

SERVA
A UNICA

ISSN 1011-7741

IICA



INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA

Roberto Vásquez
Richard Webb
Carlos Pomareda
Félix Cirio

IICA
SDP-16
1989

16 Setiembre, 1989
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS



Digitized by

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 31 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Salud Animal y Sanidad Vegetal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

Son países miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea y República Federal de Alemania.

ICA



PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA

Roberto Vásquez
Richard Webb
Carlos Pomareda
Félix Cirio

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
COMISION REGIONAL
DE INVESTIGACIONES
AGROPECUARIAS

16

Setiembre, 1989
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Composición de texto: Helen Clark y Uruk Editores S.A.
Montaje de texto: Uruk Editores, S.A.
Diseño de cubierta: Mario Loaiza
Producción: Marcelle Banuett B.
Editora de la obra: Danielle Trottier
Editor de la Serie: Michael J. Snarskis

IICA
SDP-16

Vázquez Platero, Roberto

Inversión y mecanismos para la movilización de recursos financieros para la agricultura / Roberto Vázquez Platero, Carlos Pomareda, Richard Webb, Félix Cirio. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1989.

75 p. ; 24 cm — (Serie Documentos de Programas / IICA, ISSN 1011-7741 ; no. 16).

1. Ajuste estructural sectorial agropecuario. 2. Inversiones agrícolas. 3. Recursos financieros. I. Pomareda, Carlos. II. Webb, Richard. II. Cirio, Félix. IV. Título. V. Serie.

AGRIS
E13

DEWEY
332.6

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No. 16
ISSN 1011-7741

IICA
SDP-16
1989

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	5
RESUMEN	6
1 INTRODUCCION	9
La Declaración de Ottawa	9
El Plan de de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en ALC (PLANALC)	10
El marco de referencia sobre la inversión en agricultura	11
2. LOS AÑOS 80: LA DECADA DEL AJUSTE	14
Los orígenes de la crisis: el legado de los setenta	14
El proceso de ajuste en América Latina y el Caribe en los años 80	18
El impacto de las políticas de ajuste sobre la agricultura	20
3. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL	22
La experiencia del financiamiento con base en proyectos	22
El surgimiento de los préstamos basados en condicionalidad de políticas	25
Análisis de la experiencia de préstamos con condicionalidad de políticas	27
Lecciones para el futuro	34
4. LOS SISTEMAS NACIONALES DE FINANCIAMIENTO DE LA AGRICULTURA	38
Dimensión y carácter del problema financiero	38
La transferencia de recursos: las instituciones de financiamiento nacionales	40
La rentabilidad y retención de los recursos: políticas nacionales e intervenciones en el sistema financiero	49
Conclusiones	50

This one



UJR9-C7F-RP6E

5 HACIA NUEVAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO A LA AGRICULTURA DE ALC	52
Bases para mejorar la eficiencia de los mecanismos financieros: el énfasis en el crecimiento	52
Inversiones, reformas de política y modernización institucional en programas de desarrollo	54
La necesidad de flexibilizar las condiciones del financiamiento externo	57
Financiamiento complementario a proyectos de capitalización de deuda	58
La reorientación de los sistemas financieros nacionales	58
Áreas prioritarias para el financiamiento de la agricultura	61
El papel del IICA	67
BIBLIOGRAFIA	70

PRESENTACION

Durante el proceso de ajuste recesivo de los últimos años se ha hecho evidente la urgencia de desarrollar los mecanismos que permitan una canalización más efectiva de recursos para inversión en la agricultura. Esto es particularmente necesario para una modernización con equidad, con especial atención a los grupos poblacionales rurales de mayor pobreza.

La respuesta del IICA al mandato de Ottawa sobre este tema, dentro del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC), se ha concretado en la propuesta de bases conceptuales y operativas para los nuevos mecanismos de movilización de recursos para inversión en la agricultura y en estimular el debate sobre estas nuevas modalidades. Se anticipa que de dicho debate emergerán sugerencias sobre las políticas que requieren adoptar los organismos de cooperación técnica-financiera y las instituciones nacionales.

El análisis de los problemas relacionados con la movilización de recursos financieros para inversiones en agricultura y las propuestas para el debate se incluyen en este volumen. Los trabajos en los que se basa este documento han sido desarrollados dentro del marco del PLANALC y siguiendo los lineamientos de la Dirección del Programa "Análisis y Planificación de la Política Agraria", bajo un proceso de discusión con especialistas en el tema, en los países y en los organismos de cooperación técnico financiera internacionales.

En la elaboración de estos trabajos han participado directamente Roberto Vázquez Platero, Carlos Pomareda, Richard Webb y Félix Cirio. Se agradece los aportes y comentarios de Helio Fallas, Carlos Garramón, Oscar Chacón y Rafael Vargas. El trabajo de este grupo se ha facilitado gracias a los recursos de cooperación técnica no reembolsable, provistos por el BID.

*Félix Cirio
Coordinador, Plan de
Acción Conjunta para la
Reactivación Agropecuaria
en América Latina y el Caribe*

*Carlos Pomareda
Director, Programa de
Análisis y Planificación
de la Política Agraria*

RESUMEN

En el contexto de la crisis que ha dominado el escenario de América Latina y el Caribe (ALC) durante los años ochenta, la caída de la inversión constituye uno de los síntomas más preocupantes por cuanto ello no sólo afecta el nivel de la demanda interna sino fundamentalmente porque compromete el crecimiento futuro de la región. El sector agropecuario no ha sido ajeno a esta realidad. Aun cuando su desempeño durante el período ha sido menos afectado que el de otros sectores, la inversión sectorial se ha resentido. La escasa información disponible al respecto sugiere que más allá de cierta reasignación de recursos de inversión hacia la agricultura, los niveles de crecimiento alcanzados han involucrado una descapitalización del sector. En general se optó por reducir la inversión en sectores claves como la formación de recursos humanos, la innovación tecnológica y el desarrollo de infraestructura como forma de evitar la reducción del número de funcionarios y disminución de otros objetos del gasto público, todo lo cual resulta inflexible. Asimismo, las cifras sobre préstamos de la banca nacional comercial y de fomento para la inversión privada en agricultura y agroindustria revelan una disminución no sólo en términos absolutos sino también en términos relativos con respecto a otros sectores.

La intensidad que la crisis adquiere a partir de los ochenta obliga a los países a instrumentar ciertas modificaciones de política cuya orientación general es la de revalorizar el crecimiento "hacia afuera" o crecimiento exportador. Paralelamente, se ha suscitado un intenso debate en cuanto al tamaño, papel, administración y eficiencia del sector público, lo que en muchos casos condujo a la realización de importantes reformas de carácter institucional. En el terreno particular del financiamiento a la agricultura por parte de organismos financieros internacionales (OFI), la modalidad dominante de los años 60 y 70 fueron tanto los proyectos de inversión pública como los de crédito para financiamiento de la inversión privada. A partir de fines de los setenta y principios de los ochenta, el Banco Mundial, con la consideración de que resulta imposible desarrollar "buenos proyectos" en un marco de políticas inadecuadas, comienza a utilizar una nueva modalidad de financiamiento basada en la inclusión de reformas de política e institucionales a través de los préstamos de ajuste estructural y los préstamos de ajuste sectorial agropecuario. La experiencia de esta nueva modalidad de financiamiento en lo que respecta al sector agropecuario no ha sido enteramente exitosa. No obstante, resulta evidente que el desafío para la agricultura de ALC no radica solamente en aumentar el volumen de inversión en el sector, sino que tal vez sea tan o más importante aumentar la eficiencia de tales inversiones, para lo cual las reformas de política e institucionales pueden constituir un elemento importante.

