

Informe No. 31857-CA

**Choques y Protección Social:
“Lecciones aprendidas de la crisis del café en
América Central”**

RESUMEN EJECUTIVO



**Departamento de América Central y
Departamento de Desarrollo Humano
Región de América Latina y el Caribe**

28 de septiembre 2005

Documento del Banco Mundial

Antecedentes

Región vulnerable a desastres naturales y otras crisis—

América Central es una región expuesta a sufrir crisis. En ese sentido, desde mediados de los años noventa, los países de América Central han sido afectados por una serie de desastres naturales, incluidos el Huracán Mitch (1998), terremotos (El Salvador, 2001) y varias sequías e inundaciones estacionales (que por lo general se relacionan con El Niño y La Niña). En su calidad de pequeñas economías abiertas, los países de América Central también están expuestos a sufrir diversos choques económicos, como en los precios relativos causados por cambios en precios externos (por ejemplo, la caída de los precios del café y el alza de los precios del petróleo) o desaceleraciones más generalizadas de la economía estadounidense y mundial.

—incluido un pronunciado descenso de los precios del café entre 1997 y 2001—

Entre los choques económicos más importantes que ha enfrentado América Central en el último tiempo está la “crisis del café”, una pronunciada caída en los precios mundiales del grano entre 1997 y 2001 que afectó significativamente las economías de la región y las familias que dependen de ingresos provenientes del sector cafetalero. La crisis refleja en parte un cambio estructural sostenido en el mercado mundial del café, la entrada al mercado de diversos nuevos productores (por ejemplo, Vietnam) y el alto crecimiento de la producción en otras partes de América Latina (por ejemplo, en Brasil), factores que se conjugaron para disminuir los precios mundiales del café. Al mismo tiempo, los precios respondieron a la considerable inestabilidad del mercado cafetalero de un año a otro como resultado de la demanda mundial inflexible y de las crisis periódicas en los suministros (por ejemplo, debido al clima). Antes del año 2001, estos factores combinados lograron llevar los precios reales del café a su nivel más bajo en más de 50 años.

—si bien las crisis del café no afectaron demasiado a otros sectores

La crisis del café tuvo diversos efectos importantes sobre los principales países productores del grano en América Central: Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica. Entre 1999 y 2001, los ingresos de las exportaciones de café descendieron 45% en América Central tomada en conjunto y los cálculos indican que la demanda de trabajo permanente y estacional en el sector cafetalero disminuyó en cerca de 25%. A pesar de estas magnitudes, la crisis no parece haber tenido efectos secundarios importantes en los demás sectores de las economías centroamericanas. De hecho, el crecimiento económico anual de la región continuó promediando el 4% durante el tiempo que duró la crisis. Este crecimiento influyó de manera significativa en la naturaleza de los impactos de la crisis y también en la forma en que las familias del sector cafetalero se protegieron de los peores efectos de dicha crisis.

Las evaluaciones iniciales del impacto de la crisis fueron muy globales

Si bien los precios mundiales del café han remontado en algún grado desde entonces, su impresionante descenso asociado con la crisis causó gran preocupación en toda la región de América Central. Evaluaciones iniciales del impacto de la crisis del café suscitaron serias inquietudes con respecto a los efectos sociales y a la pobreza de la misma, en especial en relación con los descensos aparentemente significativos de la demanda de trabajo (permanente y estacional) en el sector cafetalero. Sin embargo, estas primeras evaluaciones se basaron en gran medida en datos globales a nivel de empresas e industrias, pero existía poca información o análisis sobre los efectos de la crisis en términos del bienestar a nivel de la familia, lo que hacía difícil determinar qué tipo de respuestas del gobierno serían más eficaces a la hora de ayudar a quienes resultaron más afectados por la crisis.

