

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Por
C. POMAREDA BENEL (*), R. VÁZQUEZ PLATERO (**)

I. INTRODUCCIÓN

HABIENDO llegado al final de la «Década perdida» los países de América Latina y el Caribe confrontan serios desafíos. Uno de los más importantes es concebir y poner en práctica un estilo de desarrollo viable en un escenario internacional de turbulencia y competencia y un ámbito doméstico de presión social, pobreza y debilitamiento de las organizaciones públicas. Para poner en práctica un estilo de desarrollo viable y sostenido resultará fundamental una presión sobre el papel del estado y sobre los mecanismos de movilización de la sociedad hacia el logro de objetivos comunes.

En cuanto al estilo de desarrollo económico es indudable que existe un vacío. No se ha consolidado aún un paradigma que reemplace al modelo de sustitución de importaciones. Por otro lado los esfuerzos de construir un modelo alrededor de la exportación no tradicional no son enteramente aceptables por la vulnerabilidad que ello representa y por las dudas sobre sus efectos reactivadores de la economía doméstica. Se hace necesario un modelo económico con el mejor balance entre la participación en los mercados internacionales y la reactivación de la estructura económica doméstica potencializando al máximo la relaciones intersectoriales.

(*) Director de Análisis y Planificación de la Política Agraria. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

(**) Diputado Nacional. Cámara de Diputados de Uruguay.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 152 (abril-junio 1990).

En cualquier modelo económico que se adopte será fundamental la recuperación de la consideración sobre el tiempo; es decir pretender que el desarrollo se logre al corto plazo, ni que se evidencie por indicadores de bonanza económica transitoria. Se requiere una valoración de la necesidad de cambio de las condiciones estructurales que determinan la pobreza; las que permitirían la mejora de la calidad de los recursos naturales y las que hacen una sociedad y una economía más fuerte y más capaces de tolerar el ambiente de tensión e inestabilidad y eventualmente, a largo plazo, mejorar dicho ambiente.

Estos cambios requieren inversión de recursos financieros en la forma más adecuada posible. Esta inversión debe darse como resultado de una reflexión profunda del ámbito de acción del estado y por tanto, de una priorización adecuada de las inversiones públicas. En cuanto a la inversión privada, ésta deberá guiarse y estimularse con fines de desarrollo y de compromiso social con criterios de rentabilidad privada.

El desafío para esta presentación es sustantivo y no se pretende hacer nuevas propuestas. Se plantea más bien el contexto en el que debemos considerar la gran tarea para el sistema financiero y para la banca de fomento que sirve a la agricultura en particular.

Se hace cada vez más obvio que no podemos aceptar más un modelo de desarrollo que parta de propuestas generalizadas que no identifican las unidades decisorias en el sistema productivo, que ignore las diferencias sectoriales y que menosprecie el papel de la agricultura. El papel potencial de la Agricultura es sustantivo si se plantea una estrategia que reconozca que una modernización del sector con seria consideración de los aspectos de equidad, es una de las formas más viables de contribuir al crecimiento y el desarrollo de la economía en su conjunto. Esta propuesta, que viene tomando forma, reconoce la naturaleza de los encadenamientos industria-agricultura-agroindustria (IAAI), así como la participación de todos los estratos y organizaciones sociales dentro del propio sector rural.

Aunque en una forma muy rápida, es necesario, hacer referencia al contexto internacional en el que se desarrollaran los países de la región y las implicaciones para la agricultura. En este sentido es relevante destacar que no solo son importantes los mercados de productos, sino también los mercados financieros, de tecnología y de material genético, cuya evolución trae consigo serios desafíos para viabilizar la modernización de la agricultura de ALC dentro de un

marco de equidad. Asimismo, se hace referencia a la realidad social de los países de América Latina y el Caribe por cuanto ignorarla haría inviable cualquier propuesta de modelo de desarrollo económico. La realidad social de la región es compleja y aquí se hace referencia solo a algunos de los elementos más importantes vinculados al deterioro de las relaciones estado-sociedad y a la crisis del sistema institucional así como a la inestabilidad, los riesgos y la inseguridad.

A continuación se reconoce explícitamente que si se logra definir un rumbo para el complejo IAAI será más difícil pero más estructurada la propuesta, diseño y manejo de políticas macroeconómicas y sectoriales. La coherencia entre las políticas sectoriales es fundamental, para que con base en ello la política macroeconómica procure el crecimiento de los sectores productivos como base del desarrollo y no que, como hasta ahora, se oriente hacia el «manejo de la economía», con medidas cuestionadas de ajuste recesivo. Dentro del conjunto de políticas para la reactivación del complejo IAAI, resulta útil en aquellas que constituyen incentivos y las que están más asociadas con inversiones públicas. En cuanto a las políticas de incentivos cada vez resulta más difícil separar los llamados incentivos sectoriales de los macroeconómicos, por cuanto los primeros están en muchos casos condicionados por los segundos y resulta más conveniente analizarlos en conjunto.

En cuanto a las inversiones no resulta fácil identificar cuando una inversión pública en agricultura o alrededor de ésta tiene efectos multiplicadores más significativos; de allí la necesidad de plantear las inversiones públicas para la modernización del complejo IAAI y no para la agricultura de forma aislada. En la sección 4 se discuten aspectos relacionados con la inversión pública y privada. Se destaca que el crecimiento de ALC requiere una reactivación del proceso de inversión privada. Lograr esta inversión, además de incentivos, requiere los mecanismos *ad-hoc* para la movilización de recursos financieros en los mercados domésticos de modo que se restablezca el ahorro y la inversión con fines productivos.

Finalmente, se plantea que el manejo de incentivos, la priorización y manejo de la inversión pública y la movilización de recursos domésticos con fines productivos requiere un marco institucional renovado. Es preciso, en esencia, reconocer que existe un sistema institucional en el que se concerta entre el sector público y el privado y que ambos sectores requieren renovadas formas de organización y manejo.

II. LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA

II.1. *El papel potencial de la agricultura*

En la crisis económico-financiera de los últimos años, se ha puesto de manifiesto que la visión tradicional del sector agropecuario como proveedor de divisas, alimentos baratos y mano de obra para la operación de sectores industriales orientados a la sustitución de importaciones, no responde ya a la realidad y necesidades de las economías de América Latina y el Caribe. El énfasis en nuevas políticas de industrialización vía incrementos de exportaciones de manufacturas no ha cambiado esta visión tradicional en medida significativa. En la actualidad no existe un modelo general de desarrollo que permita compatibilizar las necesidades de crecimiento con la actual situación nacional e internacional y que sirva de guía a los programas económicos nacionales. Ello plantea la necesidad urgente de precisar una estrategia de desarrollo y dentro de ella definir políticas para la reactivación y el desarrollo de la agricultura y de la economía en general. Ello a su vez plantea la necesidad urgente de definir políticas para la reactivación y el desarrollo de la economía que se apoyen fuertemente en una redefinición del papel de cada uno de los sectores y en particular de la agricultura.

Se viene trabajando una corriente ideológica que se base en el hecho de que la agricultura representa en la región un vasto potencial de recursos productivos que deben ser dinamizados convenientemente para que puedan aportar nuevas formas viables de crecimiento y desarrollo. Para que ello se logre es necesario que se profundice su modernización, se definan estrategias, opciones y políticas económico-sociales orientadas a mejorar la eficiencia e incrementar la diversificación. Esto será viable en la medida que se logre renovar los procesos de inversión y orientarlos a la reestructuración productiva sectorial, de modo que potencien a nivel nacional los efectos multiplicadores que generan los crecientes vínculos entre la agricultura y otros sectores de la economía.

Al emplear los indicadores corrientemente utilizados, la agricultura de algunos países parece relativamente poco importante como sector productor, pero al tomar en cuenta sus efectos sobre otros sectores y viceversa, pasan a ser relativamente más importantes (Mandler, 1987). De aquí la relevancia de instaurar una nueva forma de pensar y actuar que reoriente las políticas macroeconómica,

agropecuaria y de otros sectores afines, con el propósito de asegurar que sean coherentes con esta propuesta de dinamización de la agricultura, como vehículo para el desarrollo. Ello requiere como punto de partida una concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global con los responsables de las políticas específicas, en particular la agrícola e industrial en los países. Es esencial además fortalecer los vínculos entre las autoridades del sector agrícola y autoridades de otros sectores como industria-comercio.

Con el propósito de potencializar el papel de la agricultura, debe abandonarse el antiguo concepto de «agricultura como sector primario»; es preciso asumir el concepto de «complejo agroindustrial integrado y tecnificado» (Piñero 1987). Es necesario entonces analizar la viabilidad, implicaciones y resultados probables de una estrategia de crecimiento y desarrollo que se apoye en el sector agropecuario como motor dinamizador. Lo antes expuesto requiere que se prevea evidencia empírica respecto a los vínculos que relacionan a la agricultura con el resto de la estructura productiva en sus distintas áreas y funciones, y en relación a las diferentes clases de agentes económicos, así como la viabilidad de un desarrollo económico global con base en la reactivación de la agricultura y del complejo IAAI. En este sentido, crecimiento con equidad y desarrollo están íntimamente relacionados con temas tales como industrialización y modernización de la agricultura. Habrá entonces que revisar el grado de adecuación de conceptos, definiciones e indicadores que se utilizan corrientemente, al cuantificar dichas vinculaciones, y evaluar el papel que desempeña la agricultura vis a vis el de otros sectores en los aludidos procesos de crecimiento y desarrollo. Es preciso anotar que esta relación intersectorial, que se considera fundamental en gran parte de los países de América Latina, no lo es tan importante en varios de los pequeños países del Caribe, en donde las relaciones potenciales agricultura-turismo-importación de alimentos pueden tener importantes implicaciones.

Se plantea como hipótesis que una estrategia de desarrollo que se apoye en la modernización de la agricultura y la articulación de las relaciones IAAI puede ayudar a solucionar, a través del desarrollo del complejo agroindustrial, parte de los problemas generados por la excesiva emigración de las zonas rurales. Por ejemplo ello sería posible localizando industrias livianas que tengan altos coeficientes técnicos de insumos agrícolas de origen nacional en zonas rurales lo

que permitirá reducir el flujo migratorio a las ciudades e incluso cambiar su sentido, al ofrecer nuevas oportunidades de trabajo, mayor demanda por bienes agrícolas intermedios por parte de la industria, y mayores demandas finales a raíz del incremento del ingreso disponible en la zona. En adicción a ello se disminuirían los costos en que incurren los gobiernos para expandir infraestructura urbana.

Como se sugiere en la Figura 1 los efectos multiplicadores del proceso de modernización de la agricultura, pueden ser significativos principalmente cuando se incrementa la demanda por insumos industriales; cuando se generan mayores volúmenes de producción a ser comercializados y cuando el volumen de alimentos puede resultar en menores precios y aún en ese caso, en mejores ingresos para los productores si se logra producir con menores costos marginales, (Ver Pomareda, 1987).

II.2. *La empresa privada y la modernización de la agricultura*

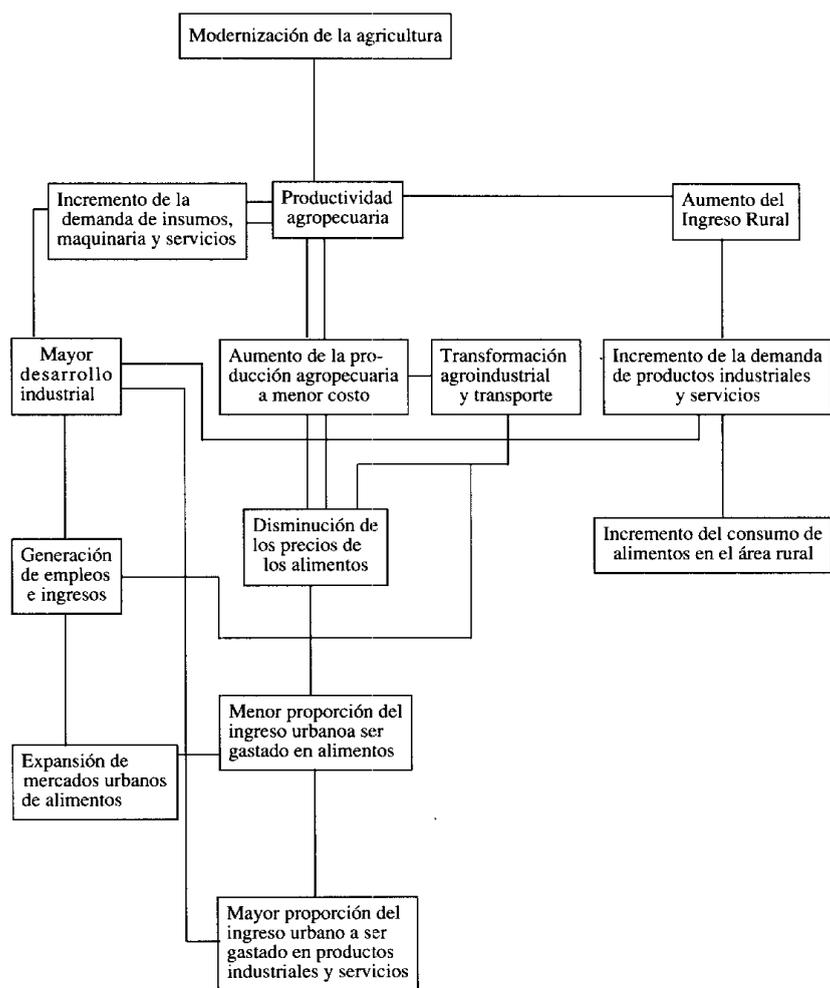
Se ha propuesto que la modernización de la agricultura se puede convertir en una fuerza de reactivación económica. Esta modernización se identifica como aquél proceso a través del cual se han logrado aumentos sostenidos de la productividad y los ingresos netos a nivel de unidades empresariales (1), sin que haya sido una condición necesaria para ello la existencia de «protección significativa y creciente» por parte del Estado. En este contexto el proceso de modernización debe interpretarse como el desarrollo de la capacidad de las empresas para lograr autosostenerse, incrementar su producción y crecer en número, bajo condiciones de riesgo en el mercado de productos, de factores y financiero, y bajo condiciones de cambio en la generación de tecnología (Pomareda 1989).

En el contexto político y social es necesario que el proceso de modernización de la agricultura se a logrado dentro de un marco de equidad, es decir que contribuya también a una mejor distribución del ingreso dentro del sector. Es importante señalar al respecto, sin embargo, que esto puede lograr en por lo menos tres formas aunque

(1) La referencia a «unidades empresariales» se hace para dar cabida en el análisis no sólo a fincas o predios agrícolas sino también —cuanto el caso lo amerita— a complejos agroindustriales o sistemas con algún grado de integración vertical

Figura n.º 1

MECANISMOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EJERCEN LOS EFECTOS MULTIPLICADORES DE LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA



Fuente: (Pomareda, 1987).

no necesariamente mutuamente excluyentes. Primero, que la modernización ocurra en todas las unidades de producción, recurriendo cada una de ellas al manejo (gerencia), inversores y a la combinación más conveniente de factores de acuerdo con su estructura y estrategia de manejo de riesgos. Segundo, que a través del proceso de modernización se forje el incremento de la productividad de la mano de obra y que ello se refleje en los salarios y en niveles crecientes de manejo e ingresos de quienes trabajan como asalariados. Y tercero, que como resultado de un proceso de modernización se pueden crear efectos multiplicadores y principalmente creación de empleo a través de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante.

Estas observaciones se hacen para dejar en claro que si bien proceso de modernización puede ser notablemente favorecido por uno previo de reforma agraria o uno simultáneo de educación rural, estos procesos como tales no deberían ser incluidos en el concepto explícito de modernización. Sin embargo, deja también aclarado que lo que se busca es un proceso de modernización con equidad.

