sector ganadero y del retraso en el ajuste de dicho sector. Los productores de granos y semillas oleaginosas podrían beneficiarse sustancialmente del cambio hacia los precios mundiales, pero esto no ha sido posible a causa de la repercusión de dicho cambio en las explotaciones ganaderas.

### *I.3. Problemas del sector financiero*

Estos problemas eran, en teoría, conocidos al principio de la transición pero solamente con el paso del tiempo ha quedado claro cómo estos problemas limitan el camino hacia posibles soluciones. La mayor parte de la ayuda internacional para facilitar el cambio estructural y la reconversión se ofrece a través de préstamos más que de subvenciones. En circunstancias normales el crédito se transfiere desde el prestamista hasta el prestatario final a través del sistema crediticio doméstico.

Los mercados crediticios en muchos países del mundo son imperfectos y numerosas experiencias ponen de manifiesto los obstáculos a la actividad prestamista que ofrecen los sistemas distorsionados de crédito. El mensaje central de esta experiencia es que los programas de gobierno fracasan a menudo cuando intentan controlar o dirigir el crédito subsidiado a determinados receptores, que no pueden beneficiarse del sistema de crédito existente. La enseñanza de este mensaje es que los beneficiarios del crédito, de los grupos objetivo, obtendrían mayores beneficios a largo plazo si el crédito no estuviese subsidiado, toda vez que la oferta de crédito sería más per-

---

manente y por consiguiente más segura. En general los esfuerzos para remediar las distorsiones del sistema crediticio son más efectivos que los programas especiales instrumentados al margen de dicho sistema.

Esta conclusión ha sido entendida, desde hace relativamente poco, por las organizaciones internacionales y ha tenido como consecuencia una fuerte oposición a sostener actividades que impliquen préstamos dirigidos. Todo esto es aplicable a la mayor parte del mundo y los esfuerzos para utilizar y reforzar los sistemas financieros existentes deben incluir una mayor movilización del ahorro rural. Modificaciones innovadoras para seleccionar a los demandantes y para garantizar los préstamos pueden ser también beneficiosas.

En la antigua Unión Soviética y parte de la Europa Central y del Este el sistema financiero privado no está excesivamente distorsionado, puesto que es casi inexistente. En este contexto la falta de voluntad para trabajar con créditos dirigidos limita a las instituciones internacionales para trivializar los argumentos acerca de la importancia de establecer instituciones financieras competitivas y tipos de interés positivos. En la antigua Unión Soviética la financiación agraria está todavía dominada por la banca especializada con tipos de interés real tan bajo como -1.000 por ciento. Los Ministros de Agricultura tienen poco que decir sobre cómo las reformas drásticas influyen en el sector financiero. Dichos Ministros participan en decisiones sobre el volumen total de crédito disponible para la agricultura y el nivel de subsidiación sectorial en los tipos de interés.

Su tarea más difícil consiste en determinar, juntamente con los bancos agrarios, qué empresas deben recibir créditos y para qué fines. Los Ministerios están aún profundamente implicados en la orientación de los créditos, pero con frecuencia, carecen de criterios apropiados para realizarla; con demasiada frecuencia dirigen la mayor parte del crédito hacia empresas y actividades que generan las pérdidas más elevadas.

La llamada de las instituciones internacionales para detener la orientación del crédito y permitir que lo haga el mercado refuerza la sospecha, por parte de muchos expertos ministeriales de los países receptores, de que los expertos extranjeros no entienden sus «especiales circunstancias». Quizás están en lo cierto si pensamos en la

---

gran diferencia entre las instituciones financieras. Las instituciones internacionales han ofrecido asistencia técnica y económica para organizar un nuevo sistema bancario pero han aportado pocas orientaciones sobre qué hacer hasta que esto suceda. Los problemas se refieren, al mismo tiempo, a la distribución intersectorial del crédito y a su reparto entre empresas y actividades concretas.

La agricultura no es el único sector que necesita directrices para la distribución del crédito durante la fase transitoria, pero es uno de los más importantes en muchos países de la región, por su influencia en el equilibrio macroeconómico. Las discusiones sobre el crédito agrario, a nivel nacional, se desarrollan, a menudo, en una atmósfera de crisis, en la que el asunto a decidir es el volumen de crédito adicional necesario para mantener el sector a flote hasta la cosecha siguiente. La cuestión más constructiva sería cómo puede articularse, para el período transitorio, criterios de distribución del crédito que faciliten el ajuste sectorial y, en verdad, todavía carecemos de respuesta para esta cuestión.