Objetivos del informe

Análisis de datos al nivel de hogar ha mejorado nuestro entendimiento de los efectos—

El informe se realizó como respuesta a las solicitudes de asistencia técnica de varios gobiernos de América Central para entender los efectos de la crisis del café en términos del bienestar de la población, además de obtener enseñanzas más amplias del impacto de la crisis con el objeto de definir las respuestas de política pública frente a crisis similares en el futuro. De este modo, uno de los principales objetivos del informe es profundizar en los efectos de la crisis del café, sobre los ingresos y el consumo de las familias, la pobreza y los resultados esenciales en cuanto al desarrollo humano, como es el caso de la educación y la nutrición, y así apoyar el proceso de diseño de políticas públicas. Para lograr este propósito, el estudio ha acumulado datos empíricos de encuestas de hogares de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, bajo metodologías que permiten a los analistas hacer un seguimiento de los cambios sociales en las mismas familias durante el período de la crisis. El resultado ha sido un entendimiento más claro y detallado de la crisis en relación con lo que había sido posible anteriormente.

—y nos permitirá mejorar las políticas públicas en respuesta a estos hechos

Dada la frecuente ocurrencia de crisis en América Central, un segundo objetivo primordial del estudio es extraer lecciones más amplias en términos de políticas, con el propósito de mejorar las capacidades de los gobiernos de la región para responder a tales eventos de manera oportuna y eficaz. Para lograr esta meta, el informe recurre no sólo a datos específicos sobre la crisis del café, sino también a otros análisis recientes del papel y la eficacia de distintos programas y medidas de protección social frente a diferentes tipos de crisis. Al aprender las lecciones que ha dejado la experiencia reciente, los gobiernos de América Central, junto con sus asociados en la tarea del desarrollo, podrán estar mejor preparados para enfrentar diferentes crisis en el futuro.

El caso de la crisis del café – Lecciones principales

El nuevo análisis de la crisis del café ha generado diversas lecciones con relación a los efectos sociales de la crisis, las estrategias a nivel de familia y su capacidad para gestionar el riesgo, además de la eficacia de las respuestas del gobierno ante la crisis.

Efectos de la crisis del café. El análisis de los datos de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala evidencia un panorama homogéneo de los efectos de la crisis. Si bien existen algunas diferencias específicas entre un país y otro, la crisis del café ha tenido efectos negativos importantes en el ingreso per cápita y consumo, la pobreza, la educación y nutrición de sus hijos para las familias de los pequeños agricultores que dependen de la explotación del café a lo largo de toda América Central.

Los pequeños agricultores del sector cafetalero resultaron más afectados que los trabajadores

Si bien la amplitud de las zonas de impacto no es sorprendente, existen algunas diferencias significativas entre los efectos reales de la crisis y aquello que esperaban inicialmente los observadores. Las primeras evaluaciones de la crisis indicaban que los efectos más devastadores se producían debido a la pérdida de empleo a gran escala de los trabajadores (por lo general sin tierras) del sector cafetalero. De hecho, aún cuando las familias que dependen de los salarios en el sector cafetalero se concentran sistemáticamente en los grupos más pobres de las zonas rurales, *los pequeños caficultores fueron claramente los más afectados por la crisis.* Además, estos agricultores se vieron afectados más por el efecto del descenso de los precios que por la pérdida de empleo.

Los trabajadores del sector cafetalero *sí* experimentaron un aumento del desempleo como resultado de la crisis. No obstante, el crecimiento económico sostenido de América Central y la expansión de las oportunidades económicas fuera del sector cafetalero permitieron que las familias de los trabajadores se protegieran de varios de los efectos negativos de la crisis, al trasladarse a actividades no agrícolas y aumentar el esfuerzo laboral y los ingresos de parte de otros miembros de la familia.

Estrategias de gestión de riesgos en la familia. Las familias del sector cafetalero de los cuatro países utilizaron una diversidad de estrategias *ex-ante* y *ex-post* en su esfuerzo por evitar, mitigar o enfrentar los efectos de la crisis. Dicho proceso involucró iniciativas para diversificar las fuentes de ingresos de las familias (incluida la salida del sector cafetalero de todos sus integrantes), la migración y las remesas, el aumento de la oferta de trabajo de parte de la familia, la venta de bienes domésticos y/o la dependencia de redes informales de “seguros” (o “ayuda mutua”).