En el Cuadro n.º 1 se muestran las tasas de crecimiento de ocho subsectores de la agricultura de países seleccionados de América Latina y el Caribe en donde se encontró evidencia de un proceso sostenido de modernización. Puede observarse que durante un período de severa crisis económica, estos subsectores crecieron en forma mucho más acelerada y estable que el conjunto de la agricultura; la cual a su vez fue menos afectada que el resto de la economía.

Estos procesos de modernización han sido analizados con detenimiento (IICA, 1989) y se explican por varios factores. En forma previa es oportuno señalar que la modernización se da a nivel de la unidad empresarial y es a ese nivel al que se requiere iniciar el análisis de lo observado en última instancia a nivel de un subsector. Los factores que se conjugan para lograr la modernización son: *la tecnología y la capacidad de manejo o gerencia*. Este último a su vez es indispensable para las *estrategias de inversión y comercialización*. El desarrollo de las empresas en un marco armónico de competitividad y su capacidad de presión por las políticas requeridas está dada fundamentalmente por la *organización gremial*. Las políticas de *incentivos y la estructura del mercado* son factores decisivos y establecen condiciones necesarias más no suficientes para lograr la modernización.

En la medida que el logro de estas condiciones a nivel de unidades empresariales y de subsector son necesarias, se plantean impor-

tantes desafíos para la orientación de la acción del estado y de sus instituciones. En particular se reconoce que se requiere robustecer la política de asignación de recursos para la generación y transferencia de tecnología y para el desarrollo de la capacidad de manejo gerencial. Este último ha sido un renglón por demás olvidado en la política pública y en la acción de la banca de fomento. El tema requiere una atención especial con una anotación particular y es que la gerencia es la capacidad de conducción, de logro de objetivos y fines, y que de ninguna manera debe estar asociada a la intensidad de capital y por tanto, al capitalismo o atribuirse a estructuras industriales.

Cuadro n.º 1

MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA EN OCHO PAÍSES
LATINOAMERICANOS: DINAMISMO DE LA PRODUCCIÓN Y LA EXPORTACIÓN

Subsector	Sector	Tasa anual de crecimiento de producción (%)		Tasa anual de crecimiento de exportación (%)
		Agricultura	Economía	
Frutas (Chile)	12,2	3,3	2,2	1,7
Hortalizas (México)	5,1	2,8	1,1	5,6
Granos (Argentina)	3,9	1,7	-0,7	10,3
Aves (Perú)	6,7	0,9	0,7	—
Lácteos (Costa Rica)	3,7	2,3	2,0	—
Soya (Brasil)	15,0	3,9	2,7	16,0
Flores (Colombia)	18,3	3,4	4,0	18,3
Camarón (Ecuador)	18,8	3,0	2,1	24,9

Fuente: Las tasas de crecimiento de la producción y la exportación del subsector se obtienen de los estudios del caso del proyecto sobre Modernización de la Agricultura y se refieren, básicamente, al período 1970-1987 (IICA, 1989). Las tasas de crecimiento de la agricultura de los países se obtienen del Banco de Datos Estadísticos del IICA y se refieren al período 1970-1986. Las tasas de crecimiento de las economías se obtienen de CEPAL *La evolución económica reciente de América Latina y el Caribe*. LC/L. 492 (CEG. 15/3). 30 de enero de 1989, correspondientes al período 1981-1988.

III. EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LAS CONDICIONES DOMÉSTICAS

Ha sido usual que en nuestro análisis del escenario internacional en el que se desempeña la agricultura, nos limitemos a describir la

situación y perspectivas del mercado de productos, tanto los que importamos como los que exportamos. Ello es importante y así se verá a continuación; sin embargo podemos apreciar que por lo ocurrido en los últimos años; y lo que se anticipa para los próximos; será de extrema importancia otorgar una atención especial al mercado financiero, al de tecnología y el de material genético; así como al contexto político de las relaciones internacionales.

III.1. *El comercio internacional de productos*

Hasta hace unos meses se pronosticaba que el precio de los cereales podría bajar durante uno o dos años antes de iniciarse un proceso de recuperación. La sequía que azotó los Estados Unidos en 1988 y el déficit fiscal de dicho país (que repercutirá en el programa de subsidios en la agricultura) sugieren que se ha iniciado un proceso de recuperación del mercado de cereales. Para los países exportadores de trigo como Argentina y Uruguay o de soya como Brasil, estas son buenas noticias; sin embargo para la mayoría de los países importadores de cereales, esto agravará su ya deteriorada situación de balanza comercial. En cuanto a los productos de clima templado y tropical como el café y el banano, las perspectivas son aún buenas, sin embargo está latente la amenaza de que los descubrimientos biotecnológicos pueden dar origen en cualquier momento a productos sustitutos. De hecho esta situación ya se presentó en el caso del azúcar, producto que tiende a desaparecer del mercado internacional ante la utilización de la fructosa.

En términos generales no podemos tener mucha confianza en el mercado internacional de productos por cuanto las inestabilidades de precios ocurridas en el pasado, van a continuar. Por otro lado, a pesar de las expectativas sobre el GATT, las barreras no arancelarias podrían seguir siendo un mecanismo de distorsión en el mercado internacional. En todo caso lo importante para cada país es el poder estructurar una cartera diversificada de exportaciones que le permita manejar los riesgos que se anticipan en los mercados externos. En el afán por diversificar dicha cartera es muy importante considerar que el mercado para algunos productos como frutas tropicales estacionales y flores, es frágil, reducido y de alta competitividad. Por otro lado la producción de estos cultivos requiere de altas inversiones, que en algunos países se están privilegiando sin un claro cono-

cimiento del efecto que estas inversiones tendrán en la economía en su conjunto.

Hay numerosas razones para ser cauto en relación con el comercio internacional de productos. Si bien es deseable y necesario exportar productos con mayor valor agregado, debe estar claro que en muchos casos las barreras proteccionistas son superiores para productos con mayores grados de procesamiento. Por ejemplo, después de la Ronda Tokio en 10 mercados industriales los aranceles para frutas frescas o secas, conservadas temporalmente y preparadas era 4.8, 12.2 y 16.6%, respectivamente; para cacao en grano, cacao elaborado y chocolates, los aranceles eran 2.6, 4.3 y 11.8% respectivamente (CEPAL, 1987). Por otro lado, las barreras no arancelarias en los países industrializados no han disminuido. En los países más industrializados el 92% de las importaciones totales de alimentos estaban sujetas a barreras no arancelarias, en 1986, en comparación al 56% en 1966 (Laird y Yeats, 1989).

III.2. *La transferencia internacional de tecnología*

En el escenario internacional ha cobrado un gran espacio el comercio de tecnología y material genético y es probable que este comercio aumente a medida que se perciba como un negocio de alto lucro. De hecho las mismas empresas transnacionales comercializadoras de grano y aquellas dedicadas a la promoción y comercio internacional de agroquímicos, están haciendo cuantiosas inversiones en el campo de la biotecnología. La lucha por patentizar material genético y tecnología es creciente y no estamos lejos de ver agresivas batallas en el mercado internacional de estos insumos. Este material de por sí valioso, no deja de significar un peligro cuando el proceso de patentización aunado a la apropiación de conocimiento puede conducir hacia una dependencia tecnológica y de material genético, que ni siquiera los centros internacionales miembros del CGIAR están preparados para afrontar. El reto para los países de la región es, por tanto, de enormes implicaciones.

La transferencia internacional de tecnología se torna cada día en uno de los temas centrales del debate Norte-Sur y es de particular relevancia para la modernización de la agricultura en ALC. Sin embargo, la experiencia de la transferencia ocurrida durante el período

do de la llamada Revolución Verde ha dejado en muchos el sinsabor de haber adoptado patrones tecnológicos no necesariamente consistentes con la disponibilidad de maquinaria e insumos químicos y la incapacidad para generarlos en una forma que permitiera su uso a precios competitivos.

Existe una visión distinta de ALC y en los países desarrollados sobre el proceso de transferencia. En la región se ve como un compromiso que los países desarrollados (PD) deben adquirir como una forma de compensar por la ausencia de equidad, particularmente en los mercados de productos y de capital. En los PD, sin embargo, se ve por un lado como un medio de ayuda, principalmente a través de las contribuciones que hacen al CGIAR. Pero, por otro lado, ha crecido el interés por ver esta transferencia asociada a procesos comerciales y a nuevas modalidades de transnacionalización. El punto central es que cualquiera sea la forma que tome este proceso deberá ser visto como uno de interdependencia y no de dependencia; particularmente si consideramos que la tecnología es un recurso (conocimiento, material genético, equipos, etc.) que se maneja internacionalmente a través de complejos procesos y que cada país tiene que estar preparado para extraer el máximo beneficio, desarrollando sus propias instituciones y capacidades públicas y privadas (ver McClintock, 1986; Dolman, 1981).

La incursión de empresas transnacionales comercializadoras de granos en el mercado de tecnología es creciente. Estas empresas sin embargo son sólo uno de los muchos grupos de interés en la arena internacional en la que se da el intercambio tecnológico. Los centros internacionales, las instituciones públicas de los países en desarrollo, los agricultores y los industriales son otros de los participantes en este escenario.

Quizás a manera de resumen y conclusión se puede plantear que si bien la transferencia internacional de tecnología para la modernización de la agricultura se dará de todas maneras, las preguntas centrales que debemos estar preparados para responder en los próximos años conciernen a cuáles tecnologías son económica social y ambientalmente apropiadas, bajo qué bases financieras y de coparticipación debe ocurrir la transferencia y bajo qué fundamentos institucionales se puede lograr el máximo beneficio social de este proceso de transferencia. Sobre este último punto el esfuerzo del IICA y de los países de la región es creciente para forjar la base institucional más adecuada a los desafíos del futuro.

III.3. *El mercado internacional de capitales*

Aunque los mercados de productos y tecnología son los más fácilmente perceptibles por quienes están de alguna forma relacionados con la agricultura, es en el mercado financiero donde se han dado los procesos de mayor trascendencia. Estos procesos han tomado varias formas y de alguna manera han estado asociados. En cuanto a cifras, dos pueden darnos una idea de la magnitud. Primero la fuga de capitales de América Latina hacia los países desarrollados mientras ocurría el proceso de endeudamiento externo más acelerado (1978-1983) ha sido tan cuantioso como el monto de la deuda externa (Williamson y Lesard, 1987). Segundo, en los últimos tres años el monto de las transacciones financieras legítimas y resultantes del cambio relativo del valor de las monedas, transferencia internacional de valores, amortizaciones de deuda, etc., ha superado en 20 veces el valor de las transacciones comerciales de mercancías (Schuh, 1987).

La evolución de este mercado, aunado al proceso interno de especulación financiera en muchos de los países representa una amenaza para la canalización de recursos con fines productivos. De hecho se asevera que gran parte de la fuga de capitales se ha dado por razones de falta de seguridad interna en lo político, más que por buscar alternativas más rentables en el exterior. Desde luego que esta apreciación no toma en cuenta la fuga de capitales asociada con la corrupción en el manejo de recursos externos y domésticos, la cual no es fácilmente registrable en las estadísticas financieras internacionales. Sin embargo, en la fuga de capitales no termina el drama. Rodríguez (1987) ha planteado que en muchos casos sacar el capital es el primer paso de una serie que incluye sacar a la familia y finalmente emigrar para convertirse en empresario, muchas veces exitoso, en los países desarrollados, agravando el problema de capacidad gerencial en los países en desarrollo.

En muchos países están dando pasos importantes para la conversión de la deuda. Una de las formas utilizadas es que el país deudor compre en el mercado secundario los pagarés que respaldan su deuda con un descuento variable entre países. En diciembre de 1988 los precios en el mercado de pagarés de la deuda externa de América Latina y el Caribe, fluctuaban entre 5% para Nicaragua y Perú y 59% para Uruguay (Rosenthal, 1988). Existe una gran expectativa por la conversión de la deuda; sin embargo, también deben establecerse los mecanismos adecuados para evitar la salida de divisas en

forma asociada a la subfacturación de la agroexportación; principalmente cuanto las empresas han desarrollado organizaciones transnacionales que facilitan dicho proceso.

Es obvio que si este proceso va a continuar con buenas o malas perspectivas para el comercio de productos y con o sin soluciones para el pago de la deuda, poco se puede hacer por la recuperación económica de la región y menos aún para viabilizar cualquier propuesta de estrategia para la agricultura. De allí que el desarrollo del sistema financiero de los países con la máxima preocupación e incentivos para el ahorro y las inversiones productivas es prioritario.

III.4. *Las condiciones domésticas*

La década de los ochenta ha sido uno de los períodos más críticos de la historia de ALC; pero también ha sido un periodo que ha permitido atestiguar la capacidad de los pueblos de la región para reaccionar y retomar un cambio conducente al desarrollo.

Los países de la región se encuentran debilitados por la crisis económica agravada a a partir de 1982, cuando se revierte el flujo de recursos financieros hacia fuera de la región. Los usuales indicadores de desempeño económico no revelan la profundida y complejidad de los problemas estructurales, como tampoco revelan el cambio en la estructura económico-social. El análisis de estos factores es fundamental para advertir las condiciones en las que los agricultores y otras unidades decisorias harán inversiones que todos deseamos que tengan como propósito el aumento de la producción y los ingresos en una forma sostenida.

Los aspectos centrales que definen el entorno para la toma de decisiones sobre inversiones productivas conciernen a las perspectivas y actitud hacia el futuro; los riesgos y condiciones de seguridad, la corrupción y los otros flagelos que afectan las relaciones sociales. En busca de una superación de la tendencia que han mostrado estas condiciones, hay un evidente compromiso político pero también un gran desafío sobre el papel del estado y la tarea para las instituciones públicas. Lamentablemente el estado se ha debilitado a pesar del acrecentamiento del número y tamaños de las instituciones públicas.

En cuanto a las perspectivas, es necesario cambiar las actitudes para recuperar la visión de mediano y largo plazo. No es posible tener expectativas sobre una sociedad mejor, un medio ambiente

más sano y sobre un desarrollo sostenido sino hay un compromiso con las generaciones futuras. Esta es una condición *sine qua non* para cambiar el destino de la familia y de las unidades empresariales como base del sustento de la sociedad y de la economía. Es cierto que mal se puede pensar en el futuro sin no se puede sobrevivir el presente; pero si tan solo se sacrificara algo del presente sera más viable contruir el futuro.

En relación con este tema, es preciso un cambio de actitud para reducir la propensión marginal al consumo y para aumentar la propensión marginal a ahorro. Esto requiere además de los incentivos económicos, un apoyo del estado para inducir estos cambios. Será el aumento del ahorro doméstico lo que revele que la sociedad tiene confianza en su gobierno y en el futuro de su país.

Como se planteará más adelante, cuanto se discute la modernización de la agricultura, es oportuno reconocer que los tiempos modernos son tiempos de *inestabilidad, riesgos e inseguridad. La inestabilidad, usualmente de naturaleza económica, es el resultado de frecuentes cambios en las decisiones en función de la información que se recibe y sobre la cual se formarán las expectativas del futuro. A medida que se genera más información hay una tendencia a acrecentar la inestabilidad y solo a medida que se aprende a usar esa información se pueden tomar mejores decisiones en un ambiente de inestabilidad.*

Los riesgos son inherentes al medio en que vivimos en ALC y son particularmente típicas del medio en que se desarrolla la actividad agropecuaria. Los riesgos de origen climático y sus consecuentes secuelas en el deterioro de los recursos naturales, han aumentado y se convierten en una de las preocupaciones centrales para motivar un esfuerzo global que pretende conservar el medio ambiente. Los mecanismos tradicionales de seguros como forma compensatoria de las pérdidas resultantes de la ocurrencia de desastres corren el peligro de volverse financieramente no viables. Ya hace algunos años (Pomareda, 1985) se hizo la sería recomendación de que se iniciara un esfuerzo orientado hacia estimular las inversiones a nivel de finca y las inversiones públicas para aminorar el efecto negativo de la ocurrencia de desastres. Por otra parte existe abundante evidencia de que si la rentabilidad esperada es alta y si hay confianza en el manejo de un país, los productores agropecuarios están dispuestos a arriesgar y a hacer inversiones.