#### *I.4. Reestructuración de las explotaciones*

Cada país a seguido diferentes caminos para reformar la propiedad de la tierra y la estructura de las explotaciones. Dos de las soluciones, generalmente adoptadas, han sido restituir sus derechos a los propietarios que poseían la tierra inmediatamente antes de la colectivización como en Rumanía y Bulgaria, o bien asignar las tierras, en calidad de propietarios, a los trabajadores actuales que, residan en el medio rural, como en la mayor parte de la FSU. A pesar de que los objetivos económicos han sido semejantes en todos los países de la región (por ejemplo, la creación de un régimen de propiedad privada y una estructura de las explotaciones para la recuperación y el crecimiento), las medidas de política han diferido considerablemente de unos países a otros y afectado, en consecuencia, a los resultados.

Se esperaba que el crecimiento del sector privado y la reestructuración de las tradicionales explotaciones colectivas condujese al incremento de la productividad. Un amplio conjunto de literatura teórica y empírica apoya la expectativa de que, a largo plazo, el sec-

---

tor privado será más eficiente que el sector colectivo y de que el crecimiento se acelerará en la medida en que la agricultura privada esté firmemente consolidada (ver Deiminger, 1993). La caída continuada de la producción, incluso en los países en que la privatización ha sido vigorosamente impulsada, como en Rumanía por ejemplo, no apoya las expectativas de algunos observadores basada en que la privatización constituirá un fuerte estímulo para la producción total al estilo de China. Tampoco ocurrirá esto con la corporatización del sector colectivo mediante su transformación en explotaciones corporativas de estilo americano.

La evolución del sector privado se está caracterizando por la caída del volumen de inputs adquiridos fuera de la explotación, particularmente fertilizantes y pesticidas, incluso inputs mecánicos, como respuesta al aumento de los precios relativos. Los agricultores privados están empleando técnicas más intensivas en trabajo, en el sector agrícola, que las explotaciones colectivas. A medida que los productores actúan en el sector privado diversifican la producción en respuesta a las expectativas de beneficio inmediato y menos condicionados por las pautas inversoras del pasado como ocurre en las explotaciones colectivas. La principal ventaja, a corto plazo, del incremento de la agricultura privada no parece que será el incremento de los rendimientos de las producciones como en China, sino más bien el ajuste acelerado de la diversificación productiva y de la tecnología para reflejar los nuevos precios relativos. La necesidad del ajuste en la Europa Central y del Este y en la antigua Unión Soviética es probablemente más acusada que en China, simplemente por la importancia de la ganadería en la región y por la escasa viabilidad de la mayor parte de las explotaciones ganaderas con su heredada configuración.

A medida que los precios se mueven hacia niveles mundiales y los obstáculos de las explotaciones ganaderas heredadas se remontan, la adopción de nueva tecnología y los mejores incentivos a los productores pueden acelerar el crecimiento de la productividad. Además, si coexisten los sectores colectivo y privado, es previsible que este último sea más dinámico. Desde el punto en que la mayor parte del incremento de la productividad en este sector procederá de las inversiones más que de la mejora inmediata de los incentivos al trabajo, son relevantes los factores que afectan a la inversión.

---

Particularmente importante entre éstos es la seguridad del derecho de propiedad que incluya el derecho a hipotecar y vender la tierra. El derecho a comprar y vender libremente la tierra no existe, casi con generalidad, en las sociedades postcomunistas. Además, las inversiones públicas en investigación agraria y en la creación de un activo servicio de extensión, serán también importantes para los agricultores privados.

### *I.5. Distribución*

Desde el punto en que la agricultura de la región depende de los inputs adquiridos fuera de las explotaciones y que además transforma una elevada proporción de las producciones, la mejora de los sistemas de distribución son consecuentemente importantes. El aumento de la productividad exige el suministro de bienes y servicios de mejor calidad que los proporcionados habitualmente en forma paraestatal. Se ha extendido ampliamente la idea de que, incluso si las explotaciones se reestructuraran a una velocidad conveniente, las ganancias de productividad pueden ser absorbidas por intermediarios monopolísticos y monopsonísticos.