Es mejor prepararse para riesgos potenciales que reaccionar después de sus efectos—

Las familias que estaban mejor preparadas *ex-ante* para las crisis, por ejemplo, las que contaban con niveles de educación más altos, ingresos más diversificados o fuentes de ingresos por vía de remesas, por lo general lograron resultados más satisfactorios a la hora de protegerse de los efectos de la crisis en comparación con quienes simplemente enfrentaron el problema *ex-post*. No obstante, en términos generales las familias del sector cafetalero sólo pudieron “asegurarse” de modo parcial contra los efectos de la crisis, situación que parece apuntar a la necesidad de contar con iniciativas para fortalecer y/o complementar los esfuerzos de las mismas familias para enfrentar el riesgo.

—ya que algunas de las estrategias ex-post pueden tener consecuencias negativas a largo plazo

Por otra parte, si bien varias de las estrategias que utilizaron las familias pueden considerarse formas “adecuadas” para gestionar el riesgo económico, otras tienen efectos potencialmente perjudiciales a largo plazo para la productividad y el bienestar del hogar. Por ejemplo, con excepción de El Salvador, las familias del sector cafetalero por lo general retiraron a sus hijos de la escuela y los enviaron a trabajar como parte de su esfuerzo para mantener y proteger los ingresos de la familia. Estos efectos negativos sobre la escolaridad, junto con los efectos nutricionales adversos que resultaban de la crisis, suscitan graves inquietudes en relación con los efectos a largo plazo sobre el capital humano de los niños incluidos efectos potencialmente *irreversibles* para la futura productividad económica y bienestar de esos niños. Los efectos de esta naturaleza sobre el capital humano de los menores aumentan el riesgo de perpetuar la pobreza de una generación a otra.

Respuestas de los gobiernos regionales. En vista de los importantes efectos sociales que tuvo la crisis y el hecho de que una crisis, aunque sea de corto plazo, puede tener efectos negativos a largo plazo en el bienestar y productividad de las familias, se justifica plenamente la intervención de los gobiernos para fortalecer las propias iniciativas de gestión de riesgos de las familias y de mitigación de los efectos de la crisis.

En este contexto, la respuesta inicial de los gobiernos se centró en gran medida en la reestructuración de la deuda de los productores de café (en su mayoría de tamaño grande y mediano). Si bien algunos gobiernos de la región luego pusieron en práctica “programas públicos de empleo” (por ejemplo, alimentos por trabajo, efectivo por trabajo) para abordar algunos de los efectos de la crisis en términos del empleo, sólo un porcentaje relativamente pequeño de los recursos destinados a enfrentar la crisis se destinaron a intervenciones del tipo de medidas de

protección social. Esta situación suscita inquietudes respecto del efecto de las acciones de los gobiernos regionales y de las brechas –potencialmente importantes– en sus respuestas.

El enfoque inicial en la deuda puede no haber sido adecuado—

En primer lugar, el enfoque de los gobiernos regionales en la reestructuración de la deuda frente a los grandes cambios estructurales que estaban ocurriendo en el mercado mundial del café suscita dudas respecto de si los incentivos que generaron tales programas fueron los adecuados. De manera específica, es posible que el alivio de la carga de la deuda sólo haya demorado la salida de los productores de café que no lograrán ser competitivos a largo plazo, en vista de la naturaleza dinámica del mercado mundial. Es posible que esta situación sólo postergue la necesidad de ajustes adicionales en el sector y cree las condiciones para otras “crisis” en el futuro.

—y otras políticas pueden haber estado dirigidas equivocadamente

En segundo lugar, el análisis de las principales respuestas de los gobiernos ante la crisis suscita dudas respecto de la suficiencia de la respuesta ante las dimensiones humanas de la crisis. Por una parte, el análisis indica que las respuestas de los gobiernos fueron regresivas: la gran mayoría de los recursos beneficiaron a productores grandes y medianos, no a los pequeños agricultores y trabajadores. Por otra parte, los programas públicos de empleo parecen haber tenido un efecto menor sobre los pequeños agricultores independientes del café, quienes experimentaron los efectos más graves de la crisis en términos de pobreza y bienestar. En conjunto, el análisis indica que hay considerable espacio para fortalecer el apoyo de los gobiernos a los grupos perjudicados por una crisis.