La inseguridad tiene una connotación más compleja, más allá de

la inestabilidad económica y de los riesgos. *Esta inseguridad se refiere al peligro de pérdida de la vida y de los bienes como resultado del crimen, la delincuencia y el terrorismo.* Este es uno de los factores que en forma dramática ha venido creciendo en los países —en el medio urbano y rural— y que no solo afecta directamente a los ricos y a los empresarios industriales sino a los pobres, a los productores rurales y a las autoridades y funcionarios públicos. El problema no está extendido ni generalizado en todos los países y es urgente la adopción de medidas severas de justicia para castigarlo; y medidas educacionales y de naturaleza económica para prevenirlo. La repatriación de divisas y la inversión doméstica en los países de la región no sólo está limitada por las condiciones económicas, sino por la inseguridad aquí referida.

Finalmente, la búsqueda de alternativas de inversiones productivas se plantea como una necesidad para el desarrollo pero en un medio en el que la corrupción y la existencia de negocios ilícitos atentan cada vez más en contra de la sociedad. Estas condiciones adversas requieren superarse a través de un compromiso de la sociedad en un país de la voluntad de todos los países.

Aún cuanto el escenario descrito puede ser preocupante, debemos reconocerlo como una realidad y confrontarlo. La prosperidad y el desarrollo están al alcance de la sociedad de ALC y es posible lograrlos si se adopta una actitud positiva y un compromiso social. La actitud positiva y optimista es fundamental mientras se proceda con cautela y el compromiso social es ineludible si se desea vivir en democracia y libertad.

Un tema de particular atención en el escenario doméstico para los próximos años debe ser el manejo de la política económica en el contexto de las relaciones intersectoriales. En relación con los precios debe destacarse que el estilo de desarrollo de la comunidad internacional y las políticas de otros países han sido determinantes y continuarán siendo fundamentales para el logro de objetivos a nivel de la región, de los países individualmente y de los diferentes grupos poblacionales dentro de los países. Por ello, las políticas internas para la agricultura de los países de la región deberán considerar seriamente las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales y las políticas macroeconómicas para la agricultura y para la alimentación en los países industriales. En los próximos años será fundamental que el estilo de desarrollo se adopte en los países de América Latina y el Caribe esté cada vez más consciente de la enor-

me interdependencia internacional, y que definan una posición propicia para relacionarse comercialmente entre sí, con los países industriales y con los más pobres en otros continentes.

Tal como ha sucedido en el pasado, ahora con mayor razón ante la intención de incrementar el comercio internacional, será fundamental que las políticas de precios anticipen las tendencias de las políticas de los países industriales respecto de las tarifas a las importaciones y a las cuotas de comercio exterior; los subsidios a la exportación; los subsidios directos e indirectos al ingreso de los agricultores; el manejo de los programas alimenticios domésticos, los programas de ayuda alimenticia internacional y la cooperación técnico-financiera bilateral y multilateral. En esta sección se analizan algunas de las lecciones que se derivan de la experiencia más reciente en estos aspectos y sus implicaciones futuras para las políticas internas de los países y para propuestas de acuerdos globales y regionales.

IV. LA ORIENTACIÓN DE LA INVERSIÓN

IV.1. *La inversión pública*

La actual situación de endeudamiento externo de los países de la región tuvo su origen en un momento en el cual el sistema bancario de los países desarrollados contó con abundantes recursos provenientes del «boom petrolero» (petrodólares) y, en búsqueda de rentabilidad financiera, dio facilidades para colocar sus recursos en los países en desarrollo y en particular en Latinoamérica y el Caribe. Ello fue reforzado por el hecho de que la banca internacional de fomento, con toda su experiencia, y conocimiento de la región, siempre desarrolló mecanismos de cooperación con los países que permitieran apoyarlos en el uso adecuado de las nuevas líneas de crédito. Esto fue reforzado por la salida de capitales privados desde ALC hacia los países desarrollados y se agravó por la caída de los precios internacionales de los productos exportados y por la elevación de las tasas de interés, cuando ya los países de la región habían acumulado un débito sustantivo.

La inversión pública en la región y particularmente la correspondiente a la agricultura, obedeció a una *concepción del papel del Estado como inversionista en nombre de los agricultores, a través*

de proyectos que eventualmente beneficiaban a dichos agricultores y a la sociedad. Los mecanismos para la recuperación de esa inversión no fueron a menudo considerados suficientemente. En un análisis crítico de la inversión pública en el pasado debe reconocerse, sin embargo, que sólo en los últimos años se ha iniciado la maduración y puesta en operación de muchos proyectos de inversión que tomaron ingentes cantidades de recursos (en proporción a la economía de los países), y que estos proyectos están dando origen a condiciones favorables para el desarrollo rural. Para citar sólo algunos ejemplos se pueden mencionar la Represa de Itaipú en Brasil-Uruguay, el conjunto de represas del Plan Hidráulico del Noroeste de México, la Carretera Marginal de la Selva en el Perú, el proyecto de la Represa de Arenal en Costa Rica, etc. Sin embargo, proyectos de grandes dimensiones y largos procesos de maduración como los mencionados ya no son factibles en las condiciones actuales, y deben buscarse con urgencia otras posibilidades.

En los próximos años, guardando coherencia con las políticas que se adopten, se requiere un diseño y manejo muy acucioso de la inversión pública, para que el Estado cumpla sus funciones en lo que compete al desarrollo de la agricultura. Un análisis exhaustivo del manejo de la inversión pública para la reactivación de la agricultura en los países de la región tiene muchos aspectos; pueden destacarse los criterios para la priorización de las inversiones del Estado, y las estrechas relaciones entre la inversión pública y la privada.

Al destacar sólo estos aspectos, tratados con más detalle a continuación, queda pendiente una muy necesaria discusión del dimensionamiento de la inversión pública en agricultura en relación con lo que se realiza en otros sectores afines o no a la agricultura o que indirectamente contribuyen con el desarrollo de este sector. Sin embargo, comprender cabalmente el papel de la agricultura en la economía nacional será un factor que lleva hacia la mayor asignación de recursos para este sector y para los componentes de los otros sectores que interactúan con la agricultura; que en otras palabras viabilizan el desarrollo de la agricultura como las inversiones en infraestructura rural, educación rural, educación alimentaria, etc. En cualquier caso, antes que plantear simples y drásticas reducciones en el gasto público, es fundamental la identificación de las inversiones y el gasto que el Estado requiere hacer para poder cumplir más eficientemente sus funciones.

IV.2. Selección y priorización de las inversiones del Estado

Hasta ahora los proyectos de inversión pública han sido evaluados fundamentalmente con base en criterios económicos e indicadores financieros y una medida de los efectos directos: La generación de empleo en el sector rural, los aumentos de producción agropecuaria, la generación bruta de divisas y el aumento de los ingresos de los productores han sido los indicadores tradicionales. Si se espera que el sector agropecuario juegue un papel dinamizador de la economía, otros factores cobrarán en el futuro mucha más importancia y deberán ser tomados en cuenta en el diseño de una estrategia de inversiones y en la preparación de los proyectos. *En cuanto a la inversión pública para el desarrollo agropecuario es importante señalar que ésta debe ser fundamentalmente inductora de inversión privada.* La inversión pública, financiada con recursos fiscales y con endeudamiento externo, debe ser, sin lugar a dudas, de tipo orientador y debe realizarse en áreas en las que el sector privado no invertirá por no poder apropiarse los beneficios.

Antes se han ofrecido algunas consideraciones sobre política de precios como incentivos para la producción y requerimientos de participación del Estado para operativizar dichos incentivos. Es decir, que se ha reconocido el *estrecho vínculo entre la política de precios y la política de comercialización*. El grado de participación directa del Estado en los mercados de productos e insumos es un factor determinante del presupuesto sectorial. Por un lado, si el Estado se propone adquirir y vender productos, participando así en forma activa en la comercialización; efectuará una inversión pública necesaria en infraestructura para el manejo de los productos; en los salarios y otros costos de las empresas comercializadoras; en los costos resultantes de las mermas y las pérdidas de los productos durante la comercialización; en los costos de los diferenciales de precios; y en los costos financieros del manejo de los inventarios. Por otro lado, si el Estado busca la formación menos distorsionada del sistema de precios sectoriales, será necesario que invierta en sistemas de información de mercados; en infraestructura para la comercialización puesta al servicio de agentes privados; y en generar y agenciar los recursos financieros para inversiones privadas en agroindustrias, cadenas de comercialización, almacenamiento y manipuleo de productos. Serán este tipo de inversiones públicas y privadas las que, actuando en forma complementaria, faciliten el comportamiento ágil

de los mercados, lo cual contribuirá a reducir las pérdidas y los márgenes de comercialización.

Una consideración importante para guiar la inversión pública es el papel del Estado como orientador del mercado. El Estado puede tener participación en los programas de información pública (radio y tv) y de educación que ofrezcan orientación sobre consumo y salud, y que estimulen la demanda de determinados productos agropecuarios de origen nacional; en los de valor nutricional para la niñez y en aquellos productos que en determinadas épocas del año se encuentran en mayor abundancia. Esta labor de orientación del consumo que cumple el Estado puede constituirse en una de las formas más efectivas de contribuir a dar valor agregado a la producción agropecuaria creando hábitos de consumo consistentes con las políticas de fomento de la producción. Por ejemplo, incentivar el consumo de leche y jugos tiene un efecto multiplicador mayor en la actividad agropecuaria y en el ingreso de los productores que estimular el consumo de bebidas gaseosas.

La inversión pública orientada hacia el desarrollo tecnológico agropecuario está ampliamente justificada por sus elevados retornos económicos y sociales, y sus efectos multiplicadores; no obstante, los niveles actuales de asignación de recursos públicos para este fin están muy por debajo de lo deseable. Aunque esta inversión es altamente justificada, es muy importante que cada país lo haga en función de su estado actual de disponibilidad de tecnología y de recursos humanos, con especial consideración a la existencia de los Centros Internacionales de Investigación, de un sistema internacional de empresas privadas para la comercialización de tecnología y de una red de cooperación e intercambio de conocimientos ya establecida y que, en conjunto, permite la captación de conocimiento y de material genético. Por tanto, aunque es muy importante asignar los montos adecuados para esta actividad es más importante aún la priorización y selección de proyectos y actividades dentro de esta gran área. También en este caso la inversión realizada en el fortalecimiento de los procesos gerenciales de las instituciones públicas responsables de la investigación proveerá importantes beneficios de elevado efecto multiplicador.

Con algunas variantes importantes entre los países de la región, y habiendo encontrado una asociación directa entre gastos de Investigación, Extensión y Educación (IEE) y desarrollo relativo, en 1980, los países de la región invirtieron en IEE entre 0,20 y 1,64% del PIB

agropecuario. Las cifras han mejorado considerablemente entre 1975 y 1985, pero está aún muy lejos de las inversiones hechas en los países desarrollados. No sólo será necesario contar con mayores recursos, sino que esta inversión se oriente hacia la generación de material genético de alto potencial y de conocimiento tecnológico, que permite la utilización eficiente de los recursos con un espíritu conservacionista y la aplicación de insumos industriales con responsabilidad por la ecología y la salud. Por otro lado, esta inversión pública debe también tomar muy en cuenta el efecto inductivo que tenga sobre la inversión privada, tanto para la producción de material genético como para la provisión de servicios de asistencia técnica privada (Pomareda, 1987).

Los proyectos de desarrollo rural han sido, sin lugar a duda, el rubro más importante en el presupuesto de inversión pública en agricultura, al cual se han hecho las mayores contribuciones a este sector por parte de la Banca Internacional de Fomento. Bajo este gran título, y en nombre de los campesinos de América Latina y el Caribe, se a dedicado la mayor proporción de recursos para construir grandes proyectos para incorporar nuevas tierras, proyectos que en su tiempo fueron factibles por la disponibilidad de recursos y quizás justificados, dada la percepción existente según la cual ampliar la frontera agrícola se fundamenta en un concepto distinto, que es el de incrementar la productividad de la tierra vía inversiones privadas (de los productores) en las unidades de producción para lograr un manejo más eficiente del riego, evitar la erosión, recuperar tierras afectadas por drenaje y salinidad, y pequeñas obras de riego para productores organizados. Estas y otras inversiones que ejecutan los productores en forma individual y organizada se convierten en una fuerza importante para el desarrollo rural y, por tanto, deberán ser favorecidas por el Estado, mediante el apoyo a la organización de los productores y la movilización de recursos financieros que hagan posible su gestión. Por otro lado, en muchos países con los adecuados incentivos estatales, la empresa privada, y no el Estado, está haciendo importantes inversiones para la incorporación al riego de tierras con potencial agrícola, o para el establecimiento de criaderos de camarones y peces. Es posible, por tanto, que en el futuro inmediato el desarrollo rural pueda verse sustancialmente fortalecido por programas estatales de gestión, reestructuración de la propiedad y titulación de tierras, educación, motivación y apoyo directo para la organización y participación, que fortalezcan y complementen las grandes obras de infraestructura física que el Estado ha construido.

Un área en la cual la inversión pública es prioritaria es el establecimiento de programas nacionales e internacionales de sanidad animal y control integrado de plagas y enfermedades. Estas inversiones son de la más alta rentabilidad económico-social, desde muchos puntos de vista, aunque sus efectos no sean fácilmente perceptibles, esto último es una de las causas de la baja atención que han recibido en el presupuesto público. La presencia de parásitos y enfermedades en el ganado es el factor de mayor importancia relativa que limita el incremento de la productividad, y motiva altas tasas de mortalidad y bajas tasas de natalidad. Además, la prevención de enfermedades de tipo epidémico puede tener consecuencias de tanta repercusión que justifican inversiones públicas mucho mayores que las que los gobiernos de la región hacen actualmente en este campo. Una vez más, en este caso no se pretende que la inversión pública sea sustitutiva de la privada, sino que coadyuve a la realización de esta última.

El campo del control integrado de plagas y enfermedades de los cultivos requiere una inversión pública de carácter prioritario, ampliamente justificada por los retornos económico-sociales de corto plazo y la preservación ecológica al largo plazo. La peligrosa dependencia de la agroquímica, inducida por un sector privado con una actitud eminentemente comercial, ha contribuido a que los costos en agroquímicos para control de plagas y enfermedades representen día a día una proporción creciente de los costos de producción de los cultivos, sin que exista evidencia significativa de que con ellos los rendimientos sean más estables a través del tiempo, y con clara evidencia de que la dependencia de los agroquímicos aumenta a una tasa geométrica. La enorme responsabilidad del Estado se sitúa en dos áreas: 1) invertir recursos en el *sector público agrario*, para que se forjen los recursos humanos y se genere la tecnología que haga posible un proceso de modernización agropecuaria compatible con una filosofía de manejo ecológico de largo plazo; y 2) normar la actividad del *sector industrial privado* para que la producción de agroquímicos sea compatible con los principios antes descritos. Es importante y necesario enfatizar que dados los fuertes vínculos internacionales en el campo del desarrollo tecnológico y la producción y comercio de agroquímicos, esto constituye una responsabilidad a nivel internacional que debe apoyarse.