La estructura de la oferta del mercado de inputs, juntamente con los escasos cambios experimentados en este campo, avalan la citada creencia. La privatización de los procesos de transformación y distribución, que simultáneamente no incrementa la competencia, no aporta a las explotaciones protección frente al ejercicio de poderes monopolísticos. Más aún, el ejercicio real del poder monopolístico puede, de alguna forma, ser menor que el corrientemente admitido y varía con cada uno de los bienes. La mayor parte del deterioro de la relación de intercambio en la agricultura se atribuye con frecuencia al ejercicio del poder monopolístico en la cadena de comercialización. En un primer período, sin embargo, la mayor parte de este deterioro estuvo ocasionada por las políticas de precios de los gobiernos: permanencia en parte del control del precio de los productos mientras que los precios de los inputs adquiridos fuera de la explotación, tales como fertilizantes, productos químicos y combustibles, se aproximaban a los niveles mundiales. Ni los altos precios

---

de los fertilizantes, productos químicos y combustibles ni tampoco los bajos precios de los productos son exclusiva o principalmente debidos al ejercicio del poder monopolístico.

Si la mayor parte del deterioro de la relación de intercambio se atribuye a los monopolios, serán exagerados los beneficios que puedan esperarse de la desmonopolización. Esta no acarreará en muchos casos ventajas durante el proceso de privatización. Un cierto incremento de la competencia en la distribución puede conseguirse mediante la liberalización del mercado, principalmente en los países más pequeños, así como con la reestructuración durante el proceso de privatización. La mayor parte de la mejora, sin embargo, se percibirá solamente a largo plazo con la entrada de nuevos agentes y nuevas inversiones más que con la privatización de las empresas actuales.

#### 1.6. Comercio exterior

En la congestionada economía agraria de la Europa Central y del Este y de la antigua Unión Soviética el comercio intrarregional ha sido siempre más importante que los intercambios con el resto del mundo. Las importaciones, incluso en su nivel más alto durante 1989 y 1990 (casi 20.000 millones de dólares) en la URSS, no significaron más que el 10-15 por ciento del consumo doméstico de la mayor parte de los productos agrarios. Las importaciones de granos en los años en que fueron más elevadas no constituyeron más del 20 por ciento de las disponibilidades. En muchos países pequeños de la región, sin embargo, particularmente en la Europa Central y del Este y en los Balcanes, se exporta una gran proporción de la producción agraria. El acceso a los mercados del antiguo bloque del Este y del resto del mundo es esencial para la recuperación. La caída del comercio intrarregional desde 1990 ha sido perjudicial para todas las partes e ilustra la importancia de la liberalización del comercio tanto dentro de la región como a través del GATT.

La liberalización de los intercambios multilaterales es esencialmente importante para el éxito de las reformas y esta idea debe informar un renovado compromiso de alcanzar una mayor influencia del mercado en la liberalización de los intercambios agrarios a través del

---

GATT. Si la política doméstica de reformas, urgida por la comunidad internacional, ha de tener éxito, las economías en transición necesitaban incrementar el acceso a los difíciles mercados actuales y reducir el exceso de oferta de bienes clave que están presionando sobre los mercados y deprimiendo los precios. En el pasado los exportadores netos estaban en cierto modo discriminados por las barreras a los intercambios agrarios en las economías desarrolladas, y los importadores netos, particularmente la Unión Soviética, se beneficiaban del exceso de oferta. Paradójicamente, ahora, tanto los exportadores tradicionales como los mayores importadores del pasado podrían beneficiarse de la liberalización del mercado.

El futuro de las economías de mercado rusa y ucraniana se derivará de la revalorización y de la mejor utilización del potencial de sus sectores productores de granos y ambas economías junto con las tradicionales exportadores de la Europa Central se beneficiarán de la liberalización del mercado y de los más altos precios de dichos productos. En el inmediato futuro la permanencia del exceso de oferta y los avatares de los intercambios bélicos deformarán el apoyo a la agricultura forzando mayores dotaciones y desplazando los intercambios tradicionales basados en las ventajas comparativas a largo plazo. El cambio hacia un comercio agrario más libre globalmente, y no sólo con la Europa Occidental, mejoraría los incentivos al productor y facilitaría la solución de los problemas de la balanza de pagos, acelerando, de este modo, las reinversiones en una agricultura más productiva en toda la región.