A pesar de los pocos años de que se dispone para evaluar la experiencia de los Préstamos con Condicionalidad de Políticas (PCP), son varias las conclusiones que se extraen de su análisis. Esta modalidad de préstamos ha cumplido un papel importante en transferir rápidamente recursos para solucionar desequilibrios de cuenta corriente externa. Sin embargo, la visión de los países es que

el ajuste externo no ha contribuido al crecimiento de las economías de la región. Tampoco los PCP han sido muy exitosos en el alcance de las reformas, las que de acuerdo con la propia evaluación del Banco Mundial han sido por lo general superficiales y, en algunos casos, casi inexistentes. Los PCP tampoco han sido efectivos para solucionar el problema de la deuda que en 1989 conserva plena vigencia.

Si bien es razonable que los proyectos de inversión requieran un adecuado marco de políticas, no es menos cierto que las reformas de política institucionales difícilmente lograrán el crecimiento de las economías si no son acompañadas de la necesaria realización de inversiones. Este aspecto no ha sido tenido en cuenta en los PCP, y en particular el sector agrícola con frecuencia ha sido el responsable de ajustar sus políticas sin haber por ello recibido los recursos que hubieran facilitado la transición o cambio estructural que debía realizar.

Quizás una de las conclusiones más importantes de la experiencia de los PCP consiste en la constatación de que el éxito de un programa de reformas de política e institucional depende fundamentalmente del compromiso o convicción con que el gobierno lo encara. Por ello es absolutamente necesario que se trate de un programa del propio gobierno y no de programas impuestos por los organismos de financiamiento. El programa debe constituir un instrumento de diálogo entre los países y los OFI sobre las necesidades de cambios con vistas al desarrollo. Las reformas a implementar deben ser viables desde el punto de vista económico y fundamentalmente del político. Concebido como un programa del gobierno, el programa de reformas debe garantizar un suficiente grado de adhesión en todos los sectores involucrados a nivel del país. Las condiciones deben ser modificadas si ello resulta necesario para garantizar la viabilidad política, aun a riesgo de ciertos sacrificios en la efectividad económica. La experiencia muestra una marcada correlación entre la complejidad de las reformas y la dificultad de su implementación. Estas deben ser cuidadosamente priorizadas y, en particular, debe asegurarse su coherencia con la política macroeconómica y con todo el marco de políticas sectoriales no modificadas por el programa.

Los programas deben ser flexibles, para lo que se recomienda que se diferencie entre reformas críticas y reformas deseables, según su adopción sea indispensable o simplemente aconsejable. Asimismo, se debe proceder a un seguimiento y evaluación permanente de los programas, a fin de modificar el rumbo cuando las circunstancias así lo requieran.

De cuanto se ha expuesto anteriormente se concluye que el trabajo de preparación y supervisión de préstamos requiere mejoras sustanciales en el futuro. Cada préstamo es sólo 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, la reformulación de las políticas y las reformas de instituciones. Parece obvio que el éxito de los programas depende de la "bondad" de las políticas y reformas propuestas, o sea de la seguridad de que, como consecuencia de las políticas aplicadas, mejorarán las condiciones económicas y sociales. Ello no sólo depende de un adecuado marco teórico, sino que fundamentalmente requiere un importante esfuerzo de estudios e investigación en el terreno para formular los programas, así como un afinado proceso de supervisión para corregirlos en la medida que la evaluación de su desarrollo así lo requiera. El diálogo entre Banco y Gobierno, el apoyo al logro de consenso a nivel de país, la seguridad de coherencia entre la política macroeconómica y las sectoriales son sólo algunos de los campos en que un gran esfuerzo y dedicación de técnicos altamente especializados se hace necesario para garantizar éxito en la implementación de los programas. En lo institucional, esta realidad convoca a una activa participación de los organismos técnicos especializados a fin de colaborar con los países en la preparación, ejecución y supervisión de los programas.

INTRODUCCION

La Declaración de Ottawa

Durante el mes de septiembre de 1987 los Ministros de Agricultura de los países de América Latina y el Caribe (ALC) reunidos en la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA) dieron forma a la Declaración de Ottawa, donde se realiza un análisis de la realidad de la agricultura de los países de la región y paralelamente se plantea un conjunto de recomendaciones tendientes a la modernización y reactivación agrícola.

Al reconocerse que la región atraviesa la mayor crisis de lo que va del siglo, se sostiene que "la modernización y diversificación de la agricultura debe constituir un elemento central de las estrategias de reactivación económica y desarrollo..." (CIMA 1987). El camino del desarrollo requiere, de acuerdo con la Declaración, tanto la necesidad de cambio en las condiciones externas como de ajustes en las políticas macroeconómicas globales y modificaciones en aquéllas de índole sectorial agropecuaria.

En el ámbito de las condiciones externas se identifican dos factores que están condicionando el desempeño de la agricultura latinoamericana: la deuda externa y las distorsiones y restricciones al comercio agrícola. La deuda externa, común a todos los países de la región, ha revertido el flujo de fondos, por lo que la región pasó a tener un saldo significativamente negativo en la transferencia de recursos netos a partir de los primeros años de la década actual. Las distorsiones al comercio exterior se manifiestan fundamentalmente a través del proteccionismo agrícola de los países desarrollados y los demás países recientemente industrializados.

Paralelamente, la Declaración establece la necesidad de proceder a la realización de una serie de ajustes a las políticas internas de los países. Este proceso de cambio estructural debe sin embargo realizarse sin sacrificar el crecimiento y en particular sin penalizar a los sectores más postergados.

Se reconoce que el desempeño de la agricultura no sólo depende de las políticas específicamente sectoriales sino que son las macroeconómicas las que más lo afectan; por lo que se sostiene la necesidad de asegurar una adecuada participación del sector público agropecuario en la definición de políticas económicas globales que afecten a la agricultura. Se enfatiza, asimismo, que la modernización del sector público constituye una condición necesaria para la modernización agrícola. Ello supone la redefinición del área de acción del Estado, la racionalización de los mecanismos de regulación del sector privado y el fortalecimiento de la acción de las instituciones públicas y de las organizaciones privadas, particularmente las que agrupan a los productores.

En lo referente a las políticas sectoriales se priorizan una serie de áreas de acción conducentes a hacer eficiente y competitiva a la agricultura de la región. Además de resaltar el papel de las innovaciones tecnológicas en el proceso de desarrollo, se enfatiza el rol que deben cumplir los organismos financieros internacionales cuyo incremento del flujo de fondos hacia la región

constituye un factor decisivo para el desarrollo de la agricultura, sobre todo en el contexto de alto endeudamiento externo de los países.

