

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA EXPERIENCIA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Por
OSWALDO LUIS Y PRADO (*)

I. INTRODUCCIÓN

LA Financiación del Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe es un tema fundamental para el desarrollo socioeconómico de la región dada la contribución importante que ha tenido, y seguirá teniendo, la producción agrícola en el crecimiento económico de la región y la localización de casi un tercio de la población y fuerza de trabajo en las áreas rurales. Dada la importancia de este tema, es un honor para el Banco Interamericano de Desarrollo, el haber sido invitado como ponente en este panel.

El logro de los objetivos de aumentos de recursos para el financiamiento del desarrollo rural y el del buscar las mejores formas de utilización para maximizar sus efectos sobre el desarrollo de los países, es una empresa en que somos copartícipes con otras instituciones multilaterales y desde luego los gobiernos de los 44 países miembros del BID. Entre estos, España juega un papel destacado por su participación activa en el logro de dichos objetivos, ya sea a través de contribución adicional de recursos, como es el caso del Fondo del Quinto Centenario, que España está estableciendo en el BID, o

(*) Banco Interamericano de Desarrollo. Representación especial en Europa.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 152 (abril-junio 1990).

del apoyo a eventos como estas jornadas Hispano-Americanas sobre Agricultura y Desarrollo Rural.

En abril de 1989 por iniciativa de su Directorio Ejecutivo, el BID patrocinó un Seminario sobre Modernización y Desarrollo Agropecuario en América Latina y el Caribe, con participantes del Banco Mundial, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Durante dicho seminario se puso de relieve la contribución que deben efectuar los bancos multilaterales y las otras instituciones participantes al desarrollo del sector agropecuario y por ende al desarrollo rural. Estas jornadas van un paso más allá al considerar el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en relación al crecimiento económico de la región y a la perspectiva europea de la Política Agraria Común (PAL). Se debe reconocer la contribución para adelantar la discusión de tan importantes temas por los responsables de su organización: el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España con la colaboración de IICA y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)

Al tratarse el tema de financiamiento del desarrollo rural, implicaría el dar respuesta a las preguntas: ¿para qué se necesitan los recursos? ¿Cómo se van a financiar esas necesidades? y ¿cuánto se necesita? Para responder a las dos primeras preguntas es necesario revisar la problemática del desarrollo rural; las condiciones actuales enmarcando el de los países de la región; nuevas estrategias para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe y de su financiamiento adecuadas para la década que estamos comenzando. La respuesta a la última pregunta depende de las respuestas a las dos primeras, que son tal vez las más relevantes en esta ponencia, y desde luego de la creatividad y voluntad política de la comunidad internacional, instituciones multilaterales y de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe para responder satisfactoriamente al reto de las necesidades de recursos en los próximos años.

No se pretende en esta ponencia el responder exactamente a las preguntas mencionadas sino más bien el hacer algunos planteamientos relevantes a los temas mencionados que permitan ir mejorando las respuestas a través de discusiones como las de este panel. Desde luego haré menciones especiales a la experiencia del BID, que es la que conozco en forma directa.

II. PARTICIPACIÓN DEL BID EN FINANCIAMIENTO DE DESARROLLO RURAL

El Financiamiento al sector agropecuario en América Latina y el Caribe, particularmente en el caso del BID, ha pasado por tres etapas con diferentes énfasis en los últimos treinta años. Durante la década de los sesenta los recursos se orientaron a la expansión de la frontera agrícola a través de programas de colonización y reforma agraria e inversiones de infraestructura básica como agua potable y caminos rurales. Durante los años setenta se dio más énfasis a aumentos en la productividad, habiéndose orientado las inversiones hacia proyectos de riego y a programas de desarrollo rural integrado, estos últimos, especialmente orientados a beneficiar a los pequeños agricultores.

Durante la década de los ochenta se intensificaron los esfuerzos para consolidar los incrementos en producción, especialmente en el apoyo a la investigación y transferencia de tecnología, y se mantuvieron proyectos multisectoriales principalmente de desarrollo rural integrado. La década pasada se caracterizó también por una disminución de la inversión en el sector derivada de los problemas de la crisis de la deuda externa; como consecuencia de lo cual se empezó a dar énfasis en la segunda mitad de los ochenta a obras de rehabilitación de la infraestructura rural; también se empezó a enfatizar el financiamiento a inversiones para protección y manejo de los recursos naturales.