Ante los serios déficits fiscales, los gobiernos se ven urgidos a usar más eficiente a los recursos presupuestarios. El manejo de pre-

supuesto público debe así calibrarse cuidadosamente entre simple gasto e inversión. El primero, que está constituido básicamente por salarios, debe ser motivo de un análisis muy cuidadoso de las instituciones del Estado en función de los servicios que prestan a la sociedad. En el caso particular del sector público agrícola parece aconsejable examinar con detenimiento los componentes del gasto que no ofrecen servicios sociales que justifique su existencia, del modo de reubicar este recurso, ya sea en actividades de apoyo directo a los productores o en la actividad privada. Dentro del presupuesto para inversiones indudablemente las opciones son múltiples; sin embargo, se deben identificar aquellas que en las circunstancias y contexto actual merecen el mayor énfasis y atención del Estado.

La priorización de la inversión pública conlleva una corresponsabilidad de la banca internacional de fomento para revisar la vigencia de políticas que en el pasado promovieron proyectos públicos de larga maduración. Los grandes proyectos de infraestructura de riego son sólo un ejemplo y, sin embargo, el BIRF dedicó 32,1 y 30,6% del total de préstamos para agricultura en estas líneas, entre 1975/79 y 1980-1985 contra 5,1 y 4,3% para investigación y extensión durante los mismos períodos (Pomareda, 1987). En forma similar, el BID entre 1961 y 1985 ha proporcionado crédito a la agricultura, principalmente para grandes proyectos de riego y de desarrollo rural, por un total de 6.671 millones de dólares, lo cual representa un promedio del 21,2% del crédito total otorgado por el BID. En 1985 el aporte para la agricultura de 320.5 millones representa tan sólo el 10,5% del total prestado. En el mismo año, el aporte para investigar y extensión (sin contar las contribuciones al CGIAR) representó el 2% del total (BID, 1985). Los criterios de priorización de la banca internacional de fomento deben guardar relación con los requerimientos actuales en los países. En tal sentido, la asignación de fondos a grandes proyectos de infraestructura, que fue un elemento prioritario en otras épocas, debe ser revisada.

Es posible que en cada país se adopten esquemas distintos para priorizar la inversión pública, por ejemplo para infraestructura y programas de apoyo, o que cobre mucho más peso relativo el criterio de la selección entre regiones. En este caso se ha hecho referencia a áreas prioritarias en las cuales la evidencia empírica demuestra que existen altas tasas de retorno e importantes efectos multiplicadores, y que los beneficios se perciban al más corto plazo. El establecimiento de políticas de incentivos económicos consistentes con la

inversión pública en las áreas señaladas, constituye el elemento central de una estrategia para la reactivación de la actividad agropecuaria. Para ello resulta necesario una revisión del papel del sector público agrario y de su eficiencia y capacidad para la gestión de actividades, acordes con los propósitos de las políticas de incentivos y con la orientación de las inversiones públicas.

IV.3. *Relaciones entre las inversiones pública y privada y el papel del sector financiero nacional*

La inversión realizada por los productores puede ser hecha en sus propias unidades de producción, procurando una integración vertical y en proyectos de servicio comunitario con otros productores a través de asociaciones de productores. Las inversiones que se efectúan en asociación con otros productores deben procurar el acceso más eficiente al crédito y a los insumos, y deben constituir una forma eficaz para la comercialización de los productos y para la agroindustria que usualmente requiere ciertas economías de escala no factibles para todos los productos individuales. Por otra parte, es importante mencionar que las contribuciones económicas de los productores a asociaciones gremiales son acertadas cuando por medio de dichas asociaciones se negocian precios competitivos, se adquiere asistencia técnica especializada o inclusive se hace investigación para productos o condiciones agroecológicas específicas.

Las inversiones en las unidades de producción deben responder a planes de desarrollo predial y deben buscar incrementar la eficiencia productiva y la capacidad de las unidades agropecuarias para manejarse ante la inestabilidad de los mercados, los riesgos de producción de origen climático y otros factores. Con este fin, es necesario crear capacidad en los organismos públicos de extensión agropecuaria y en los grupos de asistencia técnica privada para apoyar a los agricultores, no sólo en aspectos agronómicos sino en las necesidades gerenciales y de manejo financiero de las unidades agropecuarias.

Las inversiones efectuadas en agricultura por parte de grupos industriales establecidos en el sector urbano están surgiendo con buenas perspectivas y como una forma efectiva de integración multi-sectorial interpretada como un proceso de integración vertical de las empresas. La participación de estos grupos requiere ser guiada por el Estado, con el propósito de que en el proceso se extraigan los benefi-

cios deseados para los agricultores y asalariados y se produzca la conjunción de la capacidad gerencial con la habilidad de cultivar la tierra.

Las inversiones efectuadas por el sector agrícola privado son financiadas con recursos propios, con préstamos de la banca de fomento agropecuario y de la banca comercial, o más recientemente con mayor énfasis, por grupos agroindustriales o agroexplotadores que persiguen «joint ventures» con los productores. *Las políticas gubernamentales deberán procurar una mayor motivación y consiguiente participación de la banca comercial en el financiamiento de la agricultura.* Al interior de las instituciones financieras nacionales que financian a los productores, es imperativo el incremento en su eficiencia y la utilización de políticas que permitan que el crédito llegue a más agricultores. Por otra parte, el aporte de la banca internacional de fomento y privada hacia instituciones nacionales de crédito para productores y comerciantes de productos agropecuarios puede incrementarse notablemente como *una alternativa* al apoyo a los gobiernos para proyectos estatales de infraestructura y otros que, en la experiencia bien documentada de los organismos financieros internacionales, han probado no ser tan exitosos como se anticipaba.

Por otro lado, la inversión hecha por el sector industrial con el fin de producir insumos para la agricultura, dentro de una acertada estrategia de reorientación industrial, será una de las formas más efectivas de coadyuvar al desarrollo agrario, respondiendo a las demandas de ese sector y al mismo tiempo generar oportunidades de trabajo en el sector urbano. Por ello, la banca de desarrollo y la banca comercial pueden también jugar un papel muy importante manteniendo una actitud de observación de los lineamientos de política de desarrollo del complejo IAAI, de modo que pueda orientar recursos hacia este sector.

El proceso de modernización y la recapitalización de las unidades agropecuarias no serán posibles sin las *condiciones adecuadas de financiamiento*, reflejadas en la calidad del servicio crediticio y otros servicios bancarios, los montos necesarios, la duración (amortización) de los créditos consistentes con las características de la inversión y el precio del crédito (tasa de interés) en relación con los precios pagados por los insumos y recibidos por productos y al ingreso neto real. Con el propósito de orientar medidas que incrementen la eficiencia de los mecanismos de financiamiento de la inversión privada en el complejo IAAI, surgen por lo menos cuatro comentarios:

- *Primero*, que el crédito subsidiado tiene fines de fomento y por tanto de inducción de la inversión para capitalización, pero lamentablemente el mayor porcentaje del crédito agrícola no es para este fin, sino para crédito de avío.
- *Segundo*, si el crédito es de fomento de la inversión no puede concentrarse siempre en los mismos agricultores, muchos de los cuales han recibido este crédito por más de treinta o cuarenta años, con el resultado de que sólo el 10% de los agricultores de la región se beneficia de estos programas.
- *Tercero*, la continuidad de los programas de subsidio a la agricultura vía la tasa de interés debe analizarse en términos de su alcance distributivo en comparación con otras políticas, como los precios de garantía y los subsidios.
- *Cuarto*, la especialización unisectorial en la actividad crediticia de la banda de desarrollo agropecuario limita su capacidad para contribuir a la movilización financiera y le impide el financiamiento de actividades empresariales de tipo multisectorial y con elevados grados de integración vertical, en los cuales se localiza un importante potencial para la integración de la agricultura a los sectores.

La participación del sistema bancario acorde con la estrategia global de desarrollo y en particular de desarrollo agrario, la modernización de la banca de desarrollo y la motivación a la banca comercial para participar en el financiamiento de la agricultura, se convierten así en significativas responsabilidades políticas y técnicas de gran trascendencia en las condiciones actuales y para los próximos años.

V. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Con el propósito de lograr la modernización de la agricultura con el máximo de equidad, se requiere en principio una reorientación del papel del Estado. Esto a su vez conducirá a un manejo diferente de las políticas, reformas y modernización de las instituciones y una reorientación de la inversión. Se hace evidente que la modernización institucional se convierte en un esfuerzo central para lograr políticas acorde con el modelo planteado y para orientar la inversión privada y manejar la inversión pública.

V.1. *El sistema institucional y las políticas para la agricultura*

En la sección previa se ha discutido la necesidad de revisar y reorientar la política macroeconómica a fin de asegurar que la misma sea coherente con la propuesta de dinamización de la agricultura. Ello requiere como punto de partida una *concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global y los responsables de la política agrícola e industrial*. Esto permitirá lograr una mayor congruencia de la política macroeconómica con las políticas sectoriales, así como potenciar las interrelaciones entre distintos sectores económicos.

Lograr esta armonización requiere, por un lado, la necesidad de que *existan mecanismos de coordinación en la toma de decisiones en el área económica* y, por el otro contar con suficiente información sobre las vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales a fin de poder evaluar los impactos de los cambios que se introduzcan en las políticas económicas. Adicionalmente, resulta necesario encontrar nuevas formas de organización institucional del sector público que aseguren una adecuada participación de las autoridades del área agropecuaria en la formulación de las políticas que influyen sobre el sector agropecuarios.

La generación de análisis de la información sobre vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales demanda que los organismos responsables de la agricultura a nivel nacional refuercen el área de análisis de políticas, los sistemas de información sobre mercados y el seguimiento de la evolución de las variables significativas.

Los organismos de cooperación técnica internacional pueden contribuir con los países en la solución de estos problemas mediante: la realización de debates a nivel regional sobre los temas más sustantivos en relación con los incentivos para la dinamización de la agricultura, con participación de los responsables de las decisiones y ejecución de políticas macroeconómicas sectoriales y de planificación global; y estudios sobre los obstáculos y tendencias del sector agropecuario y la dinámica de sus relaciones con otros sectores, y de las necesidades que surgen a medida que la agricultura se convierte en el sector estratégico y dinamizador de la economía de los países de la región. La discusión de estos estudios requerirá mecanismos de intercambio permanente de experiencias y de los resultados de la aplicación de las diversas políticas.

La necesidad de asegurar la coherencia de la política de incentivos se ve dificultada por el hecho de que frecuentemente el manejo de la misma se encuentra disperso dentro del mismo sector público agropecuario. En muchos países el crédito agrícola, la comercialización de insumos y productos, la inversión pública agropecuaria y la determinación de los impuestos, se orientan y administran desde diversos organismos (Ministerios de Agricultura; empresas del Estado, organismos autónomos) que tiene entre sí grados de independencia a menudo elevados. La existencia de un sistema institucional descentralizado para la administración de los instrumentos de la política de incentivos y sus programas debe balancearse con un adecuado sistema de coordinación general de esta política, que asegure su coherencia interna y fije los lineamientos para las acciones que se conduzcan descentralizadamente.

Análogamente a lo señalado en el caso de las vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales, la posibilidad de mejorar la coherencia de las políticas de incentivos puede ser incrementada a través de la creación de nuevos mecanismos institucionales del sector público agropecuario y el apoyo adecuado de unidades de análisis e información sobre los efectos «netos» de las políticas de incentivos. Tal como se han señalado precedentemente, estas alternativas y necesidades deben recibir mayor atención en los programas de ajuste sectorial que impulsan actualmente los organismos financieros internacionales. Asimismo, la asistencia a los países en estas áreas aparece como un tema relevante para los organismos regionales de cooperación técnica.

Es oportuno acatar que el Estado en la mayoría de los países de ALC, es además de rector de las políticas, uno de los principales agentes económicos en la producción agropecuaria. El sector público presta servicios, administra bienes, opera en los mercados y cumple una multitud de otras actividades que tienen relevancia en la economía y el desarrollo rural. Uno de los papeles tradicionales del sector público ha sido el de hacerse cargo de actividades socialmente necesarias pero que no habían sido desarrolladas por el sector privado. Así, han sido frecuentes en las últimas décadas la creación de empresas estatales destinadas a distribuir crédito, comercializar productos, generar y transferir tecnología, proveer insumos, etc. Este rol de iniciador de actividades ha sido un «camino común» tanto en los países de ALC como en otros países en desarrollo y desarrollados.

El papel protagónico del sector público en el proceso de desarrollo, incluyendo su participación directa en actividades económicas, ha sido cuestionado en años recientes. Se ha mencionado precedentemente que, por ejemplo, los organismos financieros internacionales impulsan en sus programas de ajuste estructural y sectorial, una reducción de la participación del Estado en la actividad económica. Esta propuesta, sin embargo, debe aclararse por cuanto lo que se requiere es en esencia un estado más fuerte que juegue un papel más rector y que sea respetado y un aparato público quizá de menores dimensiones pero más eficiente.

En cuanto a la participación directa en actividades económicas, existen áreas en las que la acción inicial del Estado ha permitido el desarrollo posterior de empresas privadas y cooperativas que prestan servicios equivalentes, por lo cual la presencia del sector público podría obviarse. Ello permitiría, además, liberar recursos para otras actividades en las cuales el papel del Estado sea indispensable.

Otro aspecto importante de analizar es el potencial para actividades conjuntas entre el sector público y privado, alternativa que en muchos casos no se han explotado debidamente en el pasado. Hay diversas áreas (por ejemplo, comercialización, generación y transferencia de tecnología) en las cuales podrían obtenerse claras ventajas, a través de acciones conjuntas que potencien las complementariedades entre ambos sectores. Para que ello sea posible será necesario revisar las regulaciones jurídicas que a menudo entorpecen estas acciones y buscar mecanismos más ágiles y flexibles de vinculación.

Otro aspecto importante pero que ha recibido menor atención es el de la *modernización del sector público*, la cual resulta clave en la búsqueda de mayor eficiencia. Los esfuerzos por modernizar y dinamizar la agricultura tienen un correlator directo en la actividad del sector público, pues de nada vale mejorar la eficiencia productiva si un serie de actividades del sector público que afectan los costos agrícolas (provisión de insumos, transportes, puertos, comercialización etc.) no tienen niveles de competitividad internacional. Esta modernización abarca distintos aspectos, que van desde los cambios en su organización institucional hasta las técnicas gerenciales utilizadas en su administración.

En cuanto a la organización institucional, resulta necesario buscar nuevas formas que faciliten una mayor participación de los usuarios en la dirección de empresas estatales y una mejor eficiencia operativa. Finalmente, la gerencia («management») de la actividad del

sector público ofrece en la mayoría de los países de ALC enormes perspectivas de mejora. En la era de la informática y de la revolución de las comunicaciones, es necesario que el sector público agropecuario incorpore sistemas de información, procesamiento de datos y conocimientos de moderna técnica empresarial. Este es un aspecto fundamental tanto para la administración eficiente de las actividades económicas desarrolladas por el sector público como para el ejercicio de la función estatal reguladora y orientadora de la actividad económica.

Dado el impacto y la influencia en la actividad agropecuaria, la modernización del sector público es un aspecto clave para asegurar una mayor eficiencia de la agricultura y su reactivación. Constituye un área en la cual la cooperación internacional, tanto técnica como de los organismos financieros, podría efectuar una importante contribución.

V.2 *El sistema institucional para el financiamiento de la agricultura*

Habiéndose destacado la importancia que los mercados financieros tienen como medio para movilizar recursos para la inversión en agricultura; existe un gran desafío por el sistema institucional responsable de esta movilización de recursos. Este sistema lo componen en principio la banca central, la banca comercial, la banca de fomento y otras organizaciones como las cajas y cooperativas de ahorro y crédito. Este sistema institucional requiere un esfuerzo integral y concertado con el fin de coadyuvar en la canalización de recursos.