La Declaración reconoce que los préstamos sectoriales podrían constituir una buena alternativa para la financiación de los cambios requeridos para la modernización, siempre que los mismos se adecúen a la realidad de cada país, sean suficientemente flexibles y que haya una participación directa del sector público agropecuario en el diseño de los programas que serán apoyados con préstamos provenientes de la banca internacional de fomento.

Finalmente, por medio de la décima recomendación se encomienda al IICA la elaboración de un Plan de Acción Conjunta tendiente a la reactivación agrícola y al desarrollo económico de ALC.

El Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en ALC (PLANALC)

La Declaración de Ottawa incluye un conjunto de recomendaciones y declaraciones que abarcan una serie de tareas orientadas al desarrollo de la agricultura de ALC. Al encomendarle la elaboración del PLANALC al IICA se reconoce por un lado el potencial de contribución que los organismos técnicos especializados pueden aportar a la solución de la crisis y, por otro lado, se plantea la necesidad de que, a la luz de las discusiones realizadas en la reunión ministerial de referencia, se proceda a generar un conjunto de propuestas estratégicas para la reactivación de la agricultura de la región. Tal el objetivo general del Plan.

Para su elaboración, el Plan ha sido dividido en dos etapas. La primera contempla el desarrollo del marco conceptual y la identificación de acciones posibles. La segunda se refiere al desarrollo de las propuestas de acción o estrategias conjuntas propiamente dichas, tanto a nivel hemisférico como subregional.

El desarrollo del marco conceptual pretende dar un enfoque de mayor rigor analítico a las diversas áreas claves identificadas en la IX CIMA, a la vez que analizar problemas y oportunidades del sector e identificar posibles áreas de desarrollo de acciones conjuntas a nivel hemisférico y de las subregiones. Prevé asimismo el diseño y ejecución de los necesarios mecanismos de consulta y discusión que incluyen la participación de los países y agencias de cooperación y financiamiento para la agricultura. Este procedimiento participativo para la elaboración del Plan no hace sino reconocer que el mismo no constituye una iniciativa de institución alguna, sino que "se trata de una propuesta de y para los países de ALC en cuya elaboración e implementación podrán participar todos los organismos y agencias de cooperación que estén dispuestos a contribuir en ello" (CIMA 1987).

La elaboración de las propuestas distingue tres tipos de instrumentos de acción de acuerdo con el carácter de las mismas: mecanismos institucionales de coordinación entre países y con las fuentes de cooperación externa; la implementación de programas y proyectos conducentes a la reactivación; y la modernización del sector público agropecuario. Según el ámbito de aplicación, hemisférico o subregional, se desarrollarán los respectivos mecanismos de consulta con organismos y gobiernos.

Ambos componentes del Plan abarcan una amplia gama de áreas temáticas entre las que cabe señalar el efecto de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario, el desarrollo agroindustrial en el proceso de reactivación, el papel de la economía campesina, la modernización

del Estado, el acceso a mercados y el comercio intrarregional, el cambio tecnológico, los recursos humanos y los servicios básicos, y la inversión y los mecanismos para la movilización del capital productivo.

Este último punto adquiere especial significación a la luz de los problemas financieros que atraviesan las economías de la región. La reactivación de la agricultura de ALC requiere, sin duda, el aumento de la inversión productiva a través del incremento del ahorro público y privado, así como un significativo aumento del financiamiento externo proveniente de la banca comercial y la banca multilateral de desarrollo.

El presente trabajo se refiere al tema de inversión y mecanismos para la movilización del capital productivo, concentrando su atención en las modalidades de financiamiento utilizadas por la banca internacional y los sistemas nacionales de financiamiento de la agricultura. Primero, se hace una breve referencia a la crisis económica y el ajuste durante los años 80. En el Capítulo 3 se realiza el análisis de los mecanismos de financiamiento utilizados por los bancos internacionales de desarrollo (BID y BIRF) en el contexto de la situación de endeudamiento y los programas de estabilización y ajuste estructural. En el Capítulo 4 se analizan los sistemas nacionales de financiamiento de la agricultura. En el Capítulo 5 se discuten las consideraciones más importantes para poner en práctica nuevas modalidades de financiamiento de la agricultura. Finalmente, se resumen las propuestas para la movilización de recursos para la inversión en agricultura y agroindustria en ALC. Estas propuestas enfatizan los mecanismos de acción conjunta entre organismos de cooperación internacional para el logro de la efectiva movilización de recursos.

El marco de referencia sobre la inversión en agricultura

La formación de capital vía la inversión pública y privada juega un papel central en el esfuerzo por la reactivación y el desarrollo de ALC, y en particular para el desarrollo de la agricultura. Dado lo complejo y amplio del tema y para los efectos de este documento, a continuación se presentan algunos elementos conceptuales que fueron considerados en el presente trabajo y que es necesario resaltar en torno al proceso de inversión para la modernización y desarrollo sostenido de la agricultura.

En primer lugar, se reconoce la legitimidad del Estado de servir como orientador de los tipos y magnitudes de la inversión pública. Esta intervención del Estado en economías en desarrollo tiene el propósito de acelerar el crecimiento y promover una mayor equidad distributiva y redistributiva. Lo anterior no significa desconocer, por otra parte, la importancia de que esa intervención sea coherente, sistemática, jerarquizada y no atente contra el desarrollo de grupos privados que estén en mejor capacidad de realizar ciertas actividades productivas. Cada país, conforme a sus realidades históricas, económicas y sociales, deberá delimitar el tipo y grado de intervención en la economía y en el proceso de inversión.

Un segundo aspecto considerado es el ámbito de la inversión. Por un lado, la inversión pública en las áreas rurales debe considerar no sólo aspectos de la agricultura propiamente dicha, como por ejemplo la inversión en investigación, extensión y mercadeo, sino también infraestructura, servicios y educación. Ello implica reconocer que la inversión pública tiene funciones distintas que cumplir: inducir inversión privada en agricultura e industrias afines y cumplir ciertos objetivos sociales imprescindibles y esenciales para el bienestar de la población rural. De ahí surge la preocupación por que la inversión pública sea debidamente planificada y priorizada, y además considere los impactos socioeconómicos que tiene en el corto, mediano y largo plazo.

Un tercer aspecto a resaltar es la influencia de los procesos sociales y económicos globales que permiten o facilitan los procesos de inversión. Estos factores han pasado a ser fundamentales como requisitos básicos para crear un clima favorable al proceso de inversión, especialmente durante la presente década cuando la crisis generalizada afectó a todos los países de la región y propició fugas cuantiosas de capital.

Como parte del marco de referencia se destaca que el sistema financiero de los países, cuyo funcionamiento permite el flujo de recursos hacia y desde el sector rural, se ha modificado profundamente. Esto explica que algunos de los agricultores hoy en día consideren sus alternativas de inversión no sólo en agricultura, sino en otros sectores económicos incluyendo el financiero. De esa forma, si se desea aumentar las inversiones en agricultura deben considerarse, entre otros aspectos, las oportunidades de inversión que ofrecen los mercados financieros nacionales e internacionales.