Las mayores fuentes de financiamiento multilateral al sector rural en Latinoamérica y el Caribe han sido el Banco Mundial y el BID. En treinta años de actividades, hasta 31 de diciembre de 1989, el BID ha contribuido al financiamiento de 455 proyectos con préstamos por un total de US\$ 9.200 millones, para un costo total de US\$ 21.000 millones.

Las cifras anteriores, relacionadas principalmente con el financiamiento al sector productivo agropecuario, no incluyen otras actividades que también han contribuido al desarrollo rural, como son: los proyectos para el financiamiento de vías de acceso y penetración, electrificación y telecomunicaciones rurales, acueductos rurales y letrinas; servicios de salud y programas de educación y capacitación rural; pequeños proyectos para el desarrollo productivo artesanal.

La experiencia de los financiamientos pasados en términos ha mostrado su fruto a través de efectos positivos aunque limitados en el caso de los proyectos de desarrollo rural integrado. Éstos, por la

complejidad de su diseño y ejecución, contribuyendo sólo en forma limitada al crecimiento agregado de las economías rurales de los países y a la solución de sus problemas de pobreza.

Estas orientaciones, que en el caso del BID se reflejan en el acuerdo de su séptima ampliación de capital para la primera mitad de los años noventa, corresponden en general a las necesidades de los países, las conclusiones de las instituciones dedicadas al estudio de los problemas del desarrollo, y a los temas relevantes para la comunidad internacional interesada en el financiamiento del desarrollo rural de los países Latinoamericanos y del Caribe.

III. PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO RURAL Y SU FINANCIAMIENTO

El desarrollo rural se relaciona directamente con los aspectos asociados con el crecimiento económico de la mayoría de los países por la importancia de la producción agropecuaria en el PIB, y por la limitada disponibilidad de ingresos y acceso a bienes y servicios que afectan el nivel de vida y bienestar de la población rural.

El financiamiento del desarrollo rural depende del flujo neto de recursos asociados a la asignación de fondos del sector público y a los incentivos del sector privado para invertir en el sector rural, lo que a su vez depende de las políticas macroeconómicas y del sector agropecuario. La mejora en términos de intercambio internos e internacionales de la producción agrícola, trae como consecuencia una mayor rentabilidad del sector y promueve su productividad, creando así la condición necesaria para impulsar el crecimiento y desarrollo rural/agrícola y su contribución al crecimiento del desarrollo de los países. La asignación de los recursos del sector público afecta el crecimiento de la producción e ingresos rurales, y con las inversiones en infraestructura social el nivel de vida de la población rural.

III.1. *Discriminación del sector rural en décadas pasadas*

La evolución de los términos de intercambio doméstico e internacional de los productos agropecuarios, ha constituido una de las formas indirectas más importantes de transferencia de ingresos desde la economía rural al resto de la economía. Con el propósito de

mantener los costos más bajos posibles de la alimentación para la población urbana, mediante el control permanente de los precios de un alto porcentaje de la producción agropecuaria, se ha afectado adversamente a la economía rural, y especialmente a su segmento tradicional, en beneficio directo del conjunto de las actividades urbanas.

A través del sector financiero, se ha pretendido canalizar recursos hacia la economía rural mediante crédito agrícola, tanto para la agricultura comercial como para los pequeños productores. En cambio, se han movilizad los excedentes generados en el sector agropecuario, para ser empleados en actividades de inversión y consumo de la economía urbana, debido en parte a la inconsistencia entre políticas cambiarias, de precios agrícolas y de estructuras de tasas de interés que no han incentivado la inversión y el ahorro rurales.