El informe sobre el Desarrollo Mundial, publicado recientemente por el Banco Mundial (World Bank, 1989) ofrece un análisis amplio de los problemas institucionales alrededor del tema financiero. Si la tendencia fuera la de uniformizar las tasas de interés en un país, eliminando gradualmente los subsidios que han prevalecido; surge la preocupación de cuál sería el papel de la banca nacional de fomento. Se ha insinuado (World Bank, 1989) que la banca de fomento nacional podría fusionarse a la banca comercial; lo cual niega el que haya propósitos y fines específicos para la banca de fomento ante los desafíos para el desarrollo en los próximos años.

Sobre este tema se requiere un esfuerzo singular de reflexión al interior de los sistemas e instituciones de financiamiento y al interior

de las propias instituciones para evaluar las necesidades de cambio. Es posible que si las necesidades del desarrollo y la modernización requieren mejor calidad de los recursos humanos, mayor y mejor información, tecnología y capacidad de gerencia; la banca nacional de fomento es un esfuerzo complementario con otras partes del sistema institucional, podría reorientar sus funciones. Estas deberían estar más dirigidas hacia la formación de capital (humano, físico, tecnológico, etc.), para lo cual se requiere inversión y menos hacia el financiamiento de avíos o gastos.

El desafío es importante y requiere a su vez reconsiderar la orientación de la capacitación y las estrategias de desarrollo institucional. Un esfuerzo interamericano en este campo será de una gran utilidad para todos los países.

VI. NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO Y EL PAPEL DE LA BANCA INTERNACIONAL

Los mecanismos de financiación a la agricultura utilizados por los organismos Financieros Multilaterales han ido evolucionando desde los préstamos para proyectos de inversión específicos con que iniciara sus actividades el Banco Mundial, hasta la experiencia de los Préstamos de Ajuste Estructural y Sectoriales Agropecuarios de los ochenta. La situación económica de ALC y el importante rol que le cabe a la agricultura en la reactivación económica de la región ha interesado al IICA para diseñar conjuntamente con Organismos de Financiamiento, nuevas modalidades que contemplen las necesidades de los países y de sus agricultores en particular.

Con el propósito de presentar estas ideas, el presente capítulo incluye un análisis de la experiencia del financiamiento con base en proyectos, así como de los préstamos basados en condicionalidad de políticas a los Programas Sectoriales Agropecuarios como una nueva modalidad para encarar el financiamiento en los años noventa.

A. *La experiencia del financiamiento con base en proyectos*

El Financiamiento de la agricultura por parte de Organismos Financieros Internacionales (OFI), durante las décadas de los sesenta y los setenta se realizó a través de proyectos, en los que el financia-

miento es dirigido específicamente para la realización de inversiones.

El concepto de préstamos con base en proyectos aparece simultáneamente con la creación del BM a los efectos de asegurar que el capital prestado fuera invertido con propósitos productivos. Los mediocres resultados de los préstamos internacionales de los años veinte y treinta trajeron como resultado que a partir de la creación del BM, se pusiera especial énfasis en el concepto de que *los préstamos debieran ser concedidos para proyectos específicos*, admitiéndose solamente en circunstancias excepcionales otros tipos de préstamos a la guerra.

A pesar de que ya en 1948 el BM otorgó un préstamo de crédito agropecuario a Chile para la compra de maquinaria agrícola, el grueso de la experiencia de financiamiento agrícola con base en proyectos se incrementa a partir de 1960 cuando inicia sus operaciones el BID. Recién a principios de los ochenta, los OFI comienzan a apartarse parcialmente del financiamiento con base en proyectos para comenzar con los préstamos de ajuste estructural.

Aún hoy en día, la mayor parte de los recursos movilizados por MB y BID hacia la agricultura de ALC se canalizan con base en proyectos de inversión.

Es posible establecer diferentes períodos en el financiamiento internacional de la agricultura de ALC entre 1960 y 1980. En sus orígenes, los préstamos del BID fueron dirigidos a proyectos de colonización, reforma agraria y otros proyectos de infraestructura en caminería, provisión de agua y vivienda a poblaciones rurales. Con el correr del tiempo y hacia fines de los sesenta, el énfasis fue orientado a la producción agraria y el apoyo de proyectos tendentes al aumento de la productividad, destacándose la estrategia de «desarrollo agrícola integrado» en que, un mismo proyecto financia una serie de diferentes actividades (riego, comercialización, tecnología, caminería, crédito, etc.), todas ellas centradas en el objetivo de crecimiento de la producción.

A partir de 1974-1975 comienza a tomar cuerpo una nueva modalidad de financiamiento cuyo énfasis va dirigido a la infraestructura social, con particular atención en pobreza rural y con un enfoque de «desarrollo rural integrado» en donde al objetivo de aumento de producción se le agrega el de mejorar la calidad de vida de la población rural de bajos ingresos.

En forma coherente en las teorías del desarrollo prevaletientes en la época, durante los primeros años de financiamiento del BM se

puso el énfasis en la acumulación de capital físico a través de proyectos de inversión con fuerte énfasis en lograr aumentos de la producción y atribuyendo escasa importancia a la problemática de la pobreza rural.

Este enfoque original sufre un cambio significativo en 1973 cuando el entonces presidente del BM anuncia una nueva estrategia de desarrollo rural fuertemente comprometida a atacar la pobreza rural, por medio de proyectos dirigidos a financiar un amplio rango de actividades con el objetivo de incrementar la productividad, aumentar el nivel de empleo y de ingresos de grupos definidos como de pobreza rural y proporcionarles aceptables niveles de alimentación, vivienda, educación y salud.

Entre 1961 y 1978, el BID aprobó un total de 345 préstamos para el desarrollo rural, por un monto de 4.000 millones de dólares, lo que representa un tercio del total de fondos prestados por la institución para dicho período. Este total de préstamo se compone de 233 préstamos de carácter agrícola específicamente y 112 préstamos no agrícolas destinados a áreas rurales. El destino de los recursos en aquellos de carácter agrícola, ya fueran multisectoriales o unisectoriales, se concentra en riego, crédito agrícola, comercialización, agroindustrias, desarrollo ganadero, desarrollo de la investigación y extensión, sanidad animal, pesca y producción forestal. En el caso de los préstamos no agrícolas destinados a áreas rurales, los recursos se destinaron a actividades complementarias a la producción tales como caminería y electrificación y en menor grado salud, provisión de agua, vivienda y educación.

Entre 1965 y 1973 el BM aprobó un total de 219 proyectos agrícolas por un monto de 3.200 millones de dólares. Entre 1974 y 1979, el número de proyectos agrícolas aprobados ascendió a 446 con un monto de 12.500 millones de dólares. Lo que habla a las claras de un importante incremento en el volumen del financiamiento a la agricultura después de la aprobación de la estrategia de desarrollo rural. Los principales componentes del financiamiento para el primer período fueron el riego (33%), crédito agrícola (25%) y el desarrollo ganadero (13%). Los proyectos destinados al desarrollo de áreas geográficas localizadas sólo alcanzaron el 5% del total. A partir de 1974, esta composición cambia significativamente, pasando a ser el desarrollo de áreas localizadas el componente con mayor número de proyectos (26%), seguido por riego (23%), crédito (9%), plantación de árboles (8%), investigación y extensión (7%), ganadería (6%) y agroindustria (6%).

El análisis de la experiencia de préstamos con base en proyectos muestra un panorama muy disparejo. Aun cuando en muchos casos se logró alcanzar las metas establecidas en cuanto a desembolsos de fondos, los resultados fueron muy variables a nivel de proyectos individuales. Mientras que los objetivos en cuanto a producción o en cuanto a superficies a regar fueron cumplidos en buena medida, los proyectos de desarrollo rural muestran un alto índice de fracasos. Para el BM los proyectos DRI, correspondiente a áreas localizadas geográficamente y que involucran una serie de componentes, tuvieron resultados tan pobres que en muchos casos ponen en duda la propia utilidad del enfoque.

Aun cuando se considera que el financiamiento por la vía de proyectos ha sido un importante instrumento catalizador del desarrollo rural, parece necesario prestar atención a los siguientes problemas en futuras operaciones.

- Dudas sobre la permanencia de los beneficios a través del tiempo.
- Problemas de coordinación entre agencias ejecutivas a nivel local.
- Carencia de paquetes tecnológicos adaptados y escasos resultados de la investigación.
- Dificultades del personal internacional para cumplir con sus funciones de capacitación, a técnicos locales.
- Falta de experiencia y capacitación en los países y en los propios bancos para manejar proyectos complejos y las necesidades que de ellos se derivan.
- Largas demoras en todas las etapas del proyecto, desde la preparación hasta la finalización de su ejecución.
- Carencia de directivas de una política definida sobre el desarrollo rural, en el caso del BID.
- Comunicación discontinua y esporádica entre los bancos y las agencias responsables de los países.
- Insuficiente cantidad y calidad de estudios de base sobre las políticas sectoriales para apoyar el ciclo de los proyectos.

- Falta de conciencia por parte de los bancos sobre el hecho de que en el afán de cumplir con metas en cuanto a desembolsos se impulsan proyectos deficientemente preparados y analizados y en donde el costo de los fracasos es, en definitiva, pagado por los países y no por los bancos.

Entre las recomendaciones que surgen de la evaluación de la operativa de ambos bancos merecen destacarse:

- Capacitar al personal técnico de los bancos en un enfoque multisectorial del desarrollo rural.
 - Mejorar los mecanismos cualitativos de seguimiento y evaluación continua de los proyectos, evitando el uso de mecanismos cuantitativos simples y de escasa utilidad.
 - Mejorar la realización de estudios básicos a efectos de obtener un mejor conocimiento de los beneficiarios y del entorno de política de los proyectos.
 - Reconocer las dificultades de la ejecución que aparecen como consecuencia de proyectos integrados y multisectoriales que resultan sumamente complejos de implementar.
 - Alentar la participación de los beneficiarios desde las primeras instancias de la preparación de los proyectos.
 - Revalorizar la formación de recursos humanos, el fortalecimiento de instituciones y la capacidad de investigación de los países como forma de dar permanencia del proceso de desarrollo rural.
 - Desarrollo de políticas claras de desarrollo rural para orientar las operaciones en el caso del BID.
 - Fortalecer los mecanismos de comunicación y diálogo entre los bancos y los países miembros.
 - Enfatizar la necesidad de realización de estudios de evaluación.
 - Coordinar el trabajo de las diferentes misiones (orientación y análisis) y prestar particular atención a la integración de las mismas.
-

- Fortalecer el desarrollo de mecanismos de pre-inversión a nivel de los países.
- Fomentar la cooperación de los bancos con otros organismos técnicos especializados para la preparación y supervisión de los proyectos.
- Mejorar la coordinación entre las áreas de operaciones, técnicas, de preparación, de administración.
- Flexibilizar las normas y procedimientos de los bancos para atender a las necesidades de diferentes tipos de proyectos.

Finalmente y quizá de la mayor importancia para este trabajo, tanto el BID como el BM reconocen que, en ausencia de un marco de política general y sectorial adecuadas, resulta muy difícil desarrollar proyectos exitosos. En general, la experiencia indica que la ausencia de políticas macroeconómicas y sectoriales conducentes al crecimiento es la principal causa de fracasos en los proyectos y que tan importante como canalizar recursos al sector resulta aumentar la eficiencia en la utilización de los mismos a través de la implementación de políticas acertadas.

Tal como se establece ya en 1978 en un trabajo de evaluación de préstamos para desarrollo rural del BID: «los países atacan sus problemas rurales a través de programas de jure o de facto que incluyen muchos elementos y políticas, no solamente a través de proyectos de inversión física. El BID y otras instituciones financieras, por otro lado, operan exclusivamente a través de préstamos para proyectos. Esto pone un límite a cuanto estas instituciones pueden hacer para ayudar a los países a resolver sus problemas...» (Inter-American Development Bank, Evaluation Report on Rural Development and IBD Multi-Sector Lending).

Es en buena medida, por el reconocimiento de esta problemática que a partir de las crisis de principios de los 80 comienza a tomar cuerpo una nueva modalidad de financiamiento que incorpora la condicionalidad política como elemento central.

B. *El surgimiento de los préstamos basados en condicionalidad política*

El surgimiento de los Préstamos basados en Condicionalidad Política (PCP) tiene lugar hacia fines de la década de los setenta y

presenta como actor principal al Banco Mundial (BM) que inicia las operaciones de Préstamos de Ajuste Estructural (PAE), durante 1980. En efecto, el BM responde con agilidad al rápido deterioro de la situación internacional y las consecuentes dificultades que enfrentan los países en desarrollo. Tal como ocurre con la gran mayoría de las innovaciones, los PCP son la resultante de un conjunto de factores que al actuar simultáneamente producen un cambio sustancial en las modalidades *tradicionales de financiamiento*.

En *primer lugar*, existía a la fecha el convencimiento por parte de las OFI, que los países en desarrollo requerían cambios importantes en las políticas macroeconómicas y sectoriales a las que se les atribuía buena parte de la responsabilidad de la crisis. A lo largo de los años, el BM había llegado a la conclusión de que resultaba virtualmente imposible desarrollar «buenos proyectos» en un medio de políticas equivocadas de acuerdo con lo que el BM consideraba deberían ser «buenas políticas» conducentes al crecimiento. El marco conceptual para estas posiciones, aun cuando responde a una línea de pensamiento económico de profundas raíces, en lo inmediato puede atribuirse a los trabajos de Bhagwati, Krueger y Balassa sobre la necesidad de reforma en el sistema de incentivos en los países en desarrollo, realizados en vinculación con el BM a principios y mediados de los setenta. (Véanse, por ejemplo, la serie de trabajos publicados por el BM en 1975, 76 y 77 con la autoría de Bela Balassa sobre la necesidad de reformas en el sistema de incentivos).

El *segundo factor* que confluye en el anterior para precipitar la aparición de los PCP, son los fuertes desequilibrios en la cuenta corriente externa de los países en desarrollo. Era, por lo tanto, necesario que la estrategia de financiamiento contemplara estos dos objetivos, el de apoyar la realización de reformas macroeconómicas y sectoriales, a la vez de asistir a los países a cumplir con sus urgentes requerimientos de divisas para atender sus necesidades de importaciones y el servicio de la deuda.

El instrumento que resulta como consecuencia de las necesidades descritas son los PAE. El propio BM define en sus manuales de operación a los PAE como «préstamos sin proyecto, para asistir a los programas de reformas de política e institucionales, necesarios para modificar la estructura de una economía de manera de mantener su ritmo de crecimiento y la viabilidad de su balanza de pagos con un horizonte de mediano plazo». Con el objetivo de otorgar fondos de rápido desembolso y de provocar los necesarios cambios de las polí-

ticas a través de la condicionalidad, en 1980 se comienza la operativa de esta nueva modalidad de financiamiento con dos préstamos aprobados para Turquía y Kenya. La primera experiencia de ALC se aprueba en junio de 1980 a Bolivia. Aun cuando la reforma de políticas constituye el elemento central de los PCP, en la gran mayoría de las operaciones se incluye un componente de reforma institucional, completando de esta manera un paquete de reformas que en forma complementaria tiendan al logro de los objetivos del préstamo.

Varios de los primeros PAE, incluían condicionalidad política destinada a revertir el sesgo anti agrario de las políticas, ya fuera directa o indirectamente a través de políticas dirigidas a otros sectores, tales como la reducción de la protección al sector industrial. A partir de 1983 comienza la operativa de los Préstamos de Ajuste Sectorial Agropecuario (PASA) que incluye reformas específicamente sectoriales pero que conceptualmente no difieren mayormente de los PAE y a los que genéricamente se los incluye en los PCP.