Es preciso el apoyo directo del Estado a la inversión privada a través de acciones estratégicas para superar la descapitalización de las unidades productivas en la agricultura. Esta debe ser considerada como un fenómeno de naturaleza estructural y de importantes consecuencias para el futuro del sector. La disminución del "stock" de capital implica que las tierras son aradas a menor profundidad, que los sistemas de riego y drenaje se han deteriorado, que las áreas enyerbadas, ensalitradas y erosionadas aumentan con relación al área total disponible, que los bosques talados no se reemplazan, etc. Tan severa como esta descapitalización física es la pérdida de recursos humanos calificados y la precaria inversión para mejorar la calidad de este elemento fundamental del desarrollo.

En cuanto a las potencialidades que ofrece el proceso de inversión para la reactivación agropecuaria, es preciso destacar que los vínculos intersectoriales existentes en la agricultura "hacia atrás" como comprador de insumos de otros sectores y "hacia adelante" como proveedor de otros sectores productivos, permitirían que inversiones en agricultura significaran compras y ventas en varios sectores de la economía con los correspondientes efectos multiplicadores. Por otro lado, la agricultura tiene un alto valor agregado en relación con otros sectores productivos en las zonas rurales y por tanto constituye un medio para crear actividad económica y aliviar la pobreza en el área rural.

Además, la agricultura requiere bajo nivel relativo de inversión por unidad de producto, lo cual significa menores niveles de inversión en relación con los que necesitarían otros sectores productivos; al mismo tiempo que es una forma efectiva de absorción de mano de obra en relación con el sector industrial, lo cual es altamente deseable por el nivel de desempleo y subempleo en las zonas rurales. Por último, en muchos casos tiene menor coeficiente de uso de insumos importados por unidad producida, lo cual significa que aumentos de la producción no demandan muchos insumos importados comparativamente como otros sectores productivos.

Se considera así que los efectos multiplicadores de la inversión en agricultura y agroindustria podrían tener un impacto significativo a nivel regional y subregional, en la medida que los mercados internos y las corrientes del comercio agrícola, agroindustrial y financiero entre los países se incrementen en forma acelerada. Para ello será necesario que los países consideren establecer distintos tipos de medidas en relación con el mercado interno, mejorar la distribución del ingreso para aumentar la demanda interna, promover una mayor integración productiva y un mayor consumo de bienes producidos en el país. Respecto al comercio agrícola y relaciones financieras con otros países, será necesario desarrollar mecanismos de intercambio ágil de productos agrícolas y agroindustriales -para lo cual deberán promoverse convenios de intercambio entre países y entre mercados subregionales-, así como acuerdos para desarrollar proyectos de inversión conjuntos, ya sea para el comercio intrarregional como fuera de la región.

Finalmente, dentro de este marco de referencia es preciso reconocer que las distorsiones en el mercado doméstico de capital están vinculadas (vía las tasas cambiarias) al mercado internacional de capital. Al respecto debe reconocerse, por lo tanto, que la fuga de capitales y por ende la descapitalización global de la agricultura de los países de ALC podrían continuar, de no establecerse políticas macroeconómicas y condiciones propias para la inversión en esos países y ciertas acciones en los países desarrollados que detengan este proceso. El financiamiento genuino de la agricultura descansa, a mediano plazo, en el desarrollo de un mercado de capitales fuerte.

2

LOS AÑOS 80: LA DÉCADA DEL AJUSTE

Los orígenes de la crisis: el legado de los setenta

Los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y en particular los años transcurridos entre 1950 y los principios de los setenta, constituyeron un período de bonanza para la economía mundial. En lo político, a la Guerra Fría le sucede un período de coexistencia pacífica caracterizado por una creciente interdependencia entre los países. Entre los muchos acontecimientos políticos del período resalta la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) consagrada en 1957 con la firma del Tratado de Roma.

En lo económico el período se caracteriza por una elevada tasa de crecimiento y baja tasa de inflación de la economía mundial. La economía de los países se vuelve progresivamente interdependiente y se produce un notable crecimiento del comercio internacional, del orden del 8% anual, tasa que supera ampliamente al propio crecimiento del producto. Paralelamente, emerge un mercado internacional de capital cuyo desarrollo afecta marcadamente al desempeño de la agricultura, tal como se verá más adelante.

Los países en desarrollo compartieron el desarrollo de la economía mundial y crecieron a una tasa del 5% anual. Algunos países tuvieron un importante crecimiento de sus exportaciones de manufacturas alcanzando tasas de crecimiento excepcionales, mientras que otros se beneficiaron de la creciente demanda de materias primas y alimentos, alcanzando asimismo altas tasas de crecimiento.

A partir de principios de los 70 este panorama comienza a transformarse, y hacia fines de la década de los 70 y principios de los 80 la situación es considerada como de crisis. Para algunos autores los ochenta han constituido una "década perdida", particularmente para la mayoría de los países de Latinoamérica. ¿Cómo se llega a esta crisis?, ¿cuáles son sus causas? A continuación se analizan los factores que van alimentando esta crisis que se declara con toda intensidad a partir de 1980.

Los orígenes de la crisis que soportan los países de ALC tienen dos vertientes claramente diferenciables, cuyos efectos combinados adquieren carácter explosivo durante los primeros años de la actual década. Por un lado, hay una serie de factores de carácter externo a la región que tienen honda repercusión sobre el desempeño de las economías de los países. Por otro lado, la generalización de ciertas políticas internas de los países a partir de la Segunda Guerra ha sido responsable de generar ciertas estructuras que van en contra del potencial de crecimiento de largo plazo. La realización de ese potencial requiere precisamente la modificación de ciertas políticas que han caracterizado el proceso de ajuste en casi la totalidad de las economías.

Causas externas de la crisis

La situación de inestabilidad que caracteriza a la economía mundial durante los años setenta obedece en gran medida a ciertos cambios importantes que tienen lugar durante el período. En primer lugar, en 1973, tras largos años de problemas acumulados, Estados Unidos deja de lado los acuerdos de Bretton Woods, poniendo fin al sistema de tipos de cambio fijo entre las monedas de los países industrializados pasando el dólar a determinar su valor libremente en el mercado internacional. Desde ese momento, las fluctuaciones del valor del dólar en relación con las monedas europeas y el yen japonés, se han convertido en un elemento de desestabilización de la economía mundial que afecta a los países en desarrollo tanto en forma directa como indirectamente a través de la inestabilidad que las fluctuaciones generan sobre los países industrializados, cuyas medidas de ajuste repercuten desfavorablemente sobre las economías en desarrollo.

El segundo cambio significativo se refiere al incremento de los precios del petróleo que tienen lugar en 1973 y nuevamente en 1979, cuyos efectos sobre las economías en desarrollo se sienten, al igual que en el caso anterior, tanto por su efecto directo como por el que indirectamente los vincula a través de los procesos de ajuste de las economías de los países industrializados.

En este contexto de inestabilidad de políticas macroeconómicas y de creciente interdependencia, los países industrializados comienzan, durante la década del 70, un proceso de ajuste a las nuevas condiciones imperantes. El resultado más saliente es la caída en la tasa de crecimiento del PIB que de 5% para el período 1960-70, cae al 3.1% para el período 1970-80. Las fuertes medidas tomadas por el Grupo de los Siete como consecuencia del segundo "shock" petrolero constituyen un intento de ajuste aún más violento, cuyo resultado es una profundización de la recesión en los países industrializados.