Elementos de una estrategia para enfrentar los choques

Las dimensiones a largo y corto plazo de la crisis del café apuntan a la necesidad de contar con un enfoque que facilite la movilidad económica *ex-ante* de las personas y al mismo tiempo fortalezca la capacidad tanto *ex-ante* como *ex-post* de las familias para gestionar el riesgo y los choques. En este contexto, la evidencia aboga por un enfoque integrado de niveles múltiples que incluya iniciativas para:

- Asegurar la estabilidad y el crecimiento macroeconómico
- Ampliar y fortalecer la capacidad de las personas para gestionar el riesgo *ex-ante* por medio de
 - inversiones en la movilidad económica de las personas a largo plazo y
 - el desarrollo de mecanismos de seguros y gestión de riesgos de mercado que sean más eficaces
- Desarrollar medidas de protección social adecuadas y bien focalizadas
- Fortalecer los sistemas de recolección de datos, información y monitoreo

Asegurar la estabilidad y el crecimiento macroeconómico

La evidencia indica que las políticas macroeconómicas prudentes que facilitan el crecimiento tienen altas tasas de rentabilidad. Un entorno macroeconómico estable, junto con mercados laborales flexibles, pueden ayudar a disminuir el impacto de una crisis económica y facilitar la adaptación de las familias a las condiciones cambiantes. De hecho, estos factores junto con entornos de crecimiento moderado en Nicaragua y El Salvador parecen haber permitido que los trabajadores del café encontraran fuentes alternativas de ingreso, algo que no habría sido posible en una economía inestable o estancada.

Fortalecer ex-ante los instrumentos de gestión de riesgos

Las familias que se involucraron en inversiones y estrategias de gestión de riesgos *ex-ante* tuvieron más éxito en mitigar los efectos de la crisis del café que quienes no lo hicieron. En este sentido, otro elemento crucial de la estrategia de los países para reforzar la capacidad de gestión de riesgo de su población es fortalecer la capacidad de las personas para gestionar el riesgo *ex-ante*. Esto incluye *inversiones para mejorar la movilidad económica de las personas* y el desarrollo de *mecanismos de seguros y de otros mecanismos de mercado para la gestión de riesgos que sean más eficaces*. De hecho, tales inversiones, junto con instrumentos adecuados de gestión de riesgos *ex-ante*, también pueden ayudar a reducir la presión por introducir medidas, tales como el alivio de la carga de la deuda, que pueden crear incentivos perversos *ex-post*.

- *Las principales medidas para fortalecer la movilidad económica a largo plazo de las personas incluyen:*
 - Inversiones en ***educación*** para promover una mayor movilidad y adaptabilidad a las condiciones económicas cambiantes
 - Profundización de los ***mercados financieros rurales*** para terminar con las restricciones de liquidez que impiden el desarrollo empresarial
 - Inversiones en ***infraestructura vial y de transporte*** para aumentar el acceso de las personas a los mercados laborales y de productos, reducir los costos de transacción y aumentar la rentabilidad de las empresas
 - Mejorar la ***información***, por ejemplo, respecto de los precios, tendencias y cambios en las condiciones del mercado, lo cual favorece el entorno para las inversiones y la planificación económica entre individuos, familias y empresas.

Vale la pena destacar que estas medidas coinciden con los elementos esenciales del “Programa Complementario” que se expone en un estudio del Banco Mundial respecto a la estrategia recomendada para aprovechar el acuerdo de libre comercio entre América Central, la República Dominicana y EE.UU. (CAFTA-RD).¹ De hecho, dichas medidas operan a través de varios de los mismos canales al permitir que las personas se adapten de manera más eficaz a las cambiantes condiciones económicas.