Desde sus orígenes, los PAE fueron concebidos para constituir un instrumento fundamental de diálogo entre el BM y los países, sobre varios aspectos de las políticas de desarrollo, sobre la naturaleza y alcances de los cambios requeridos y sobre las necesidades de financiamiento continuo, de largo plazo, destinado a apuntalar el proceso de reformas. Asimismo, debía constituir un mecanismo de rápido desembolso de fondos para financiar importaciones no ligadas a proyectos. Tales objetivos específicos se enmarcaban en otro más general que refiere al incremento de la eficiencia en el uso de los recursos y el mejoramiento de la capacidad de respuesta de la economía a cambios en las condiciones económicas.

Aun cuando un préstamo específico implica desembolsos durante períodos de 12 a 18 meses, el concepto de los PCP se concibe como una asociación con el prestatario para llevar a cabo un programa de reforma estructural con una duración de tres a cinco años, plazo durante el cual recibe apoyo financiero y asistencia técnica. Los PAE son considerados como complementarios de los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional, de los que se diferencian por la cobertura de instrumentos de política y por el tipo, alcance y maduración del período de tiempo requerido para que las reformas produzcan su impacto.

Resulta obvio destacar que los PCP no han reemplazado a los proyectos como forma de financiamiento. De hecho, aún en 1988 la mayoría de los recursos contratados por el BM lo son bajo la forma de proyectos. El cuadro que sigue muestra la evolución de los diferentes ins-

trumentos de préstamo, notándose un marcado incremento del porcentaje de recursos destinados a los préstamos con base en condicionalidad política, que alcanzan en 1986 una cifra cercana al 20%. Durante el período comprendido entre 1976 y 1988 el BM destinó un 26,8% de sus recursos a la agricultura. Para el año fiscal 1988, del total de recursos destinados a la agricultura, el 18,4% de los fondos fue destinado a préstamos sectoriales agropecuarios (PASA). En monto, el volumen total de financiamiento a la agricultura alcanzó en 1988 a 4.493 millones de dólares, correspondiendo 825 millones a PASA.

El total de PAE, con algún contenido de condicionalidad de política agraria y de PASA, concedidos por el BM entre 1980 y 1987 fue de 79 préstamos otorgados a un total de 43 países. De estos, 22 préstamos fueron concedidos a 12 países latinoamericanos (Jamaica, 5; Brasil, 3; Colombia, 2; Costa Rica, 2; Panamá, 2; Chile, 2 y Argentina, México, Ecuador, Bolivia, Uruguay y Guyana uno cada uno).

Durante el año fiscal 1988 el BM otorgó 3 PASA, a México, Marruecos y China, por 300, 225 y 300 millones de dólares respectivamente.

C. *Análisis de la experiencia de préstamos de condicionalidad política*

1. Componentes de la condicionalidad

Con el objetivo de lograr los cambios estructurales que posibiliten el crecimiento, los PCP han enfatizado la necesidad de proceder a reformas de política. Aun cuando las mismas presentan una apreciable diversidad entre las operaciones de diferentes países, se pueden realizar ciertas generalizaciones.

En primer lugar, se ha pretendido actuar en forma complementaria al FMI, habiendo dejado al Fondo el manejo casi exclusivo de ciertas áreas de política macroeconómica, en particular, política monetaria y de tipo de cambio. Las siguientes áreas han sido objeto de atención prioritaria en más de setenta préstamos otorgados entre 1980 y 1987.

1.1. Política comercial

La reforma del sistema de incentivos a las exportaciones e importaciones ha sido un elemento clave de los PAE y PASA, parti-

Cuadro n.º 2

DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS Y PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL
DE ACUERDO CON LOS INSTRUMENTOS DE CRÉDITO
(AÑOS FISCALES 1975/86 - PORCENTAJES)

TIPO DE PRÉSTAMO	79/80	81/82	1983	1984	1985	1986
Inversión sectorial						
y específica	81,0	71,0	64,0	67,5	76,6	64,2
Intermediarios						
financieros	13,1	18,6	20,6	13,3	9,6	12,4
Ajuste Sectorial (a)	0,5	0,5	4,4	8,5	10,3	14,0
Ajuste Estructural (b) (1)	3,3	8,0	9,6	8,4	1,1	5,0
(A + B)	3,8	8,5	14,0	16,9	11,4	19,0
Asistencia Técnica						
y otros	2,1	1,9	1,4	2,3	2,4	4,4

(1) Incluye los préstamos por programas junto con los de ajuste estructural.

Fuente: Elaborado con base en información de Michelopoulos C., World Bank Lending for Structural Adjustment, Finance and Development, June, 1987.

cularmente a partir de 1984. El 64% de los préstamos otorgados incluyen algún componente relacionado con la política mundial.

El sentido general de la reforma en esta área es hacia la liberalización del comercio y la eliminación de aquellos factores que determinan diferencias marcadas entre los precios internos e internacionales de productos agropecuarios. En cuanto a la promoción de exportaciones se ha enfatizado la reducción de impuestos a la exportación de productos y a la importación de productos agropecuarios, lo que ha aumentado el sesgo antiagrario al no haberse procedido simultáneamente a dismantelar la elevada protección industrial.

Una segunda área de acción ha sido la reforma de los procedimientos administrativos y la reducción de las restricciones no arancelarias al comercio. Un buen ejemplo de ello lo constituye la condicionalidad contenida en un nuevo préstamo a Argentina para el año fiscal 1989, cuya reforma principal radica en la eliminación de los requerimientos de consulta previa para la importación de una gran cantidad de bienes.

Los resultados de las reformas en esta área no han sido homogéneos. Mientras algunos países como Turquía (casi un ejemplo a nivel de operaciones del BM), Chile y Ecuador han logrado importantes avances en las reformas de los incentivos en general, la experiencia

indica que los cambios no han llegado a la profundidad pretendida originalmente y en algunos casos han mostrado un cierto retroceso.

1.2. Políticas de precios

El objetivo general de los cambios en este caso va destinado a mejorar los precios al productor aproximándolos al precio internacional de los productos. Para ello, se ha recurrido a diferentes mecanismos que van desde el establecimiento de precios de referencia a la utilización de bandas de precios ligados a precios internacionales. En general, sin embargo, el progreso en este sentido se ha enfrentado a serias dificultades para institucionalizar mecanismos tendentes a reducir el grado de control de precios ejercido por el Estado. Varios proyectos han incluido condiciones relativas a los precios de los insumos, aun cuando en ningún caso se ha requerido la eliminación del control estatal o el retiro de empresas estatales de este mercado.

1.3. Reformas institucionales

Los programas de reforma institucional concentran las acciones en los siguientes campos:

- Racionalización de la inversión pública cuyo objetivo es el establecimiento de prioridades y la definición de acciones complementarias requeridas para garantizar la eficiencia de los programas de inversión. Paralelamente, en el trabajo de análisis de las inversiones realizado por el BM y el FMI, se trata de fortalecer la capacidad institucional de los países para llevar a cabo procedimientos permanentes de análisis de la eficiencia de las inversiones.
 - Mejoramiento del desempeño de empresas públicas, tanto a través del mejoramiento gerencial como a través de la modificación de mecanismos de fijación de precios para los servicios. Cabe destacar la importancia del aporte que realizan los déficits de las empresas públicas al déficit global del Estado y su correspondiente impacto sobre la inflación.
-

- Redimensionamiento del tamaño del sector público incluyendo la privatización de empresas públicas paraestatales que presentan dos tipos de problemas que afectan al sector rural. Por un lado, se trata de empresas que actúan frecuentemente como monopolios legales, lo que induce a una operación ineficiente y a fuertes pérdidas financieras. Por otro lado, constituyen la herramienta a través de la cual el Estado ejerce la regulación de precios en contra del potencial del sector agropecuario. La condicionalidad contenida en los PCP en muchos casos ha pretendido atacar el primer problema, ya sea a través de la erradicación del poder monopólico de las empresas o bien a través de la privatización de las mismas. La segunda de las áreas problema planteada, prácticamente, ha sido ignorada en los PCP.

1.4. Movilización de recursos domésticos

En esta área, las principales reformas han ido dirigidas al mejoramiento de las cuentas públicas y la reducción de los déficits fiscales, ya sea por incremento en la recaudación como por disminución de gastos. Además de la reforma fiscal, los préstamos han enfatizado la necesidad de eliminar distorsiones al sistema financiero, la liberalización de las tasas de interés y la eliminación de los subsidios a las mismas.

Otras políticas macroeconómicas fundamentalmente destinadas al manejo del tipo de cambio, han sido implementadas en varios programas, aun cuando las mismas han sido instrumentadas a través del FMI o de los PAE del BM y sólo muy excepcionalmente a través de PASA.

1.5. Otros componentes de la condicionalidad

La problemática ambiental figura en un 10% de los préstamos concedidos de 1980-87. En el mismo período, muy poco se ha hecho en programas para el alivio de la pobreza. No obstante, esta problemática tiende a adquirir mayor relevancia y en 1988, de los tres PASA concedidos por el BM, dos de ellos (México y Marruecos) incluyen acciones específicamente destinadas a compensar a los

estratos de población de menores ingresos, por las pérdidas de poder adquisitivo resultantes de la disminución de subsidios. Asimismo, en el caso de México se plantea el desarrollo de un programa piloto para asistir a la población de bajos ingresos en áreas rurales, quienes difícilmente tienen acceso a otros programas a pesar de su pobreza relativa.

Finalmente, es de destacarse que de un total de 600 condiciones de políticas incluidas en 73 préstamos analizados, el 13% son estudios de muy variada índole, cuya realización y la correspondiente implementación de sus recomendaciones, se constituyen en parte integrante de la condicionalidad del préstamo.

2. Diseño e implementación de préstamos de condicionalidad política agropecuaria

Con referencia a la secuencia de identificación, preparación, negociación y metodologías de formulación de los PASA y PAE Agropecuario, existen estudios que analizan en detalle la experiencia de varios préstamos otorgados a países de ALC (ver IICA, Serie Documentos de Programas 1 y Díaz Bonilla). Por tal motivo, la presente sección pretende agregar a los referidos estudios algunos comentarios complementarios que parecen relevantes a la luz de la propuesta a realizarse en el capítulo siguiente:

La estrategia originalmente planteada para la implementación de los PASA, se basaba en que el primer objetivo del ajuste es la nivelación de la cuenta corriente externa, o sea, un objetivo de estabilización. Una vez atacado este problema a través de acuerdos con el FMI, el ajuste se convierte en esencia en un proceso de reasignación de recursos, de acumulación de factores y de adecuación de la estructura a la nueva situación externa. A nivel macroeconómico, este proceso se realiza a través de los programas dirigidos por el FMI (*structural adjustment facility*) y por PAE del BM. Esto significa que los préstamos sectoriales vienen, teóricamente, precedidos del ajuste macro y sus objetivos consisten genéricamente en profundizar las reformas y en ampliar el alcance de campos abarcados por las mismas. A estos efectos, se prevé que a través de una serie de PASA secuencialmente ordenados en el tiempo, se procede a dar un apoyo financiero continuo al proceso de reforma. En la práctica, esta estrategia de acciones a instrumentar secuencialmente, sólo se ha respetado parcialmente.

La implementación de los préstamos se inicia con la preparación de un memorándum de iniciación en donde se sintetizan los objetivos del mediano plazo para el programa de ajuste estructural y el tipo de medidas que se pretenden implementar para lograrlas. A partir de esta instancia, se comienza una etapa de preparación y negociaciones cuya duración, en promedio, es de un año y que requieren un importante esfuerzo de dedicación de técnicos a la tarea. La experiencia de los primeros préstamos evaluados indican que se requieren más de 100 semanas/hombre de técnicos especializados para llegar a la formulación del documento de préstamo. Dada la creciente complejidad de los préstamos, se registra una tendencia a alargar los tiempos de preparación que para los préstamos de 1988 se ubican entre los 18 y 24 meses.

En particular, la capacidad de los gobiernos para diseñar, legislar y ejecutar reformas ha sido sobrevaluada a la luz de las dificultades, no sólo de orden técnico sino fundamentalmente de orden político. Tales problemas han sido particularmente agravados por la condicionalidad muy amplia y compleja que caracterizó los primeros PAE y PASA, tal como ocurrió con los dos primeros préstamos otorgados en ALC a Bolivia y Guyana, cuyo progreso en las reformas fue mínimo.

El hecho de que en casi todos los préstamos se hayan establecido varias cuotas (*tranching*) para el desembolso, ha requerido de una supervisión de la implementación de las políticas que no ha sido por lo general suficiente. En cuanto a las cuotas en sí, el número y monto relativo ha variado entre proyectos atendiendo a las urgencias de transferir fondos y a otras consideraciones de programación. El incumplimiento de las condiciones requeridas para los segundos o terceros desembolsos ha sido un serio problema y una experiencia traumática del BM, en que alguna medida pone en tela de juicio las bondades del propio mecanismo.

2.1. El diagnóstico sectorial en la formulación de los PCP

Es de destacar que adquiere particular relevancia el trabajo realizado a nivel de país, sobre temas económicos y sectoriales (*country Economic and Sector Work-CESW*), cuyo aporte ha demostrado ser invaluable en el diseño de los programas de ajuste, por cuanto la formulación de los mismos requiere de un acabado diagnóstico

general y sectorial en cuya elaboración resulta imprescindible el trabajo del CESW. Aun a pesar de estos aportes, una de las críticas más frecuentemente realizadas a los programas, se refiere a la carencia de información detallada de evaluación del impacto de las reformas propuestas, aun en aquellos casos en que se realizan estudios específicos durante la preparación.

En general, la experiencia muestra que el BM ha desarrollado un marco general que pauta la dirección deseable de las políticas (aumento de exportaciones, fortalecimiento de mecanismos de mercado, sinceramiento de mecanismos de establecimiento de precios, aumento de eficiencia y competitividad del sector privado y público, etc.), pero no ha existido un mecanismo de ajuste fino a la realidad de cada país que permita priorizar las reformas. En función de la creciente complejidad de los préstamos y de la necesidad de un análisis profundo del impacto de las reformas de política, aparece como necesario el trabajo de los organismos técnicos en la preparación del diagnóstico y la evaluación ex-ante de los proyectos. En este sentido, se abre una interesante posibilidad de cooperación del IICA con los OFI como organismo con presencia permanente en los países, capaz de contribuir a la realización de los diagnósticos y a la preparación y seguimiento de los proyectos.

3. Análisis del impacto de los préstamos de condicionalidad política

En un reciente informe publicado por el BM sobre los PCP se concluye que la experiencia ha sido «moderadamente exitosa». El análisis comparativo de los treinta países que recibieron PCP hasta 1984 tuvieron un desempeño económico algo superior al de otros 63 países que no tuvieron préstamos. Estos resultados fueron aún mejores en los doce países que tuvieron programas intensivos de ajuste estructural, habiendo recibido al menos tres PCP antes de 1986. Asimismo, se aprecia que la tasa de crecimiento de la producción agrícola se duplicó en el período post-préstamo para los países recipientes y fue significativamente mayor en el grupo de los asistidos en relación con el de no asistidos por programas de ajuste, aun cuando los resultados individuales presentan una apreciable variación.

No obstante, estos resultados muy generales, el análisis ex-post del impacto de los PCP se ve dificultado por no disponerse de un

criterio o norma de desempeño que permita evaluar el éxito de los programas. Las dificultades inherentes a la utilización de criterios de performance, tales como la tasa de crecimiento del producto, el aumento de las exportaciones o el crecimiento de la agricultura en relación con otros sectores, se refieren al plazo de tiempo requerido para que las mejoras se produzcan y a la influencia de factores externos o aleatorios, tales como precios del mercado internacional o clima, que pueden distorsionar el efecto propio de los programas de ajuste. No obstante estos problemas, un posible enfoque consiste en analizar en qué medida se han logrado las reformas propuestas.