Hacia fin de los 70 los países industrializados no acababan de ajustarse a los cambios mencionados arriba, manteniendo altos déficits fiscales y políticas monetarias expansivas, lo que determinó un generalizado aumento de la inflación. A partir del segundo "shock" petrolero dichos países (en particular el Grupo de los Siete) adoptan una política monetaria estricta tendiente a reducir la inflación que llegaba casi al 10% anual en el año 1980. En particular, la Reserva Federal de Estados Unidos suspende la monetización del crónico déficit fiscal para financiarlo con endeudamiento. El resultado de tales medidas es la efectiva reducción de la inflación y el consiguiente alza en las tasas de interés del dólar, fenómeno éste de efectos devastadores sobre las endeudadas economías de los países de la región.

A diferencia de lo ocurrido con el mundo industrializado, los países en desarrollo, y entre ellos los de ALC, no inician un proceso de ajuste a los nuevos costos de la energía durante los setenta. Por el contrario, los déficits de la cuenta corriente externa se financian a través del reciclaje de petrodólares sostenido por la enorme liquidez del sistema bancario y alentado por el desarrollo de un mercado mundial de capitales que facilita la canalización de recursos de los países petroleros excedentarios hacia los deficitarios. Es así como la tasa de crecimiento real del PIB de los países en desarrollo mantiene su nivel de crecimiento durante el período 1970-80 en un alto valor del 5.4%. El resultado obvio de este proceso es que se pospone la necesidad de ajuste a las nuevas condiciones de la economía mundial a través de un crecimiento significativo de la deuda externa. Para América Latina en su conjunto, la relación deuda/exportaciones crece de 1.4 a 2.1 de 1973 a 1979.

El carácter explosivo que adquiere la crisis a principios de la década del 80 obedece a la concurrencia de un conjunto de factores que impiden que se dilate más allá en el tiempo el necesario ajuste. La situación de crisis que enfrentan los países latinoamericanos se caracteriza por los siguientes factores:

- Una marcada recesión en los países industrializados con crecimiento negativo (0.5%) en 1982 y bajísimos índices de crecimiento en los años inmediatamente anterior y posterior.
- Tasas de interés al nivel más alto de la historia como consecuencia de la política monetaria rígida de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y del financiamiento del déficit fiscal de Estados Unidos con base en el endeudamiento público: tasa LIBOR nominal del 16.5% en 1981 y 13.3% en 1982.
- Importante volumen de deuda externa acumulada durante los años precedentes como forma de evitar el ajuste. El saldo de la deuda externa total de corto y de largo plazo en 1982 alcanza a los 328.000 millones de dólares. Entre 1970 y 1982 la deuda pública de ALC se multiplicó por diez.
- Una abrupta interrupción en la transferencia de recursos externos hacia la región como consecuencia de la moratoria de su deuda dispuesta por México en agosto de 1982. Ante tal circunstancia, los bancos privados acreedores toman conciencia de las implicancias de la magnitud de la deuda externa sobre el futuro del sistema financiero internacional e inmediatamente se corta el flujo de crédito externo a la región. Las consecuencias de este acontecimiento son dramáticas y ponen en evidencia la dimensión de la crisis.
- Una marcada caída de los precios internacionales de los productos básicos, lo que genera condiciones de mercado particularmente adversas para solucionar el problema de los déficit de cuenta corriente externa de los países.

Ante la situación planteada a principios de la década, los países proceden a realizar una serie de modificaciones en sus economías con el propósito de ajustarse a las condiciones imperantes. Al no existir la posibilidad de continuar ajustando a través de variables externas (endeudamiento), los países comienzan un proceso de reforma estructural para adecuar la realidad de sus economías a las circunstancias críticas del momento.

Existe cierta evidencia de que la crisis económica de ALC no puede explicarse solamente en función de los problemas externos expuestos. Las raíces de la crisis deben buscarse, asimismo, en las políticas internas generalizadas en la región. Esta conclusión está avalada por varias consideraciones. En primer lugar, un conjunto de países fuera de la región que se vieron tan gravemente afectados por las circunstancias externas, se han recuperado con mayor rapidez y amplitud que los países de la región. Tal es el caso de los países recientemente industrializados. En segundo lugar, el deterioro de ALC en relación con otros países en desarrollo y también frente a países industrializados se viene arrastrando de larga data. El caso extremo de este fenómeno es quizás Argentina, cuyo ingreso per cápita comparable al de Francia hace 50 años, hoy alcanza apenas a su quinta parte. En tercer lugar, las economías latinoamericanas enfrentan serios problemas económicos desde antes de la crisis de la deuda, por lo que resulta obvio que existen factores internos cuya modificación resulta necesaria de cara al futuro. De ahí que el ajuste no debe entenderse simplemente como la adecuación de la situación al contexto externo, sino que debe entenderse como un cambio estructural que permita salir de la crisis y alentar la posibilidad de sostener un proceso de crecimiento para el cual el continente posee un enorme potencial.

Causas internas de la crisis

Aun cuando el síntoma más visible de la crisis es el desequilibrio o déficit de la cuenta corriente externa, el proceso de ajuste, tal como lo se concibió en este trabajo, no se limita al objetivo de la estabilización sino que apunta a la realización de los cambios estructurales que más allá de la

superación de desequilibrios coyunturales apunten al logro del crecimiento de largo plazo. Ante la evidencia de que los países de ALC han adoptado políticas no necesariamente óptimas con respecto a la realización del potencial de desarrollo de la región, se hace necesario un breve análisis de las políticas prevalecientes a partir de la Segunda Guerra como base para proceder al ajuste estructural.

La sustitución de importaciones se convirtió, a partir de la Segunda Guerra, en el marco general orientador de la política económica de los países latinoamericanos. Una primera etapa del proceso, dominado por el desarrollo de industrias productoras de bienes de consumo, arrojó resultados aceptables. La profundización del proceso de sustitución de importaciones hacia bienes intermedios y bienes de capital, fue generando una serie de distorsiones, particularmente en cuanto a las políticas comerciales, que se caracterizaron por un marcado sesgo antiexportador y en particular discriminatorio en contra de la agricultura.

La exagerada protección que requirió la instalación y consolidación de esta segunda etapa industrial promovió el advenimiento de un sector industrial prácticamente aislado del mundo y –en las palabras del propio Prebisch– privó a los países de las ventajas de la competencia, la tecnología, la especialización y las economías de escala. Se trató de una "sustitución de importaciones a cualquier costo" como se le reconoce hoy día, que permitió un cierto desarrollo industrial a expensas del sacrificio del crecimiento económico general.

El mercado de productos resultó seriamente distorsionado por las políticas proteccionistas aplicadas. La exagerada protección no sólo encarece los precios de los productos importados –como los insumos requeridos por el sector agropecuario–, sino que tiende a producir una tasa de cambio de equilibrio significativamente inferior a la que hubiera prevalecido en ausencia de la protección. De esta manera, la economía tiende a cerrarse progresivamente discriminando en contra de la producción de bienes exportables en relación con los no transables. Tanto el sector agropecuario como la agroindustria de exportación fueron particularmente perjudicados por tal esquema.