Polonia, Checoslovaquia y Hungría han reforzado sus lazos políticos y económicos con la Europa Occidental y han firmado acuerdos de asociación con la Comunidad Europea. Hungría y Polonia han tenido algunos éxitos en la mejora de su acceso a los mercados de Europa Occidental en compensación de la pérdida del mercado agrario soviético. El éxito es un indicador importante de que los consumidores de Europa Occidental aceptarán los productos de Polonia y Hungría cuando se les ofrezca la oportunidad, pero no constituye una prueba concluyente de competitividad o de la existencia de ventajas comparativas, sino más bien un artilugio de favoritismo político. Otros países de la región no han resultado tan favorecidos y ni siquiera el favoritismo citado puede resultar tan conveniente como una genuina integración basada en el mercado libre.

---

## II. ESTRATEGIAS DE INTERVENCION: APOYO FINANCIERO, ASISTENCIA TECNICA Y LIBERALIZACION DEL MERCADO

¿Cómo puede el Oeste apoyar la reconstrucción de la agricultura del Este y Centro de Europa y de la antigua URSS? Para los fines de este trabajo bastará una definición vaga y amplia del Oeste. El término incluye básicamente los países de la OCDE, Europa Occidental, Norte de Africa, Oceanía y Japón, así como las organizaciones internacionales con influencia dominante en dichos países.

El apoyo financiero y la asistencia técnica son habitualmente considerados como los principales componentes de los programas de ayuda, pero por sí solos no abarcan la responsabilidad fundamental del Oeste que consiste en la liberalización del mercado. El mercado es un complemento crítico del apoyo financiero y de la asistencia técnica del Oeste. En un momento de restricciones presupuestarias cuando la mayor parte del apoyo financiero reviste la forma de préstamos en lugar de subvenciones la importancia de la liberalización del mercado es fundamental.

Al margen del mercado la ayuda del Oeste incluye la ayuda alimentaria, el apoyo financiero y la asistencia técnica. Los más significativos donantes bilaterales y las instituciones internacionales continúan reuniéndose periódicamente, usualmente en los encuentros del G7, y comparten información sobre las necesidades del cambio y las estrategias de intervención. Sin embargo, ha habido una coordinación relativamente escasa en el campo de la agricultura. El diferente enfoque de los programas unilaterales y multilaterales así como la incapacidad de alguno de los bilaterales para generar financiación han impedido una coordinación eficaz. No obstante, ha surgido una cierta división del trabajo.

### II.1 *Los programas bilaterales*

Los donantes bilaterales han ofrecido apoyo en forma de bienes para sostener el consumo, y han suministrado asistencia técnica de muchas clases.

---

El apoyo en forma de bienes se ofrece mediante los programas de ayuda alimentaria, ordinariamente bajo un *aspecto concesional* y raramente como una subvención pura y simple. Esta ayuda fue especialmente importante al principio del período de transición; por ejemplo, al final de 1991 y principios de 1992 en la antigua URSS y antes en la Europa Central y del Este. La ruptura del sistema de comercialización alimentaria, al final del período de precios controlados, significó que la liberalización de precios, en un cierto número de países, hubo de ser establecida en un contexto de gran incertidumbre sobre la oferta total y la distribución interna. La presencia de alimentos del exterior ayudó a calmar los temores de escasez.

No obstante, han cundido las dudas acerca de quién ha recibido realmente la ayuda alimentaria, y estas dudas menoscaban parte de la importancia de la ayuda. Se intentó ayudar a la población más desfavorecida durante un período de dificultades y al ampliarse a otros grupos se erró el tiro.

Su más importante finalidad, sin embargo, consistió en facilitar la introducción de un sistema basado en una mayor flexibilidad de los precios de los alimentos y en una distribución interna más responsable. La liberalización de los precios, al evitar el colapso de la producción y distribución, contribuyó a proteger a los más débiles en mayor medida que la ayuda alimentaria.

La liberalización de los precios se ha introducido en grados diferentes según países. En la antigua URSS, Rumanía y Bulgaria han permanecido algunos controles en forma más o menos explícita. La primera evidencia rusa, sin embargo, indica que incluso con la liberalización parcial finalizada en enero y marzo de 1992 y en ausencia de instituciones de mercado privadas, los mercados alimentarios empezaron a responder al nuevo régimen de precios en los ocho meses que siguieron a la liberalización (ver Gardner y Brooks, 1993). La introducción de un sistema de precios de la alimentación más flexible puede considerarse como el mayor logro del primer período de la transición y ello fue facilitado por la presencia de la ayuda alimentaria.