Considerados en su conjunto, los resultados de los flujos a que se ha hecho referencia han sido adversos a la producción agropecuaria y consecuentemente al desarrollo rural. En particular, pesa de manera muy decisiva la relación de precios entre los productos agropecuarios y los bienes y servicios generados por la economía urbana. Las transferencias de ingresos que implican esas relaciones de intercambio representan los efectos negativos que para la agricultura pueden tener las políticas globales de desarrollo, medidos en términos de la contribución neta del sector rural a la economía, y en la magnitud de los problemas de marginación social en áreas rurales y urbanas.

Varios de los países Latinoamericanos cuyas exportaciones provienen en gran parte del sector agrícola, tienen un desarrollo rural dependiente indirectamente del mercado internacional de sus productos, así como de sus políticas de tasa de cambio y comercio exterior. Esta dependencia es determinante en la estructura de la producción, debido a que los productos agrícolas de exportación son materias primas y productos tropicales, mientras los de importación son principalmente alimentos básicos. Si los términos de intercambio son desfavorables para los productos de exportación, en principio, este factor externo afectaría adversamente el desarrollo rural. Además, en la medida en que los excedentes del producto de la exportación agrícola no se canalicen a la capitalización de la economía rural, el efecto en su desarrollo es limitado.

La diferencia entre la agricultura de exportación y la orientada principalmente al consumo doméstico, corresponde en términos muy generales a la existente entre la agricultura moderna y la de tecnolo-

gía más tradicional, estando en el extremo de ésta la agricultura de subsistencia. Al localizar geográficamente dentro de cada país estas producciones, se tiene que el nivel de ingreso y el nivel de vida de los habitantes en las áreas rurales de agricultura de exportación o producción comercial, es generalmente mayor que en aquellas áreas de agricultura doméstica o tradicional.

Una baja capacidad adquisitiva del segmento tradicional de la población rural incide negativamente en la capacidad de demanda global del sector rural, concentrada en el segmento comercial. La escasa capacidad adquisitiva se refleja en el bajo consumo, que a su vez limita las posibilidades de expansión de la producción agrícola, con lo que se configura un ciclo cerrado que perpetua un sector productivo deprimido.

Adicionalmente, la limitación de demanda repercute en los aspectos nutricionales de los sectores de bajos ingresos de la población rural. Con frecuencia, las calorías y proteínas obtenidas son inferiores a los límites mínimos exigibles. Además de las implicaciones de tipo social que la desnutrición ocasiona, es agravada por la presencia de enfermedades endémicas haciendo que el rendimiento laboral, bajo condiciones de pobreza rural esté por debajo de los indicadores normales.

Como consecuencia de los flujos de recursos financieros y reales entre la economía rural y el resto de la economía, en el sector productivo rural no se alcanza la formación del capital requerido para garantizar su desarrollo autosostenido. La carencia de dicha acumulación se manifiesta en la persistencia del empleo y del subempleo, paralelamente con el bajo nivel de ingresos y la limitada capacidad de demanda y consumo, con lo que se completa el círculo vicioso que se visualiza en la pobreza que afecta a gran parte de la población rural de los países de la Región.

III.2. *Diversidad en potencial productivo agrícola*

Dentro del sector productivo más importante de la población rural, el de los productores agropecuarios, coexisten —con diferente participación según países y regiones— las unidades de explotación productivas llamadas comerciales y las de subsistencia.

Por tanto, aunque aceptando que la falta de formación de capital en la economía rural se origina en los mecanismos de transferencia

que imponen que su sector productivo subsidie a la economía urbana y respalde los procesos de industrialización, se debe también reconocer que aún cuando esa situación se corrigiera con políticas que respondan a las necesidades prioritarias del desarrollo rural, no todos los segmentos productivos agropecuarios estarían en igual capacidad de contribuir a la formación de capital que se desea para lograr el aumento autosostenido de la producción agropecuaria y bienestar rurales.

Dicha contribución sería mayor que las unidades productoras comerciales, más en las de aquellos productores pequeños que siendo de subsistencia tienen potencial de transformarse en unidades comerciales. Orientándolas equitativamente a estos grupos de unidades productoras, deberían enfatizarse las inversiones de apoyo a la producción rural y paralelamente buscar soluciones no-agropecuarias para las restantes, a fin de no agudizar las diferencias sociales favoreciendo un crecimiento con marginación.