En muchos casos, simultáneamente a la aplicación de aranceles a la importación, se utilizó una variada gama de políticas dirigidas a favorecer tanto el consumo interno como la industria local, cuyo efecto fue frenar aún más al potencial exportador del país. En este orden de ideas se inscriben los derechos o impuestos a la exportación, la tendencia a sobrevalorar la moneda, la fijación de precios máximos, prohibiciones de consumo o vedas, etc. El aumento de la inflación que trajo aparejado el modelo económico, con frecuencia obligó a una intervención progresiva del Estado a través de regulaciones sobre el funcionamiento del mercado de productos, la que en paralelo provocó distorsiones sobre el mercado de capital y sobre el mercado laboral.

Alta inflación, tasas de interés negativas y en general la falta de confianza en la discrecionalidad de la política estatal provocaron una caída en el nivel de ahorro a expensas del consumo, la fuga de ahorro y capital al exterior y una marcada ineficiencia en el retorno de las inversiones como consecuencia de la escasez de crédito y su concesión discrecional por el Estado.

Estudios comparativos entre países latinoamericanos y países recientemente industrializados de Asia (NICs) revelan que las diferencias existentes en las tasas de crecimiento económico se explican en gran medida por las diferencias en la eficiencia de las inversiones y en mucha menor medida por diferencias en las relaciones de ahorro interno. Mientras que las relaciones de incremento de capital/producto fueron de 3 para los NICs entre 1966 y 1985, los países latinoamericanos requirieron de 5 unidades de incremento de capital por cada unidad de producto generado adicionalmente. Esta relativa ineficiencia de las inversiones debe ser motivo de atención central al plantear una propuesta de movilización de recursos hacia la región.

Hacia mediados de la década del sesenta, como consecuencia de la insatisfactoria evolución de la economía regional, varios países comenzaron un camino de reforma de políticas, orientadas en alguna medida al aumento de la competitividad de las exportaciones. La reforma del sistema de incentivos fue dificultada por la oposición presentada por los intereses creados. No obstante ello, Brasil, Colombia y en menor grado México y Argentina lograron ciertos avances en las reformas y entre 1966 y 1973 registraron un crecimiento de sus exportaciones marcadamente superior al de Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, países que no modificaron sus esquemas de protección otorgada a las importaciones.

La cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973 y 1974 y la subsiguiente recesión mundial registrada entre 1974 y 1975, provocaron serios problemas al sector externo de los países latinoamericanos, excepción hecha de los países productores de petróleo. Las reacciones de los países fueron disímiles; los países más seriamente afectados comenzaron a instrumentar reformas tendientes a aumentar la competitividad de las exportaciones, liberalización de precios y reducciones de los déficit presupuestarios. Otros optaron por reforzar el esquema proteccionista solucionando transitoriamente su déficit de cuenta corriente externa mediante endeudamiento externo. También en este período se aprecia un desempeño superior de aquellos países que orientaron sus economías hacia el exterior. A partir de 1979, se produce una nueva alza en el precio del petróleo que complica aún más el panorama de ALC, aumentando el endeudamiento, empeorando la situación externa y culminando en 1982 con la moratoria de la deuda mexicana.

El proceso de ajuste en América Latina y el Caribe en los años 80

Las condiciones enfrentadas por la región adquieren características dramáticas en 1981 y 1982: alto nivel de endeudamiento, altas tasas de interés, recesión en los mercados mundiales y precios deprimidos de productos básicos, y a partir de mediados de 1982 una interrupción de los flujos voluntarios de financiamiento hacia ALC. El flujo neto de capital cayó de un máximo de 37.500 millones de dólares en 1981 a 3.200 millones en 1983. Simultáneamente, los pagos por concepto de servicio de la deuda se duplicaron a partir de 1982, para llegar a cerca de 40.000 millones de dólares. Ambos fenómenos determinaron una súbita reversión en el sentido de las transferencias de recursos. De una entrada neta equivalente a 13.000 millones anuales de 1978 a 1981, la región debió pagar al exterior 26.000 millones de dólares entre 1982-86.

En términos generales, se define al proceso de ajuste como la adaptación de los patrones de consumo, la reasignación de recursos y los cambios en la acumulación de factores necesarios para recuperar un crecimiento sostenido a la luz de condiciones externas adversas. La restitución del equilibrio de la cuenta corriente externa es una condición indispensable para iniciar el proceso. En este sentido, en 1984, ALC prácticamente llegó a eliminar el déficit que fuera del orden de los 40.000 millones de dólares en 1981-82. Este resultado importante fue logrado mediante una reversión drástica de la balanza comercial que de arrojar un déficit de 2.000 millones de dólares en 1982 pasó a un superávit de 40.000 millones en 1984. Existe consenso, sin embargo, que el equilibrio de la cuenta corriente fue logrado a expensas de un importante sacrificio en términos de generación de producto, inversión, empleo y nivel de vida de la población. Casi todo el peso del ajuste recayó sobre la contracción de las importaciones cuyo monto se estabilizó en un 60% del máximo de 98.000 millones de dólares registrados en 1981. Los efectos recesivos de tal reducción de importaciones se reflejan en las caídas del Producto Interno Bruto (PIB), registradas para toda la región en 1982 y 1983, únicas tasas negativas de crecimiento desde la Segunda Guerra. Resulta obvio, de acuerdo con lo expuesto, que en sus primeros años 1982-83 el ajuste fue claramente recesivo y logró solamente restaurar el equilibrio externo sacrificando para ello el potencial de crecimiento de la región.

Hacia 1984, ALC parece dar vuelta a la página del ajuste recesivo para reiniciar un nuevo proceso de crecimiento. En efecto, a raíz de la rigurosa expansión de la economía de Estados Unidos a partir de 1983 y de la consiguiente expansión del consumo mundial, tanto los países industrializados como los países en desarrollo muestran síntomas de una recuperación moderada. Los países de ALC asisten así a una mejora en sus exportaciones y en la corriente de capital hacia la región que permite un incremento de las importaciones, registrándose la primera alza del producto per cápita desde 1980. No obstante estos logros, a mediados de 1985, México nuevamente se enfrenta con dificultades en la balanza de pagos, y las economías tanto de países industrializados como en desarrollo reducen sus respectivas tasas de crecimiento. A la baja del precio del petróleo que afecta a los países productores de la región, se suman los problemas del Plan Austral en Argentina y del Plan Cruzado en Brasil. La recuperación se debilita y el futuro se presenta incierto. A pesar de haber transcurrido cinco años de ajuste, la situación actual de la deuda es más crítica que en 1981.

De los resultados logrados durante los años del ajuste resulta conveniente detenerse en el comportamiento de la inversión. De acuerdo con el BID en su Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina y el Caribe, la inversión ha sido la víctima de la deuda. En efecto, la participación de la inversión en el PIB fue del 22.9% para el período 1970-79. Entre 1983 y 1987 este porcentaje se reduce al 15.5% y no logra alcanzar en ninguno de los años la marca del 16%, notándose una importante caída en la tasa de crecimiento de la inversión bruta de la región desde 1983 a la fecha, con un leve repunte en 1987. La caída de la inversión privada obedece fundamentalmente a la reducción en las corrientes de capital externos, mientras que la disminución de la inversión pública se origina en los altos déficit fiscales de los gobiernos y la consecuente dificultad para mantener el nivel de la inversión pública. Dada la correlación existente entre el volumen de inversiones y el desarrollo de mediano y largo plazo, resulta imperioso revertir este proceso para aspirar a lograr efectivamente el ajuste con crecimiento.