- *Mecanismos de seguros y otros mecanismos de gestión de riesgos de mercado*
 - En el caso de crisis que afectan a productos básicos comerciados a nivel internacional, como son el café, el maíz, la soya, el azúcar, el trigo y algunas variedades de ganado, existen instrumentos de riesgo de mercado como ***los mercados de futuros o los mercados de opciones*** que pueden jugar un papel importante como herramientas de gestión integrada de riesgos. Si bien estos instrumentos han estado disponibles por mucho tiempo a los grandes productores, el Banco Mundial está realizando iniciativas pilotos en El Salvador y Nicaragua para encontrar maneras prácticas que brinden acceso a dichos mercados de riesgo a los pequeños agricultores.
 - Por otra parte, existen instrumentos emergentes de “seguros sobre índices”, tales como ***seguros de rendimiento por zona y/o basados en el clima***, que también pueden servir para ayudar a los agricultores a enfrentar las crisis naturales o económicas en la agricultura (además de reducir los problemas de “riesgo moral” y “selección adversa” asociados con los seguros tradicionales de las cosechas). Las aplicaciones actuales de seguros basados en el clima en Canadá, México y Argentina pueden brindar lecciones valiosas para su futuro uso en América Central.

Desarrollar medidas eficaces de protección social en caso de choques

Aún al contar con inversiones e instrumentos de gestión de riesgos *ex-ante* sólidos, las familias de todos modos pueden necesitar apoyo adicional después de un choque. Por lo tanto, el desarrollo de medidas de protección social flexibles resulta ser un elemento esencial en la respuesta de los países ante los choques. En ese sentido, son varios los principios que se destacan:

- Desarrollar una respuesta eficaz a las crisis en términos de medidas de protección social requiere de ***preparativos previos al evento*** con relación a varios imprevistos, incluyendo determinar qué instituciones y tipos de programas podrían ser más eficaces frente a diferentes tipos de choques.
- Asegurar que un programa esté ***bien focalizado*** hacia los grupos afectados es importante a la hora de asegurar su efecto positivo, en especial en América Central donde los gobiernos enfrentan limitaciones fiscales restrictivas. Además de aumentar la eficacia de las intervenciones, la focalización también puede ser útil para minimizar el riesgo de crear incentivos laborales perversos en las poblaciones no afectadas por el choque.
- Desarrollar la ***capacidad de financiamiento y ejecución anticíclicos*** también es importante para asegurar efectos positivos, establecer incentivos adecuados y utilizar los recursos fiscales de manera eficaz y eficiente. Diseñar mecanismos anticíclicos exige que los gobiernos desarrollen la disciplina fiscal y un mecanismo de financiamiento confiable que pueda aplicarse en el caso de un choque.
- Exige además que los gobiernos consideren, previo a una crisis, ***normas de elegibilidad y estrategias de salida*** (como elegibilidad de plazo limitado) para asegurar que los participantes salgan del programa una vez satisfecha la necesidad relacionada con la crisis.
- La experiencia de varios países indica asimismo que la respuesta a las crisis es más eficaz y más fácil de reducir y aumentar de magnitud frente a condiciones cambiantes si se ***basa en la capacidad a nivel de programas e institucional existente previa al choque***.
- Finalmente, proyectar ***flexibilidad*** en los mecanismos de respuesta de los países es de vital importancia. El proceso implica desarrollar procedimientos de contingencia en las actuales instituciones y programas de asistencia social, los cuales permitirán a los organismos responder de manera rápida y adecuada una vez determinada la naturaleza específica de la crisis y sus efectos.