Además, la ayuda alimentaria ha supuesto una contribución positiva en países afectados por desastres naturales, tales como sequía en

---

Moldavia o la guerra de Armenia. En otros países, la influencia beneficiosa de la ayuda alimentaria, instrumentada al margen del período inmediatamente anterior a la liberalización de precios, es más cuestionable. Los gobiernos tuvieron, en principio, la posibilidad de utilizar la ayuda alimentaria para sostener una continuada liberalización de los precios y ajustar tanto las cantidades de bienes como sus valores monetarios en el marco de programas de la ayuda, pero no lo hicieron así. Los donantes bilaterales no han impuesto excesivas condiciones en cuanto a la utilización de la ayuda alimentaria. Al mismo tiempo los donantes bilaterales y las organizaciones multilaterales han asesorado a los países para facilitar que los precios al productor alcancen niveles mundiales, la ayuda alimentaria, pues, ha llegado a las economías domésticas a precios altamente subvencionados.

Las subvenciones a la cebada, al maíz y trigo forrajero han reducido el coste para las explotaciones y los gobiernos de mantener numerosos e improductivos efectivos ganaderos y, en consecuencia, han retrasado el ajuste en dicho sector.

En el período actual la ayuda alimentaria no está siendo utilizada para apoyar la etapa siguiente de la reforma económica. Sin embargo, las importaciones de productos para la alimentación humana y animal compiten cada vez más con las exportaciones comerciales de otros países dentro de la zona, desde el punto en que estos no pueden ofrecer sus productos a crédito.

El nivel y la composición de los bienes proporcionados por la ayuda alimentaria deberían ser cuidadosamente revisados y modificados si se comprueba que dicha ayuda está desplazando al mercado entre los países de la región. La ayuda en forma de bienes sólo debería continuar cuando se haya establecido un calendario preciso para que los productores domésticos alcancen los precios mundiales, excepto en los casos de ayuda humanitaria para aliviar las consecuencias de catástrofes naturales o civiles.

Los programas bilaterales han comportado compromisos importantes de asistencia técnica en la agricultura, a menudo basados en subvenciones. Estos fondos han sido utilizados para los trabajos analíticos de apoyo institucional de la reforma, tales como los trabajos catastrales y de titulación de tierras y también para la capacitación a

---

corto plazo. La formación económica, a escala significativa, ha estado ausente de los programas. Es muy escaso el número de economistas de los antiguos países comunistas (excepto China) subvencionados para formarse en Norteamérica o Europa.

La asistencia técnica procede de muy diversas fuentes poco o nada coordinadas. En su mayoría es suministrada por expertos extranjeros que carecen de conocimientos sobre la región y desconocen el idioma local, lo que probablemente limita su valor. Es más, grave la limitada capacidad de las instituciones homólogas de los países receptores. En ausencia de una clara visión del proceso de reconstrucción, incluida la secuencia de las reformas, es ciertamente difícil para todas las partes implicadas a optimizar el uso de los recursos invertidos en actividades de asistencia técnica.

## II.2. *Las instituciones multilaterales*

La ayuda procedente de las instituciones financieras multilaterales se centra en los recursos financieros que dichas instituciones pueden suministrar. A causa de la importancia de esta función estas instituciones se encuentran profundamente inmersas en el debate interno de política económica.

El apoyo de estas instituciones se ha orientado a mantener la producción a corto y a largo plazo, facilitar el ajuste a los nuevos parámetros económicos, desarrollar las instituciones propias de una economía de mercado y promover un crecimiento sostenible.

La tarea del IMF es fundamental para la agricultura puesto que el IMF organiza el diálogo con los países miembros con vistas a la estabilización macroeconómica. El Banco Mundial asume el liderazgo de los trabajos sectoriales en agricultura. El EBRD es también activo y a veces ambos trabajan conjuntamente en especial cuando se trata de tareas de análisis.

Ultimamente el grueso de los recursos financieros externos deben ser aportados por el sector privado; el EBRD y el IFC desempeñan un papel impulsor de algunos sectores.

Un programa de estabilización acordado con el IMF es la base del liderazgo del Banco Mundial en apoyo del ajuste en la agricultura.