III.3. *El problema de pobreza rural*

La pobreza rural está relacionada con las condiciones estructurales que limitan el acceso a la tierra para la mayoría de la población rural; las características y relación de las actividades productivas agrícolas y no agrícolas y la estructura y niveles de salarios en el mercado de trabajo rural. El entendimiento y análisis de los problemas asociados con estos aspectos, en el caso particular de cada país, permitirá identificar las principales causas de su pobreza rural y el plantear los posibles cambios estructurales y programas de inversión pública que contribuyan a mitigarla.

Hay aspectos en el análisis de la pobreza que vale la pena mencionar por su relación con las posibles necesidades y modalidades para el financiamiento del desarrollo rural. Estas se refieren a la importancia de conocer: i) la distribución espacial de los pobres rurales caracterizándolos según su acceso a la tierra, fuentes y niveles de ingreso; ii) la composición de la familia identificando aquellas encabezadas por mujeres, cuyo número es apreciable en muchos países, y sus actividades principales; iii) el entendimiento de la economía familiar en que no hay clara separabilidad de ingresos y costos de actividades productivas agrícolas, con relación a las necesidades de consumo y uso de mano de obra familiar; iv) identificación de los

eslabones de la producción agrícola hacia atrás con relación a la necesidad de insumos y servicios requeridos, y hacia adelante respecto la posibilidad de aumento de su valor agregado; este último permite el desarrollo de microempresas o agroindustrias de escala mayor para generación de empleo e ingresos no agrícola en áreas rurales.

III.4. *Políticas macroeconómicas sectoriales favorables al desarrollo rural*

La problemática del desarrollo rural al comienzo de la década de los ochenta es básicamente la misma en la actualidad, aunque como consecuencia de los ajustes macroeconómicos para enfrentar la crisis de la deuda, se ha agudizado el problema de pobreza y disminuido la discriminación contra el sector rural.

La situación macroeconómica de la crisis de los ochenta, se ha caracterizado por los déficit de balanza de pagos; desbalances fiscales y altas tasas de inflación que han requerido la aplicación de tratamientos mediante fuertes políticas de estabilización y programas de ajuste estructural. Como consecuencia se han disminuido los niveles de inversión y de ingreso. Actualmente, el problema de la pobreza rural en términos absolutos sigue siendo más agudo que el de las áreas urbanas, aunque en términos relativos los ingresos reales de las poblaciones marginadas urbanas hayan sufrido un deterioro mayor durante la década pasada.

Como consecuencia de los cambios de políticas macro-económicas y sectoriales introducidas en varios países de la región se ha mejorado la situación de transferencia de recursos al sector agrícola rural, lo que se refleja en una caída de la tasa de crecimiento del sector agrícola inferior en términos relativos al del PIB. Dichos ajustes de políticas y programas incluyeron la corrección de tipos de cambio sobrevaluados, liberación del comercio internacional y de los mercados a través de la reducción de controles de precio y la eliminación de monopolios, que durante el ajuste dieron el mayor dinamismo en términos relativos al sector agrícola.

La producción agropecuaria, dada la alta elasticidad de oferta de producción ante la mejora de términos de intercambio, trajo un aumento en la producción de productos exportables en la mayoría de los productos en la región, en detrimento de la oferta, principalmente

de alimentos, para el mercado doméstico en el corto y largo plazo. Debido al aumento de las tasas reales de cambio, que implica precios más altos de importación y la caída en ingresos reales se ha producido también una reducción de importaciones, contribuyendo así la agricultura, con el aumento de las exportaciones, a resolver el problema de la balanza de pagos.

Como consecuencia de la crisis de los ochenta, la estrategia de desarrollo rural de los noventa debe contribuir a resolver los problemas: generación de divisas necesarias para el pago de la deuda y financiar el crecimiento; disminución del problema fiscal de los gobiernos a la vez que se restablezcan los niveles de inversión necesarios para restablecer el crecimiento del sector; responder a las mayores necesidades sociales asociadas con la exacerbación de la pobreza rural; y proponer esquemas organizacionales, institucionales y legales innovativos que permitan aumentar la eficiencia de las actividades económica rural y en la asignación de reservas dentro del sector público y entre este y el sector privado restablecer el crecimiento y mejorar la equidad en el largo plazo.