En América Latina se han utilizado varios tipos de programas para abordar los choques. La experiencia reciente indica que programas distintos tienen fortalezas diferentes según la naturaleza de la crisis y los grupos afectados. Además, diferentes medidas de protección social implican diferentes desafíos administrativos y de ejecución. De manera específica:

- ***Los programas públicos de empleo*** (alimentos por trabajo, efectivo por trabajo) son más adecuados para abordar crisis de empleo donde el costo de oportunidad de participar es bajo entre los grupos afectados. Estos programas son relativamente simples de administrar y, si están bien diseñados, pueden focalizarse por su propia índole a determinados grupos de la población; no obstante, la capacidad de lograr tal propósito en los programas públicos de empleo depende de si el entorno normativo permite que las autoridades fijen los beneficios del programa bajo el salario de mercado predominante, de forma tal de atraer sólo a quienes realmente lo necesitan.
- ***Programas de transferencias (desligadas) a productores***, programas de transferencia en que los pagos se desvinculan de los precios o producción actuales (o futuros) para minimizar los

desajustes económicos, es más adecuado para enfrentar crisis en los precios y los ingresos que sufren los productores rurales; por ejemplo, debido a reformas comerciales u otras crisis de las relaciones de intercambio. Las transferencias desligadas son más complejas de administrar que los programas públicos de empleo, situación que se debe en parte a la necesidad de identificar a los productores afectados y verificar su elegibilidad. Históricamente, esto ha dependido de buenos registros catastrales y/o uso de las tierras.

- ***Las transferencias monetarias condicionadas (TMC)*** entregan pagos en efectivo a familias a condición de efectuar inversiones específicas en el capital humano de los hijos. Si bien las TMC tradicionalmente se han centrado en reducir la pobreza estructural por medio de inversiones en capital humano, nueva evidencia indica que también son eficaces a la hora de proteger a las familias contra choques en los precios y los ingresos y en reducir los efectos adversos sobre la educación y nutrición de los niños. No obstante, las TMC son relativamente complejas de administrar, ya que requieren de suficiente capacidad para focalizar las transferencias hacia grupos elegibles y hacer seguimientos para comprobar si cumplen con las condiciones del programa.
- ***Excepciones temporales de pago por servicios escolares y de atención de salud*** pueden utilizarse de manera específica para abordar los efectos de choques que afectan el capital humano de las personas. Al administrar los beneficios por medio de proveedores locales de servicios, este enfoque utiliza un mecanismo de focalización relativamente directo, aunque su eficacia depende de la capacidad institucional que tenga el nivel local. Los programas que tienen como base las escuelas y los establecimientos de salud son más eficaces cuando el choque tiene una fuerte dimensión geográfica y cuando los efectos de un choque en los ingresos o el empleo afectan marcadamente el capital humano.

Fortalecer los sistemas de datos, información y monitoreo

Las diferencias entre las expectativas iniciales de los observadores respecto de los efectos de la crisis del café y sus efectos reales subrayan la importancia de establecer sistemas de recolección de datos eficiente y monitoreo para entender la naturaleza de los choques y las características primordiales de los grupos afectados. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, es posible que los programas públicos de empleo puestos en práctica por el gobierno fueran menos eficaces que lo esperado porque eran más adecuados para ayudar a trabajadores recién desempleados que a caficultores que enfrentaban un descenso muy marcado en el valor de sus productos. Por el contrario, con base en la evaluación de la *Red de Protección Social* que abordó las dimensiones de ingresos y capital humano de la crisis, podría haber resultado más eficaz algún tipo de programa de transferencias (condicionadas o no condicionadas). Mejor y más oportuna información respecto de los grupos afectados y el monitoreo explícito de los efectos del programa podría haber facilitado la realización de programas más adecuados con un mayor impacto.

No existe una solución única

Finalmente, es importante destacar que a pesar de las similitudes en los efectos que tuvo la crisis del café en los cuatro países del estudio, presumiblemente las respuestas más eficaces difieran de un país a otro dadas las diferencias en las estructuras del sector cafetalero, las distintas distribuciones geográficas de la crisis, las diferencias en los programas, las instituciones y la capacidad institucional existentes, entre otros. Este punto potencia la necesidad de realizar una buena planificación a futuro y disponer de información para asegurar respuestas eficaces a los choques.

¹ Banco Mundial. 2005. *CAFTA-RD: Desafíos y oportunidades para América Central*. Washington, D.C., www.worldbank.org/cafta.