Las políticas implementadas durante el proceso de ajuste presentan ciertas diferencias en la aplicación a nivel de país, pero en general siguieron un patrón común en toda la región. La restauración del equilibrio externo puede ser lograda a través de la reducción de los gastos (*expenditure reduction*) o a través de la modificación de la estructura de los gastos (*expenditure switching*). En general, los países optaron por una combinación de ambas posibilidades, a pesar de los aspectos recesivos que suponen la contracción de la demanda implícita en la reducción del gasto. Reducción del gasto público y del salario real fueron acompañadas por la elevación de las tasas de interés para fomentar el ahorro y por devaluaciones para promover exportaciones y reducir importaciones. Asimismo se aplicaron otras políticas comerciales tendientes a incentivar las exportaciones.

El proceso de nivelación del balance externo fue logrado fundamentalmente a través de la compresión de las importaciones y a expensas del crecimiento en lugar del objetivo generalmente perseguido de aumentar exportaciones mediante una reasignación de recursos. El éxito de las políticas en lograr la transformación estructural requiere lógicamente de tiempo, pero requiere asimismo de un fuerte componente de inversión para el desarrollo de la nueva estructura exportadora, que los países de ALC no tuvieron. Parece obvio que el aumento de ahorro provocado por las políticas fue destinado en mayor grado al pago del servicio de la deuda que al aumento de la inversión.

A pesar del formidable esfuerzo realizado a través de las políticas de ajuste, el equilibrio externo fue logrado a expensas del crecimiento, lo que se constata al comprobar que el producto per cápita de la región fue, en 1986, 8% menor al de 1980. Estos resultados son consecuencia de las políticas implementadas y otras condicionantes de orden interno y externo. En cuanto a las políticas, el

error más grave fue posiblemente la utilización de recursos externos y el consecuente endeudamiento para posponer el ajuste en lugar de proceder a las necesarias reformas. También, debe mencionarse la inestabilidad de las políticas y la imposibilidad de muchos países para reducir efectivamente tanto el déficit público como la inflación. En cuanto a otras condicionantes deben citarse la frágil situación de las economías a principios de la década, altamente endeudadas en una significativa proporción de la deuda a tasas flotantes, una baja participación de las exportaciones en relación con el producto y una gran dependencia en exportaciones de productos básicos, lo que agravó la crítica situación de esos mercados.

El impacto de las políticas de ajuste sobre la agricultura

Evaluar los efectos de las políticas de ajuste sobre el sector presenta ciertas dificultades si se pretende medirlo a través del comportamiento del propio sector. Ello se debe a la imposibilidad de aislar el "efecto ajuste" del resto de los factores que determinan el desempeño de la agricultura. Paralelamente, las medidas de política implementadas van dirigidas a producir transformaciones estructurales cuyos resultados no pueden evaluarse a corto plazo. No obstante ello se pueden realizar algunos comentarios a ese respecto.

Existe evidencia empírica, luego de varios años de ajuste, de que la política económica general o políticas macroeconómicas han tenido mayor impacto sobre el sector agropecuario que las políticas específicamente sectoriales. Tal como lo expresa el informe anual del Banco Mundial, "las políticas comerciales, cambiarias, fiscales y monetarias tienen una repercusión significativa en el sector agropecuario de los países en desarrollo, que a menudo eclipsan las políticas específicas del sector" (Banco Mundial 1986a). Durante los años del ajuste las políticas macroeconómicas se orientaron a promover las exportaciones como forma de generar divisas por lo que en este sentido han beneficiado al sector rural agroexportador. En general se nota que ha disminuido el marcado sesgo en contra del sector agroexportador que ALC tuvo durante años. El esperado efecto de las devaluaciones sobre la estructura de precios relativos de bienes transables y no transables se cumplió sólo en forma parcial, debido a la caída simultánea de precios internacionales de varios productos agrícolas de exportación.

La disminución de la estructura de protección arancelaria, aun cuando no ha sido muy profunda en la región, significó en algunos casos el sometimiento de la agricultura a la competencia externa, lo que si bien en ciertos casos indujo la utilización más eficiente de recursos orientándolos a producir otros productos, en muchos otros casos sometió a la agricultura a la competencia desleal por parte de la producción fuertemente subsidiada de los países industrializados. Como bien se ha expresado en foros políticos, el sector agrícola de nuestros países puede quizá competir en la agricultura de los países industrializados, pero de ninguna manera puede competir contra sus tesorerías que subsidian fuertemente a la producción.

Las políticas de precios agrícolas tendieron a un régimen "sincero" de precios del mercado a través de la eliminación o reducción de los productos administrados por el Estado. Los mecanismos de control de precios, tradicionalmente tendientes a favorecer el consumo a expensas de la producción, fueron parcialmente removidos con el consiguiente efecto beneficioso sobre la producción.

Luego de un período de abundante financiamiento al sector se produjo una reducción del volumen de crédito. Como consecuencia de las altas tasas de interés provocadas por las políticas monetarias regionales y extrarregionales, el sector sufrió un proceso de grave endeudamiento aún

no solucionado, y a raíz de las altas tasas de interés se resintió seriamente el nivel de inversión productiva por el alto costo de oportunidad de la misma frente a las alternativas de inversión financiera.

La caída en la inversión bruta ha sido identificada como una de las víctimas del proceso de ajuste en ALC. La inversión en capital fijo, tras una caída del orden del 37% entre 1980 y 1983, muestra un reducido crecimiento en el período 1983-87. En términos reales, el volumen de inversión en capital fijo de toda la región fue en 1987 solamente un 73% del registrado en 1980. El sector agrícola no ha sido la excepción a esta caída, habiendo sufrido también una significativa caída en sus niveles de inversión, lo que compromete el potencial de crecimiento futuro para el sector. Revertir este proceso debe tener primera prioridad en las acciones futuras de los organismos técnicos y financieros internacionales.

A modo de resumen, debe mencionarse que la filosofía general del ajuste y algunos indicadores cuantitativos sugieren que la agricultura ha sido en términos comparativos menos afectada que otros sectores durante el proceso de ajuste. Este sector ha realizado un importante aporte al mejoramiento del balance de pagos, tanto por la vía de mayores exportaciones como de sustitución de importaciones. Su comportamiento contribuyó a reducir las presiones inflacionarias, tanto por el aumento de la oferta como por el aporte realizado en algunos países a través de impuestos destinados a cubrir el déficit fiscal. Preocupa sin embargo el comportamiento de la inversión sectorial tal como fue señalado en el párrafo anterior.