---

ra, no obstante el acuerdo ha sido difícil de alcanzar. Durante las complicadas discusiones la producción agraria continúa descendiendo. Una serie de préstamos coyunturales han sido establecidos para detener la caída de la producción. Estos incluyen préstamos para sostener la balanza de pagos, rehabilitar las industrias clave y mitigar desastres naturales como la sequía. Las ayudas se han orientado hacia las importaciones de inputs estratégicos para sostener la producción en los subsectores que representen ventajas comparativas de cada país a corto plazo.

Desde el momento en que un país logra el acuerdo sobre un programa de estabilización macroeconómica, los préstamos del Banco Mundial pueden utilizarse para establecer los nuevos parámetros a nivel sectorial y facilitar el ajuste al nuevo entorno. Los países se comprometen a instrumentar políticas sectoriales tales como la reducción de los subsidios, la reforma agraria y los cambios en la política de intercambios, y los fondos prestados se sitúan a disposición de los agentes económicos que quieren invertir bajo las nuevas condiciones.

El volumen de préstamos disponible después de adoptar un programa de estabilización es superior al disponible en un período transitorio. Esta política entraña el gran riesgo para el país prestatario de que el crédito se desvíe hacia un entorno inestable e inflacionario y, consecuentemente, un mayor riesgo para las posibilidades del Banco de recuperar sus préstamos. Además, la inflación viene generalmente acompañada de créditos domésticos a la agricultura a tipos subsidiados y estos créditos reducen la demanda de fondos disponibles bajo las condiciones más estrictas de las operaciones de préstamo del BIRD. Hasta que los programas de estabilización se instrumentan es difícil establecer operaciones de préstamo viables a los sectores, mientras que el clima político internacional del momento crea presiones para prestar con benevolencia. Los proyectos de programas multilaterales normalmente incluyen una voluminosa asistencia técnica para promover el aprendizaje en el perfeccionamiento institucional. La mayor parte de la asistencia técnica incluida en los proyectos multilaterales reviste la forma de préstamos mientras que en el caso de los programas bilaterales dicha asistencia técnica consiste en subvenciones. Es obvio que los gobiernos

---

prefieren subvenciones a préstamos. Las oportunidades surgen por la complementariedad entre los préstamos y el entramado político diseñado en conjunción con las organizaciones multilaterales y la asistencia técnica de los programas bilaterales.

La clave para explotar estas complementariedades está en los gobiernos y su capacidad para coordinar la asistencia disponible. Si los gobiernos asumen plenamente y apoyan el conjunto de reformas que las organizaciones multilaterales consideran apoyables, pueden requerir de dichas instituciones apoyos específicos de asistencia técnica. Frecuentemente los gobiernos acuerdan reformar los paquetes de medidas que no pueden asumir plenamente y en estos casos vuelven los ojos a la asistencia técnica para el diseño de programas de inversión que carecen de fuentes de financiación. Ciertamente debe mejorarse la conexión entre programas multilaterales y bilaterales pero es en definitiva competencia de los gobiernos gestionar sus propios paquetes de reformas y coordinar las ayudas con efectividad.

### III. CONCLUSION

La reestructuración de la agricultura en la Europa Central y del Este, altamente ligada al conjunto del proceso de reformas de estas economías, presenta numerosos desafíos. Los principales actores son los ciudadanos de estos países que deben enfrentarse a difíciles alternativas políticas. El Oeste sólo puede jugar un papel de apoyo. Aunque de importancia secundaria, este papel puede ser muy significativo. Esta tarea requerirá una colaboración estrecha y permanente con los gobiernos para llegar a la mutua convicción de la necesidad de un entorno político adecuado y de las dificultades para su desarrollo. A largo plazo la capacidad interna para analizar políticas puede proceder de una nueva generación de economistas agrarios entrenados en los métodos técnicos y empíricos de las economías de mercado. Hasta que estén disponibles especialistas locales, entrenados en la moderna economía agraria, para proporcionar análisis a sus propios gobiernos, los programas bilaterales y las organizaciones multilaterales tendrán que trabajar con sus homólogos

---

locales con objeto de suministrar un soporte empírico estable a la discusión política.