IV. HACIA UNA ESTRATEGIA PARA FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO RURAL

El BID, como parte de sus orientaciones programáticas asociadas con la Séptima Ampliación de Capital, está adelantando por naturaleza e importancia del tema, un examen de las consecuencias que tendría el ajuste del sector agrícola en las condiciones que crean los nuevos modelos de desarrollo. En consecuencia, estamos también en el proceso de definir estrategias para financiamiento del desarrollo rural. Sin embargo, derivado de las ideas antes presentadas y para propósito de este panel se esbozan algunas bases conceptuales y elementos de dicha estrategia. Desde luego ésta refleja, como se dijo antes, las discusiones sobre el tema que se han venido realizando en medios académicos, así como estudios y experiencias en diseños y ejecución de programas de inversión por instituciones como IICA, FAO, FIDA, Banco Mundial y BID.

La necesidad de maximizar la contribución del sector rural/agrícola para aliviar los problemas derivados de la crisis de los años ochenta y asegurar su participación significativa en el crecimiento de largo plazo, plantea la necesidad de un nuevo enfoque. El financia-

miento del desarrollo rural, en una nueva fase, debe dirigirse a: apoyar actividades e inversiones que contribuyan a mejorar la eficiencia económica y restablecer la tasa de crecimiento de largo plazo; contribuir a que las transferencias del sector público se orienten especialmente a los grupos más necesitados de la población; ampliar la cooperación hacia áreas que incidan en la sostenibilidad del desarrollo, específicamente en lo que se refiere a la protección de recursos naturales renovables y control de impactos ambientales.

IV.1. *Las condiciones del desarrollo rural en los noventa*

Dados los cambios económicos y políticos recientes, el desarrollo rural obedece a un nuevo marco de referencia político, económico e institucional, caracterizado principalmente por:

- a) un clima de políticas macroeconómicas y sectoriales más favorables al desarrollo agrícola y rural que en las tres décadas anteriores;
- b) una mayor apertura de la agricultura al comercio internacional;
- c) un aumento de la participación del sector privado;
- d) descentralización político-administrativa en los países, y participación más directa de la población en los procesos de desarrollo;
- e) un aumento de la eficiencia en la asignación de recursos del estado y transparencia de las transferencias orientadas a grupos de pobreza identificados, y
- f) una preocupación por la sostenibilidad del desarrollo futuro reflejado en la producción de recursos naturales y el medio ambiente.

El efecto positivo que puedan traer estas nuevas condiciones sobre el desarrollo rural y el de los países de la región está, desde luego, sujeto a la solución del problema de la deuda, al ritmo que cada país pueda imponer a sus cambios de políticas económicas y ajustes estructurales necesarios; a la disponibilidad del financiamiento externo adecuado para reactivar la inversión pública y privada; y a la mejora en los términos de intercambio para los productos de origen rural. En la medida en que estos cuatro elementos sean favora-

bles en el corto plazo, debe esperarse un aumento del crecimiento agrícola en el mediano y largo plazo, el que a su vez contribuirá a un crecimiento estable de las economías de los países de la región.

El cambio de los términos de intercambio internacional de los productos agrícolas es parte de la mejora en los niveles de precios y competitividad de los mercados agrícolas internacionales. Este aspecto está estrechamente relacionado con la protección de la agricultura de los países desarrollados y particularmente de la Comunidad Económica Europea, de ahí el impacto favorable que la liberalización dentro del GATT tendría sobre el crecimiento de la agricultura en la región. Destacamos la importancia dada a este tema, el que fue objeto de uno de los foros anteriores de la Política Agraria Común, y la relación entre la CEE y los países latinoamericanos y del Caribe. La armonía con los países desarrollados en cuanto al entendimiento de problemas de protección y competitividad internacional aplicado igualmente en ambos sentidos es un elemento favorable para el desarrollo rural y su financiamiento.