Estadísticamente se estima que entre un 60 y un 70% de las reformas incluidas en PCP fueron efectivamente llevadas a cabo y que en un 84% de los casos se han logrado avances significativos. No obstante estos datos, lo relevante del análisis no es el aspecto meramente cuantitativo, sino fundamentalmente el grado de profundidad alcanzado por las reformas; la institucionalización o permanencia de las mismas.

En este sentido, no se puede hablar del éxito de los PCP ya que en muchos casos las reformas fueron meramente superficiales. El caso de las políticas de precios de productos e insumos constituye un buen ejemplo, ya que en ciertos programas solamente el efecto de inflación fue suficiente para diluir el efecto de los cambios. En muchos casos las reformas, lejos de institucionalizarse, son objeto de decisiones discrecionales que año a año se toma sin lograr establecer un marco de políticas, que al ser percibido como permanente por los agentes económicos, promueva efectivamente la inversión.

Los resultados de las reformas institucionales planteadas en la PCP han sido relativamente superficiales en áreas muy sensitivas como las privatizaciones y casi inexistentes en otros como la desregulación. En otras áreas, tales como el mejoramiento de la capacidad gerencial, el manejo de la inversión pública y el aumento de la eficiencia de las empresas estatales, se han logrado resultados aceptables, habiéndose logrado que a raíz de las reformas incluidas en el PCP se haya internalizado la necesidad de profundizar las reformas en áreas tales como la educación, la capacitación y el desarrollo institucional, tal como sucede en el caso de Jamaica, que constituye, con cinco préstamos otorgados, el país de ALC con mayor continuidad en operaciones de ajuste estructural.

En lo que se refiere a la difusión de las reformas a otras áreas no necesariamente vinculadas al sistema de incentivos y precios, el impacto ha sido menor. Los aspectos de tenencia de la tierra y de política impositiva agraria han sido incluidos sólo excepcionalmente en los préstamos. Otras áreas que requieren atención por su efecto complementario a las reformas del sistema de incentivos, son la investigación y extensión, el desarrollo de infraestructura de transporte y puertos y la irrigación, factores cuyas carencias pueden frustrar cualquier esfuerzo de mejora en otras áreas de política. En varios proyectos de condicionalidad se incluye la necesidad de revisar los presupuestos públicos del sector agrícola, lo que debería ser una parte indispensable de futuros préstamos, por cuanto ante la necesidad de reducir el gasto público, los gobiernos con frecuencia optan por sacrificar las inversiones en estas áreas, cuyas carencias en el largo plazo condicionan las posibilidades de crecimiento sectorial.

Sólo en los préstamos más recientes se ha comenzado a prestar atención a la problemática ambiental, aun cuando los propios proyectos del BM han contribuido a grandes desastres ecológicos, tales como el desarrollo de la selva amazónica del Brasil. Aun cuando son los proyectos los que frecuentemente atentan contra la conservación del medio ambiente, los PCP pueden cumplir un importante rol en garantizar acciones de política tendentes a reducir los efectos negativos.

El diseño de mecanismos para combatir la pobreza y en particular los efectos de los programas de ajuste sobre los sectores de menores ingresos, parece haber logrado un espacio importante en los últimos años de acciones del BM. Existe una marcada preocupación en todas las esferas del BM de considerar aspectos relativos a la pobreza en futuras operaciones por dos tipos de consideración. Por una parte, para contribuir a aliviar el problema en sí mismo y, por otra, para facilitar el éxito de los programas de reforma disminuyendo la resistencia al cambio.

No hay duda, en la actualidad, de que muchas de las medidas de política propuestas en los PCP tienen importantes implicaciones de tipo social. Las reducciones presupuestarias y demás medidas de manejo de la demanda afectan marcadamente el nivel de empleo y del salario real de determinados sectores, al menos friccional o transitoriamente. La debida atención de esta problemática requiere estudios que permitan integrar orgánicamente los programas de alivio de la pobreza con los de ajuste estructural.

4. Lecciones para el futuro

El objetivo de *desembolsar fondos en forma rápida* fue cumplido en forma adecuada y ha demostrado ser una valiosa herramienta para reducir los desequilibrios de cuenta corriente externa. Debe enfatizarse, sin embargo, que se trata de un objetivo de corto plazo y que si bien la estabilización puede ser una condición necesaria, su logro no constituye de por sí una garantía o condición suficiente para el crecimiento. Por otra parte, también resulta obvio que los PCP no han sido efectivos para solucionar el problema del endeudamiento que en 1988 todavía tiene plena vigencia.

Se considera que las reformas logradas a través de los PCP han sido superficiales y sólo moderadamente exitosa en general. Solamente en casos aislados se considera que han sido ampliamente satisfactorias, lo que sugiere que un gran esfuerzo debe realizarse a los efectos de garantizar el éxito de los programas de reformas que se consideran necesarios en el contexto de un ajuste para el crecimiento.

La razón de ser del ajuste estructural se resume en el concepto de que no puede haber proyectos de inversión «buenos» en un ambiente de política equivocada. La experiencia de los PCP también permite asegurar *que no puede haber reformas de política o de estructuras exitosas (conducentes al crecimiento) sin el complemento necesario de realización de inversiones*. Precisamente en esta área, los PCP muestran una marcada carencia por cuanto el aumento de las tasas de inversión ha sido casi ignorado por los PCP. El asegurar el aumento de las tasas de inversión y plantear las reformas de política e institucionales en función de maximizar la eficiencia de las mismas debe ser el enfoque de futuros programas de ajuste estructural.

Existe consenso en que resulta imprescindible un altísimo grado de *compromiso y convicción de los gobiernos* en el proceso de reformas para asegurar el éxito de los programas. La mayoría de los fracasos son atribuidos a la falta de convicción con que el gobierno encara el proceso de reformas, tal como lo revelan las experiencias de Bolivia y Guyana en ALC.

La condicionalidad debe ser *viable desde el punto de vista económico y fundamentalmente político*, es decir, que debe lograr un alto grado de compromiso en el gobierno y eventualmente un mínimo grado de adhesión en los sectores opositores. Las condiciones deben ser modificadas si ello resulta necesario para lograr esta facti-

bilidad política, aun a riesgo de sacrificios en su efectividad económica.

La experiencia muestra una correlación marcada entre la *complejidad de las condiciones* y el incumplimiento de las mismas. Los programas deben priorizar cuidadosamente las reformas a implementar y limitarse a incluir pocas condiciones, claras y de fácil evaluación en cuanto a su cumplimiento.

Particular atención debe prestarse con respecto a eventuales *conflictos, contradicciones o incompatibilidades* entre las políticas, especialmente con las políticas macroeconómicas acordadas a través de otras instituciones como el FMI. A modo de ejemplo, puede citarse el efecto de las devaluaciones que resulta positivo para el sector exportador, pero que puede acarrear un importante aumento del gasto público para un país endeudado. De la misma forma, la reducción de los déficits públicos atentan con frecuencia contra el nivel de inversión global del sector agrario en áreas prioritarias para el crecimiento de largo plazo como la educación y la investigación. La cooperación entre los organismos técnicos, los bancos y el FMI debe asegurar la necesaria «*consistencia*» de las recomendaciones de política.

Uno de los comentarios favorables de la experiencia señala que el mecanismo de los PCP se ha constituido en un *promotor de «diálogo»* entre los bancos y los gobiernos sobre las necesidades de cambios. Para fortalecer este diálogo y contribuir al éxito de los programas, las condiciones deben surgir de un análisis profundo de la realidad llevado a cabo conjuntamente entre el gobierno y los bancos involucrados. La condicionalidad no puede establecerse en función de un marco conceptual rígido, sino que debe surgir como necesaria a raíz de un análisis crítico de la realidad.

Aun cuando todo programa de reformas supone una mejora a nivel global de la economía del país, es frecuente que ciertos grupos o sectores resulten perjudicados por el proceso de ajuste. La identificación de tales grupos ya sean afectados en forma transitoria o permanente, así como la determinación cualitativa cuantitativa de los perjuicios de que son objeto, debe ser parte inseparable de los préstamos. Ello posibilitará la incorporación del concepto de «*compensación por efecto del programa de ajuste*» lo que agregará mucho a la viabilidad política de los mismos, ya sea que se trate de grupos de pobreza o de empresarios cuyos intereses sean afectados por los cambios.

Las reformas deben seguir una *secuencia* sistemáticamente ordenada hacia el logro de los objetivos. En muchos casos se ha comprobado que el orden en que las reformas son implementadas tienen gran influencia sobre el éxito del programa de ajuste (Edward, S.).

Una reciente evaluación del BM de su propia experiencia en PCP (Banco Mundial), establece los siguientes *prerrequisitos* como necesarios para la aprobación de los préstamos: a) existencia de un acuerdo con el gobierno sobre la estructura global del programa de ajuste estructural incluyendo su marco de política macroeconómica; b) debe tratarse esencialmente de un programa del propio gobierno y no de un programa del banco o impuesto por el banco y c) la financiación debe ser adecuada. Los tres prerrequisitos parecen relevantes y en particular el segundo en lo que hace el compromiso del gobierno en la necesidad de ajuste. El concepto de adecuada financiación no se limita solamente al financiamiento previsto en el préstamo sino también a la necesaria *flexibilidad* que debe de mostrar el banco ante eventuales necesidades de financiamiento adicionales que surjan durante la implementación de un programa en el que el gobierno compromete su esfuerzo. Un cuarto prerrequisito que se podría agregar se refiere al énfasis que el programa de ajuste debiera dar al aumento de la inversión y la necesidad de canalizar fondos con ese objetivo, como parte íntimamente ligada al éxito del programa de ajuste.

Existe, asimismo, acuerdo en que la condicionalidad de los préstamos debe estar relacionada a cambios de política y reformas institucionales y no a criterios de desempeño económico como es el caso de los acuerdos del FMI. Esto garantiza que el cumplimiento de la condicionalidad se encuentra estrictamente bajo control del gobierno y no dependiendo de factores externos no controlables.

Con el objeto de dotar de flexibilidad a los programas se recomienda el uso de *condicionalidad de dos pisos*. Esto implica la existencia de *condiciones críticas* (cuyo cumplimiento es requerido para la efectivización de los desembolsos) y de *condiciones deseables*, lo que requiere de un importante trabajo de priorización durante la preparación del programa.

El BM ha establecido un límite indicativo del 25% como techo de la proporción de fondos de PCP en el total del financiamiento del banco. Este porcentaje por otra parte coincide con la proporción actual de utilización de préstamos aun cuando el establecimiento de tal proporción es solamente indicativo.

De cuanto se ha expuesto anteriormente se concluye que el trabajo de preparación y supervisión de préstamos requiere mejoras sustanciales en el futuro. El proceso de ajuste estructural es de carácter continuo. Cada préstamo constituye un eslabón de un proceso que debe constituirse en un mecanismo permanente de diálogo entre el organismo financiero y el país en busca de armonizar la disponibilidad de financiamiento, el ajuste de las políticas y las reformas de instituciones en un programa global cuyo objetivo central ya no es el equilibrio del sector externo sino fundamentalmente el crecimiento de la economía. Parece obvio que el éxito de los programas, más allá de los comentarios realizados arriba, depende de la «bondad» de las políticas y reformas propuestas, o sea, de la seguridad de que como consecuencia de las políticas aplicadas, mejorará el desempeño de la economía. Ello requiere un importante esfuerzo de estudios e investigación en el terreno para formular programas sólidos, a la vez de requerir un afinado proceso de supervisión para corregir los programas en la medida que la evaluación de su desarrollo así lo requiera. Este esfuerzo no parece posible de realizar a través de misiones de técnicos cuyo grado de conocimiento de la realidad de los países no es el necesario. El diálogo entre banco y gobierno, el apoyo al logro del consenso a nivel de país, la seguridad de coherencia entre política macro y sectoriales son sólo algunos de los campos en que un gran esfuerzo y dedicación de técnicos altamente especializados se requiere para garantizar el éxito en la implementación de los programas. En lo institucional, esta realidad convoca a una activa participación de los organismos especializados a efectos de colaborar con los países en la preparación, ejecución y supervisión de los programas.

D. Hacia nuevas modalidades de financiamiento
a la *agricultura de ALC*

1. Bases para mejorar la eficiencia de los mecanismos financieros.
El énfasis en el crecimiento

El proceso de ajuste de las economías de ALC está próximo a cumplir 10 años. Al entrar en la última década del siglo existe el convencimiento de que este período será trascendente para la región. De cuanto suceda en los próximos diez años depende de que ALC

entre en el siglo XXI en un proceso de crecimiento dinámico, mirando al futuro con el convencimiento de haber superado un pasado de atraso relativo, de problemas sin solución y sin ofrecer la esperanza de un futuro mejor a los 535 millones de personas que habitarán el continente hacia el año 2000.

En este afán de poner al continente en el camino del desarrollo y la modernización, son muchos los factores sobre los que se deberá tomar decisiones. Algunos de ellos escapan al ámbito latinoamericano, mientras que otros son resortes de decisiones estrictamente regionales. Dentro de las muchas áreas de acción conjunta que será necesario encarar en lo inmediato, la movilización de recursos financieros hacia la agricultura constituye un elemento de enorme relevancia por las características propias de la región y por el impacto que el desarrollo agropecuario puede tener sobre la economía regional.

A diferencia de lo ocurrido durante la década de los 80 en que el énfasis estuvo en lograr el ajuste a los problemas externos, *en el futuro, la movilización de recursos financieros debe ir progresivamente transfiriendo el énfasis del ajuste al crecimiento*. A medida que los problemas de balanza de pagos se van solucionando, el objetivo de desembolsar fondos rápidamente deberá dejar paso paulatinamente a un tipo de financiamiento dirigido a lograr los cambios estructurales imprescindibles para el crecimiento de la región en el largo plazo. El objetivo de este capítulo es el de elaborar algunas propuestas tendentes a facilitar la movilización de recursos hacia la agricultura de la región y a hacer más eficiente la utilización de tales recursos.

La propuesta de movilización de recursos tiene dos componentes esenciales. En primer lugar es necesario un incremento significativo en el volumen de recursos transferibles a la región. Coincidente con este enfoque, las necesidades de ALC han sido estimadas por varias fuentes en el orden de los 20.000 millones de dólares anuales (Balassa y otros) a través de bancos comerciales, organismos multilaterales, inversiones externas, financiamiento bilateral y eventualmente repatriación de capitales. Los OFI deben continuar liderando el proceso de inversión en la agricultura, incrementando el volumen de recursos destinados a tal fin, con el objetivo de revertir la caída en inversión que se ha registrado durante los ochenta.

En segundo lugar y tan importante como el primero, se debe *incrementar la eficiencia de la inversión*. Tal como se mencionó

anteriormente, las diferencias en la eficiencia de la inversión explican en mucho mayor grado las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre ALC y el Lejano Oriente que los respectivos niveles de ahorro interno. Precisamente, el objetivo específico de las nuevas modalidades de financiamiento es *estimular* la inversión del sector privado y aumentar *la eficiencia* de la inversión pública y privada a través de modificaciones políticas y reformas institucionales. Tal como fuera explícitamente contemplado por los ministros de Agricultura a través de la declaración de Ottawa, en la necesidad de aumentar la eficiencia de la inversión, está radicada la justificación del rol que deben cumplir los nuevos mecanismos de financiamiento, particularmente en una región que aún hoy requiere realizar importantes reformas de políticas e institucionales, a efectos de crear una nueva estructura económica capaz de proyectar al continente hacia un período de crecimiento sostenido.