En el momento presente este soporte es débil y esta debilidad es muy costosa, ralentiza el diseño de operaciones de préstamo e incrementa los costes puesto que la mayor parte del trabajo debe ser realizado por misiones que han de viajar desde Washington o desde la Europa Occidental para cortas estancias. Se pierde demasiado tiempo entre los viajes de las misiones. Mediante el logro de la posibilidad para sostener un diálogo regular sobre política agraria, fundamentado sobre una sólida base empírica, podría conseguirse el refuerzo del papel de las misiones residentes de las instituciones occidentales hasta que pudiera llenarse la brecha en la formación económica-agraria. Pero tal procedimiento sólo puede aceptarse como una estabilización del bache existente, con carácter de solución provisional. El desarrollo de las capacidades locales se necesita con urgencia. Este puede constituir un objetivo útil para las actividades de asistencia técnica. También justifica la mayor atención que ha sido prestada al desarrollo de la formación agraria y de las instituciones de investigación particularmente en el campo de la economía agraria.

#### BIBLIOGRAFIA

BRAVERMAN, A., BROOKS, K. M. y CSAKI, C. (1993). *The Agricultural Transition in Central and Eastern Europe and the Former USSR*. The World Bank, Washington, D.C.

BROOKS, K. y LERMAN, Z. «Land Reform and Farm Restructuring in Russia, 1992». *American Journal of Agricultural Economics*, forthcoming, 1994.

DEININGER, K. (1993). «Cooperative and Collective Production: The International Experience», manuscript.

GARDNER, B. y BROOKS, K. M. (1993). «How Retail Food Markets Responded to Price Liberalization in Russia after January 1992». Working Paper Series 1.140, The World Bank, Washington, D.C.

#### RESUMEN

Ante el paso de la agricultura desde un sistema de economía planificada a otro de economía de mercado, en la Europa Central y del Este y en la antigua Unión

---

Soviética, se intenta perfilar un esquema de estrategia de ayuda e investigar si dicha estrategia se adecúa a la idea de las dificultades de la transición y de las necesidades de reconstrucción.

Durante los dos años del proceso del cambio, han surgido diversos problemas que se analizan y para los que se apuntan posibles soluciones.

Hay que partir de la base de que un entorno macroeconómico estable es la clave del ajuste sectorial. El avance hacia esta estabilización se ha visto retardado por la subvención al sector agrario, que apuntala la antigua explotación colectiva. Sin embargo, un programa que contemplase el conjunto de los sectores, incluido el de la agricultura, estimularía la inversión privada que, al no estar condicionada por pasadas estructuras colectivas, tiende hacia una mayor especialización en producciones agrícolas más rentables. En cuanto al sector financiero, la mayor parte de la ayuda internacional se ofrece a través de préstamos más que de subvenciones. Esto choca con los programas de gobierno que intentan controlar el crédito mediante préstamos dirigidos. La financiación privada es casi inexistente; los problemas se refieren a la distribución intersectorial de los créditos, ya que ello influye en el equilibrio macroeconómico y habría que alcanzar criterios de distribución que facilitasen el ajuste sectorial. En los diferentes países analizados, los objetivos económicos para la reestructuración de las explotaciones han sido semejantes, pero las medidas políticas han diferido de tal manera que han afectado a los resultados. Con referencia a la distribución se observa un deterioro comercial causado en gran parte por los monopolios, por lo que convendría alcanzar un incremento de la competencia en dicha distribución mediante la liberalización del mercado.

Asimismo, la liberalización de los intercambios agrarios a través del GATT es fundamental para el éxito de las reformas, ya que un comercio agrario más libre globalmente, mejoraría los incentivos al productor y solucionaría los problemas de la balanza de pagos.

Los países del Oeste pueden ayudar en esta reconstrucción de la agricultura por medio del apoyo financiero, la asistencia técnica y sobre todo la liberalización del mercado. En esta ayuda, hasta ahora, ha habido una coordinación escasa, aunque ha surgido en estos momentos una división del trabajo entre los programas unilaterales, bilaterales y multilaterales.

La reestructuración agrícola en los países del Este, Centro Europa y en la antigua Unión Soviética, presenta numerosos desafíos ante los cuales el Oeste sólo puede limitarse a prestar un apoyo, aunque sea muy significativo, ya que quien verdaderamente tiene que solucionar los problemas planteados es cada país con su propio personal especializado.

## RESUME

L'agriculture étant passée d'un système d'économie planifiée à un système d'économie de marché dans l'Europe centrales et de l'est et dans l'ancienne Union Soviétique, il s'avère nécessaire d'ébaucher un schéma de stratégie d'aide et d'étudier si cette stratégie s'adapte aux difficultés de la transition et aux nécessités de la reconstruction.