IV.2. *Bases del desarrollo rural*

El desarrollo rural debe basarse en el restablecimiento de la tasa de crecimiento del sector, autosostenible en el largo plazo, compatibilizando la eficiencia económica con los objetivos de equidad social de los gobiernos. Por consiguiente, el financiamiento para el desarrollo rural se debe orientar a apoyar medidas e inversiones que tengan impacto en el crecimiento agregado de los sectores agrícolas. Consecuentemente, hay que incrementar la oferta agrícola identificando las acciones más efectivas para apoyar las fuentes de crecimiento del sector y acelerar la tasa de crecimiento agrícola. Esto implica apoyar acciones de los gobiernos para:

- a) reformas de políticas sectoriales que conjuntamente con ajustes políticos macroeconómicos contribuyan a mejorar las condiciones adecuadas para el desarrollo;
 - b) reformas y desarrollo de nuevos esquemas institucionales con el fin de aumentar la eficiencia del sector público;
 - c) inversiones para aumentar la formación de capital en el sector rural incluyendo infraestructura física y capital humano;
 - d) inversiones para acelerar el cambio tecnológico, e
-

- e) inversiones y acciones para protección de recursos naturales y medio ambiente rural.

Por otra parte, para contribuir a resolver los problemas de pobreza como parte del desarrollo rural, debe enfocarse también la necesidad de aumentar el ingreso y la capacidad de compra de la población rural marginada para satisfacer sus necesidades básicas y facilitarla su movilidad fuera del sector agrícola hacia otras actividades productivas. Consecuentemente, el financiamiento debe orientarse prioritariamente a:

- a) elevar el capital humano a través del apoyo a la educación, la salud y la nutrición, identificando claramente los grupos a los cuales deben dirigirse las transferencias, y
- b) apoyar la generación de empleo en las áreas rurales mediante actividades agrícolas, o facilitar la movilidad a otros sectores mediante la racionalización de los mercados de trabajo.

V. CONCLUSIONES

Con el desarrollo de las ideas anteriores se respondió en parte a las preguntas sobre que financiar.

El monto de las necesidades de financiamiento, en el que deben distinguirse el corto y largo plazo, resulta difícil de estimar debido a la estrecha relación con la situación y solución al problema de la deuda en el corto plazo. En el largo plazo es claro que la brecha de financiamiento será menor si se da ahora prioridad al sector agrícola en los programas de inversión pública, y por consiguiente en los programas de préstamo de los bancos multilaterales, haciendo los ajustes necesarios de políticas y siendo selectivos en la definición de prioridades y buscando la mayor eficiencia en la asignación de recursos en los programas de inversión sectorial. El crecimiento que ésto generaría permitirá financiar más fácilmente el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe al final de la presente década.

Como financiar el desarrollo rural es una pregunta asociada con las modalidades de préstamos sectoriales y de proyectos, tanto del BID como del Banco Mundial. Su diseño debe hacerse caso por caso, desarrollando los mecanismos más eficientes, prefiriendo en lo posible el financiamiento de programas de alcance nacional a pro-

yectos específicos. Esto especialmente en el caso de programas orientados a los pequeños productores y a resolver los problemas de pobreza. En estos últimos casos la utilización de Fondos Sociales ha mostrado ser exitosa tratando de aplicar recursos de una manera expedita.

La coordinación de instituciones multilaterales regionales y bilaterales en la definición de nuevos esquemas de financiamiento para la década que empieza es fundamental. Se necesita claridad en objetivos comunes que deben ser compartidos por los países financiadores y los prestatarios, teniendo en cuenta las condiciones especiales del desarrollo rural de cada uno de estos últimos. Se requiere una cooperación que permita aprovechar los recursos y ventajas de especialización de las diferentes agencias, incluyendo las organizaciones privadas. En este sentido el BID ha trabajado y seguirá buscando una relación estrecha con instituciones multilaterales, regionales y bilaterales. Por eso la importancia que le da el Banco a la participación en esta conferencia, esperando que de ésta salga una agenda que pueda ser puesta a consideración de los Ministros de Agricultura en la X Conferencia Interamericana que se celebrará en este hospitalario país en 1991.