Tal vez la más importante de las lecciones que se extraen de la experiencia inmediata en préstamos de ajuste estructural, se refiere a que no debe concebirse a los préstamos como instrumentos de condicionamiento por parte de los bancos, si no que *los préstamos deben constituirse en el necesario apoyo financiero que los OFI otorgan a un programa de inversión y reforma estructural que los propios países deciden impulsar*, con una perspectiva de largo plazo y en que las reformas de política e institucionales surgen como un elemento decisivo para estimular la inversión y aumentar su eficiencia.

El programa de inversión y reforma es «decidido por y de propiedad de los países». Los bancos Multilaterales deben aportar los recursos financieros para apoyar y viabilizar el programa. Tanto el organismo financiero como aquellos técnicos especializados, como IICA, deben asimismo aportar sus recursos humanos y financieros para colaborar con los países en la preparación, ejecución y supervisión de los programas, en función de las dificultades que los países puedan tener en este sentido debido a la creciente complejidad de los mismos.

Los bancos de desarrollo deben dejar en manos del FMI la instrumentación de programas de estabilización de corto plazo. No obstante, resulta imprescindible un alto grado de complementariedad entre los bancos y el FMI. Los mecanismos adecuados para garantizar la coherencia en operativa de ambas instituciones deben ser motivo de un estudio detenido. El BM ha sugerido que el documento

denominado «Policy Framework Paper» utilizado «Structural Adjustment Facilities», debieran ser enriquecidos con una perspectiva de más largo plazo para su utilización como documento de referencia en la operativa de los bancos. Sea a través de este mecanismo o a través de otros mecanismos a implementar, la colaboración entre instituciones a este nivel parece indispensable. La discusión de esta problemática debería ser parte de un diálogo tripartito juntamente con los gobiernos, de forma de respetar la filosofía expuesta anteriormente en cuanto a la «propiedad» de los programas por parte de los países. A pesar de la necesidad de colaboración, los bancos debieran mantener la individualidad de sus programas en función de los diferentes objetivos de estos, respecto del FMI. En este sentido se recomienda evitar la llamada «condicionalidad cruzada» (cross conditionality) como forma de no perder la perspectiva de desarrollo en la operativa de los bancos.

Las nuevas modalidades de financiamiento deben seguir enfatizando *su rol como promotores de diálogo* en los países sobre la estrategia de desarrollo sectorial agropecuario. El éxito de los programas dependerá en buena medida de la «calidad» del aporte técnico y político de los países así como de los recursos humanos, financieros y experiencias que los organismos financieros y técnicos especializados destinen a la realización de este «diálogo».

A través del esfuerzo conjunto de bancos y gobiernos debe lograrse diseñar programas de largo plazo de ajuste estructural agropecuario caracterizado por su *continuidad y flexibilidad*. Debe incluirse a los préstamos como los instrumentos puntuales de un programa de más largo plazo que contemple la implementación progresiva de un conjunto de operaciones que paulatinamente van profundizando el proceso de reformas. Por otra parte, la continuidad en la evaluación de los programas requiere que «dentro» de cada préstamo y «entre» diferentes operaciones se posea la flexibilidad necesaria para realizar ajustes de acuerdo con la variabilidad de las condiciones externas y a los desvíos observados respecto de las metas originalmente planteadas.

Dado que los beneficios globales generados por un programa de ajuste estructural puede implicar que los costos recaigan sobre ciertos sectores, es importante que tales sectores sean claramente identificados y que los préstamos incluyan provisiones para compensar tales costos, especialmente cuando los mismos castigan sobre todo a los sectores de menores ingresos. *El concepto de «compensar los*

costos de Reformas» debiera ser parte inseparable de todo programa en el futuro.

La necesidad de mejorar el entorno de políticas en ALC y el potencial que tienen los mecanismos propuestos para lograr el cambio difícilmente pueda discutirse, al menos como esquema teórico. Sin embargo, la experiencia indica que el potencial de los PCP para provocar los cambios y, sobre todo, para que estos adquirieran carácter permanente no ha sido plenamente realizado. Es por ello que hoy en día la operativa de los mismos está siendo objeto de un debate amplio sobre los cambios necesarios para el futuro. Es así que se plantean programas de ajuste con desembolsos lentos como forma de dar mayor permanencia a los mismos, o bien se plantea el otorgamiento de préstamos de ajuste de largo plazo con desembolsos anuales como apoyo del presupuesto público anual de inversiones, con revisiones periódicas conjuntas de este último por parte del banco y el gobierno.

El IICA, como organismo técnico especializado en la agricultura ha propuesto al BID la utilización de Programas Sectoriales Agropecuarios como mecanismos de base para encarar refinanciamiento de largo plazo al sector.

2. Los programas sectoriales agropecuarios (PSA)

Quizá la conclusión más clara que surge de casi una década de experiencia en préstamos sectoriales, es que si no existe un alto grado de compromiso y de convicción por parte del gobierno acerca de las reformas a implementar, resulta casi imposible que el programa tenga éxito. En ese sentido, el IICA, en la búsqueda de nuevas modalidades de financiamiento para la agricultura de ALC parte de la base que, por un lado, se requiere un importante esfuerzo en materia de movilizar recursos financieros para la inversión sectorial y, por otro lado, debe reconocerse la necesidad de proceder a reformar políticas y a modernizar el sistema institucional vinculado al sector, ordenando estos tres elementos dentro de una estrategia de desarrollo agropecuario.

Un Programa Sectorial Agropecuario consiste en la definición de una estrategia de desarrollo sectorial (o subsectorial), entendiéndose por ello la definición de uno o varios objetivos de desarrollo de mediano plazo y la explicitación de un conjunto de medidas tenden-

tes a lograrlo. Estas medidas se agrupan, a su vez, en tres tipos de componentes: identificación de inversiones prioritarias a nivel público y privado, las reformas de políticas que resulten críticas a la luz del análisis de la realidad sectorial y los cambios institucionales prioritarios para la ejecución del programa. Finalmente, el PSA no se agota en la formulación de recomendaciones sino que establece las bases instrumentales para el financiamiento de cada uno de los componentes, de donde se deriva una estrategia financiera que asegura al país la disposición de los fondos necesarios para atender las necesidades derivadas de la ejecución del Programa.

La función del IICA es de colaborar con los países en realizar el diagnóstico sectorial y definir los elementos centrales de la estrategia, objetivos y componentes en términos de necesidades de inversión, reformas de políticas e institucionales, estableciendo las bases para que los OFI procedan al financiamiento del Programa a través de operaciones sectoriales que combinen financiamiento de rápido desembolso con recursos para inversiones.

El financiamiento de las inversiones, cuya factibilidad deberá demostrarse a través de los correspondientes proyectos, irá destinado tanto al sector público como el privado. En el primero se incluyen aquellos componentes de la inversión que son directamente ejecutados por el gobierno central, o los entes públicos descentralizados (tecnología, infraestructura, formación de recursos humanos, etc.) que, por sus características, no entran en la esfera de acciones del sector privado. En el segundo caso se trata de inversiones propias del sector privado cuyo financiamiento se canaliza por medio de los respectivos proyectos de crédito. Cabe destacar dentro del componente de inversión, la importancia que adquiere, tanto a nivel público como privado, la modernización de las instituciones cuyos servicios son esenciales para el desarrollo sectorial (bancarias, tecnológicas, educativas, etc.).

En el caso de las reformas de políticas e institucionales, el financiamiento irá dirigido específicamente a cubrir *los costos de transición* que el país incurre al implementarlas, haciendo posible de esta manera su efectiva ejecución. Cualquier reforma incluida en un PS debería arrojar beneficios superiores a sus costos, pero es posible que temporalmente los costos sean superiores y, por lo tanto, se requiera un financiamiento durante la transición.

Asimismo, es posible que los costos recaigan sobre determinados sectores, en cuyo caso el financiamiento irá dirigido a viabilizar la

reconversión de los mismos o eventualmente, a compensarlos transitoriamente por los costos que les supone la ejecución del Programa.

En cualquier caso, el objetivo del Financiamiento es el de viabilizar la implementación de las reformas y no la simple transferencia de recursos para cubrir déficits de balanza de pagos.

El establecimiento de condiciones políticas como requisito para el financiamiento de la agricultura por parte de los OFI parece ser un criterio que tiende a generalizarse, así como también tiende a eliminarse la segmentación sectorial del crédito.

Estos fenómenos nos obligan a pensar que en el futuro el financiamiento de la agricultura no se reducirá a la preparación de proyectos sino que se hace necesario que tanto inversión como las prioridades de reforma de políticas y de cambios institucionales surjan como prioritarios de un detenido estudio de la realidad de cada país. En ese sentido, adquiere gran relevancia en las nuevas modalidades de financiamiento, la realización de estudios de base en que la estrategia de financiamiento aparezca como la resultante de una estrategia sectorial de desarrollo que contemple la financiación de todos los componentes que la definen.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): «Informe Anual», BID, Washington, D.C., 1985.
- BANCO MUNDIAL: «Informe sobre el Desarrollo Mundial: Sistemas Financieros y Desarrollo», Washington, D.C., 1989.
- «Report on Adjustment Lending», R88-199, 1988.
- «Informe sobre el Desarrollo Mundial», Washington, D.C., 1986.
- BERARDI, G. M. and GEISLER, CH. C.: «The Social Consequences and Challenges of New Agricultural Technologies». Westview Press, Boulder, 1984.
- CEPAL, 1987: «El Proteccionismo de los Países Industrializados: Estrategias Regionales de Negociación y Defensa», LC/G, 1459, junio, 1987.
- /FAO: «El crecimiento productivo y la heterogeneidad agraria». Unidad CEPAL/FAO, Santiago, Chile, 1986.
- CORECA/IICA: «Estudios de Política Agrícola Globales de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana», San José, Costa Rica, 1986.
- DOLMAN, A. J.: «Resources, Regimes and World Order». Pergamon Press, New York, 1981.
- EDWARDS, S.: «Sequencing Economic Liberalization in Developing Countries Finance and Development», march, 1987.
-

- ELIAS, V.: «Government Expenditures on Agriculture and Agricultural Growth in Latin America», IFPRI, *Research Report*, n.º 50, Washington D.C., october 1985.
- EVENSON, R. E. y M. CARDOMI: «Responsiveness to Economic Incentives by Sugarcane Producers in Tucuman, Argentina, Economic Growth Center», Yale University, 1970.
- FISHER, S.: «Issues in Medium-Term Macroeconomic Adjustment», World Bank, *Research Observer*, 1 (2): 163-182, julio, 1986.
- FORD-RUNGE C and D. HALBACK. «Sales Tax on Food can Pay for Farm Programs». *Choices*, First Quarter, 1987.
- HAZELL, P.B.R., C. POMAREDA y A. VALDÉS (ed.): «Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience. Johns Hopkins, *Univ. Press*, Baltimore, 1986.
- HOUCK, J. P.: «Foreign Agricultural Assistance», *Choices*, First Quarter, 1987.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA), «Memoria del Seminario-Taller "Procesos de Modernización de la Agricultura en América Latina y el Caribe"», San José, Costa Rica, 4-6 julio, 1989.
- «Memoria del Seminario sobre Política Comercial y de Precios en la Agricultura Latinoamericana», Cartagena, Colombia, 27-30 marzo, 1987 a.
- «Revisión de aspectos conceptuales y experiencia reciente con los Programas de Ajuste Estructural y Ajuste Sectorial Agropecuario», IICA, San José, Costa Rica, junio 1987 b.
- LAIRD, S. y YEATS, A.: «Barreras no arancelarias de países desarrollados», 1966-86, *Finanzas y Desarrollo*, Banco Mundial, marzo, 1989.
- MANDLER, P.: «Sobre indicadores de la importancia económica de la Agricultura y sus limitaciones», IICA, Programa I, mayo 1987.
- MELLOR, J.: «Agriculture in the Road to Industrialization, in Lewis, J. P. y V. Kallab (Eds.). *Development Strategies Reconsidered*. *US-Third World Policy Perspectives*, New Brunswick, N. J. *Transaction Books*, 1987.
- LAJO, M.: «Precios, subsidios y monopolios», Fundación Friedrich Ebert, Lima, Perú, 1986.
- MCLINTOCK, D. W.: «Agricultural Technology Transfer in the Envolving North-South Dialogue». Ch. 7. In McIntyre, J. R. and D. S. Papp. «The Political Economy of International Technology Transfer». *Quorum Books*, New York, 1986.
- MOINTVRE, J. H. and PAPP, D. C.: «The Political Economy of International Technology Transfer». *Quorum Books*, New York, 1986.
- NORTON, R. D.: «Dominican Republic Agricultural Sector Study. Report to the World Bank», abril, 1986.
- «Haitian Agriculture: Production Costs and Pricing and Fiscal Structures». *Unpublished Report*, 1986.
- OBSCHATKO, E.: «La modernización del Sector Granos en Argentina. Informe final de consultoría». Buenos Aires, *Programas de Análisis y Planificación de la Política Agraria*, IICA, 1989, 78 p.
- PAZ, J., D. G. HECKERMAN y J. T. RIORDAN. «Mechanisms for Encouraging Agricultural Production that are Compatible with Heterodox Monetary, Debt Management and International Trade Policies: The Case of Peru», AAEA, *Annual Meeting*, 1987. East Lansing, Michigan.

- PETIT, M.: «Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community». IFPRI, *Research Report*, n.º 51, Washington D.C., noviembre 1985.
- PIÑEIRO, M. E.: «Modernización agrícola y vínculos intersectoriales en el desarrollo de América Latina y el Caribe», *Documento presentado en el Segundo Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola*, México, julio, 1987.
- POMAREDA, C.: 1989, «Marco conceptual sobre la modernización de la Agricultura. Seminario sobre los procesos de modernización de la Agricultura en América Latina y el Caribe». IICA, San José, Costa Rica, julio 1989.
- «La Banca de desarrollo y financiamiento de la generación y transferencia de tecnología agropecuaria», ALIDE, Lima, 1987.
- 1985, «The Financial Viability of Agricultural Insurance», In Hacell, P. B. R.; Pomareda, C. y Valdés, A. (eds.): «Crop Insurance for Agricultural Development», *Johns Hopkins University Press*, Baltimore, 1985.
- y L. ZABALETA: «Perspectivas de ajustes regionales en la producción agropecuaria en la Costa Norte y Selva Alta del Perú». *Apunte Agroeconómico*, 11-84, INIPA, Lima, Perú, 1984.
- RECA, L. G.: «Price Policies in Developing Countries». Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, 1983.
- ROSENTHAL, K. K.: 1989. «Balance preliminar de la Economía Latinoamericana en 1988», *Comercio Exterior*, México, marzo 1989.
- SARRIÁ, C. y L. ZABALETA: «Análisis de tarifas de agua en la Costa Norte del Perú». *Grupo de análisis de política agraria*. Ministerio de Agricultura, Lima, Perú, 1985.
- SCHUH, G. E.: «The International Context and Rationale for Adjustment Lending». Paper presented at the World Bank Seminar on Sector Adjustment Lending in Agriculture, Annapolis, november 24-26, 1986.
- TIMMER, C. P.: «Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy», *Cornell Univ. Press*, Ithaca, 1986.
- VALDÉS, A.: «Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: La experiencia sudamericana», *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe 1986 - RID, Washington D.C.
- y J. ZIETZ: «Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to Less Developed Countries». IFPRI, *Research Report*, n.º 21, Washington D.C., diciembre, 1980.
- WILLIAMSON, J. and D. R. LESSARD: «Capital Flight: The Problem and Policy Responses», *Institute for International Economics*, Washington, D.C., 1987.