---

Au cours des deux années du processus de transformation, divers problèmes sont apparus dont il est fait ici l'analyse et auxquels il est donné d'éventuelles solutions.

L'idée de base en est qu'un milieu macroéconomique stable constitue la clef de l'ajustement sectoriel. Cette stabilisation a été retardée par les subventions au secteur agricole, qui ont étayé l'ancienne exploitation collective. Cependant, un programme qui envisagerait l'ensemble des secteurs, y compris celui de l'agriculture, encouragerait l'investissement privé qui, libre des conditionnements des anciennes structures collectives, tend à se spécialiser davantage dans des productions agricoles plus rentables. Quant au secteur financier, la plupart de l'aide internationale est offerte à travers des prêts plutôt que par des subventions. Cette tendance se heurte aux programmes de gouvernement qui s'efforcent de contrôler le crédit par le biais des prêts dirigés. Le financement privé n'existe pratiquement pas; pour résoudre les problèmes de distribution intersectorielle des crédits, qui intéressent l'équilibre macroéconomique, il faudrait établir des critères de distribution facilitant l'ajustement sectoriel. Dans les différents pays analysés, les objectifs économiques tendant à la restructuration des exploitations ont été semblables, alors que les mesures politiques ont différé à tel point que les résultats en ont été affectés. Pour ce qui est de la distribution, il est observé une détérioration commerciale provoquée, en grande partie, par les monopoles. Pour y remédier, il conviendrait d'atteindre à une plus grande concurrence dans cette distribution à travers la libération du marché.

Par ailleurs, la libération des échanges agricoles à travers le GATT est fondamentale pour le succès de la réforme, compte tenu qu'un commerce agricole plus libre globalement encouragerait davantage le producteur et résoudrait les problèmes de la balance des paiements.

Les pays de l'ouest peuvent aider à cette reconstruction de l'agriculture grâce à l'appui financier, à l'assistance technique et, en particulier, à libération du marché. Dans cette aide, la coordination a été jusqu'à présent insuffisante, bien qu'il y est apparu récemment une division du travail entre les programmes unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux.

La restructuration agricole dans les pays de l'est, du centre de l'Europe et dans l'ancienne Union Soviétique présente de nombreux défis, et l'ouest ne peut que se borner à y apporter son appui, aussi important soit-il, du moment qu'il en revient à chaque pays, et à son propre personnel spécialisé, de résoudre réellement ses problèmes.

## S U M M A R Y

In face of the transition of agriculture from a planned to a market economy in Central and Eastern Europe and in the former Soviet Union, the authors aim to outline an aid strategy and examine whether such a strategy is suitable considering the difficulties of the transition and the needs for reconstruction.

Various problems have arisen over the two-year process of change; these are analysed and possible solutions are set out.

The basic assumption is that a stable macroeconomic environment is the key to

---

sectoral adjustment. Progress towards such stabilization has been delayed by subsidization of the agricultural sector, founded on the former collective farming system. However, a programme encompassing all sectors, including agriculture, would promote private investment which, unconditioned by the former collective structures, tends towards greater specialization in more profitable agricultural production. As far as the financial sector is concerned, international aid is usually provided as loans rather than subsidies. This is contrary to government schemes that attempt to control credit by means of targeted loans. Private financing is almost non-existent; the problems are related with intersectorial credit distribution, as this affects the macroeconomic balance, and distribution criteria need to be established to facilitate sectoral adjustment. The economic objectives for farm restructuring were similar in the different countries analysed, but the political measures differed and thus influenced the results. As regards distribution, there was found to be commercial decline caused largely by the monopolies. This means that it would be recommendable to make distribution more competitive by deregulating the market.

A GATT-based deregulation of agricultural trade is crucial for the success of the reforms, as freer trade in agricultural products as a whole would provide greater incentives for producers and solve balance of payments problems.

The Western countries can assist in this agricultural reconstruction process by providing financial aid, technical assistance and especially through market deregulation. There has been little coordination in aid provision to date, although a division of labour is now emerging among unilateral, bilateral and multilateral programmes.

Agricultural restructuring in the Eastern and Central European countries and in the former Soviet Union involves numerous challenges, in face of which the West must content itself with merely lending support, albeit very important support, because it is up to the specialized personnel in each country to solve the problems it faces.

---