Merecen un señalamiento especial los costos sociales de las políticas de ajuste (IICA 1987a; Fallas y Rivera 1988; Norton *et al.* 1989). Aun cuando la experiencia ha sido diversa, es evidente que el ajuste produce importantes costos sociales del tipo transicional, derivados de la disminución de producto, empleo y consumo resultante de la reducción de la demanda agregada. Asimismo, hay costos sociales resultantes de la reasignación de recursos y de los rezagos, y dificultades de transferir recursos productivos a sus usos alternativos. La experiencia del ajuste en los países de la región demuestra que el impacto del ajuste sobre la población de bajos ingresos, tanto urbana como rural, es significativa, por lo que futuras acciones deben contemplar específicamente los efectos sobre los ingresos y sobre los servicios esenciales prestados por el Estado a estos sectores de la población.

Resulta por demás importante destacar la posición en que la agricultura latinoamericana se encuentra en el contexto de la economía mundial y la inestabilidad que ésta puede generar de aquí en adelante. Los flujos de capital tienen mucha mayor importancia relativa que los de comercio, por lo que las variaciones en las tasas de cambio entre bloques depende en mayor grado de los primeros. Consecuentemente, los cambios en las políticas monetarias o fiscales de los países industrializados repercuten directamente sobre nuestra agricultura, modificando permanentemente las ventajas comparativas, lo que determina que la competitividad de la agricultura de ALC pase entonces a depender de factores externos, independientes de la eficiencia relativa de la producción y el comercio entre países. Estos cambios permanentes determinan un proceso de ajuste en condiciones inestables, lo que genera naturalmente fuerte inestabilidad y compromete el futuro crecimiento sectorial.

El gran desafío para lograr inversiones productivas en la agricultura durante un proceso de ajuste, es la velocidad de cambio de las políticas macroeconómicas. De allí que el requerimiento más frecuente es la estabilidad en el manejo de la política económica. Esta situación es sin embargo cada vez más difícil de lograr porque, como se ha visto, el manejo de la política macroeconómica doméstica es altamente influenciado por el desempeño de la economía internacional. Sin embargo, lo que sí es viable y será altamente apreciado es la claridad en las reglas de juego en un escenario de inestabilidad internacional.

3

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

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 60 y los 70 se realizó sólo a través de proyectos, en los que el financiamiento fue dirigido específicamente a la realización de inversiones. El concepto de préstamos con base en proyectos aparece simultáneamente con la creación del Banco Mundial (BM) a fin de asegurar que el capital prestado fuera invertido con propósitos productivos. Los mediocres resultados de los préstamos internacionales de los años 20 y 30 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 sólo en circunstancias excepcionales otros tipos de préstamos, básicamente con el objetivo de la reconstrucción posterior 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 financiamientos agrícolas 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. Aun hoy en día, la mayor parte de los recursos movilizados por el BM y el 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 caminos, 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 al apoyo de proyectos tendientes al aumento de la productividad, destacándose la estrategia de "desarrollo agrícola integrado" en que un mismo proyecto financia diferentes actividades (riego, comercialización, tecnología, caminos, 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" (DRI) 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 con las teorías del desarrollo prevalecientes en la época, durante los primeros años de financiamiento del BM se enfatizó la acumulación de capital físico a través de proyectos de inversión con fuerte énfasis en lograr aumentos de la producción al tiempo que se atribuía escasa importancia a la problemática de la pobreza rural. Este enfoque original sufre un

cambio significativo en 1973 cuando el entonces presidente del Banco anuncia una nueva estrategia de desarrollo rural fuertemente comprometida a atacar la pobreza rural; esta estrategia incluía 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 préstamos se compone de 233 préstamos de carácter específicamente agrícola y 112 préstamos no agrícolas destinados a áreas rurales. El destino de los recursos en aquéllos 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 caminos 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 indica claramente 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%), el crédito agrícola (25%) y el desarrollo ganadero (13%). Los proyectos destinados al desarrollo de áreas geográficas localizadas sólo alcanzaron el 5% del total de los proyectos. 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 desparejo. 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 correspondientes 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.
- Comunicación discontinua y esporádica entre los Bancos y las agencias responsables en 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 al proceso de desarrollo rural.
- Fortalecer los mecanismos de comunicación y diálogo entre los Bancos y los países.
- 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 preinversión 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 de los proyectos.
- 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 adecuado, 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 otra 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..." (BID 1978). Es en buena medida por el reconocimiento de esta problemática que a partir de las crisis de principio de los ochenta comienza a tomar cuerpo una nueva modalidad de financiamiento que incorpora la condicionalidad de políticas como elemento central.

El surgimiento de los préstamos basados en condicionalidad de políticas

El surgimiento de los Préstamos basados en Condicionalidad de Políticas (PCP) tiene lugar hacia fines de la década de los 70 y presenta como actor principal al Banco Mundial (BM) que inicia las operaciones de préstamos de ajuste estructural durante 1980. En efecto, el BM responde con esta modalidad de préstamos 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 que 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 Baghwati, Krueger y Balassa sobre la necesidad de reformas en el

sistema de incentivos en los países en desarrollo, realizados en vinculación con el BM a principios y mediados de los 70¹.

El segundo factor que confluente con 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 que 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 préstamos de ajuste estructural. El propio BM define en sus manuales de operación a dichos préstamos 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 políticas a través de la condicionalidad, en 1980 se comienza la operativa de esta nueva modalidad de financiamiento con dos préstamos aprobados para Turquía y Kenia. La primera experiencia de ALC se aprueba en junio de 1980 en 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 préstamos de ajuste estructural incluían una condicionalidad destinada a revertir el sesgo antiagrario 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 que incluyen reformas específicamente sectoriales, pero que conceptualmente no difieren mayormente de los préstamos de ajuste estructural y a los que genéricamente se los incluye en los PCP.

Desde sus orígenes los préstamos de ajuste estructural 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 convertirse en un mecanismo de rápido desembolso de fondos para financiar importaciones no ligadas a proyectos. Tales objetivos específicos se enmarcaban en otro más general que se 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 reformas estructurales con una duración de tres a cinco años, plazo durante el cual recibe apoyo financiero y asistencia técnica. Los préstamos de ajuste estructural son considerados como complementarios de los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI), de los que se diferencian por la cobertura de instrumentos de política y por el tipo, alcance y período de maduración requerido para que las reformas produzcan su impacto.

1 Véanse, por ejemplo, la serie de trabajos publicados por el BM en 1975, 1976 y 1977 con la autoría de Bela Balassa sobre la necesidad de reformas en el sistema de incentivos.

Resulta obvio destacar que los PCP no han reemplazado a los proyectos como forma de financiamiento. De hecho, aun en 1989 la mayoría de los recursos contratados por el BM lo son bajo la forma de proyectos. El Cuadro 1 muestra la evolución de los diferentes instrumentos de préstamo, donde se nota un marcado incremento del porcentaje de recursos destinados a los préstamos con base en condicionalidad de políticas, 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. En monto, el volumen total de financiamiento a la agricultura alcanzó en 1988 a 4.493 millones de dólares, de los cuales 825 millones correspondieron a los préstamos de ajuste sectorial agropecuario.

El total de préstamos de ajuste estructural, con algún contenido de condicionalidad de política agraria, y de préstamos de ajuste sectorial agropecuario, 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 préstamos de ajuste sectorial agropecuario a México, Marruecos y la República Popular de China, por 300, 225 y 300 millones de dólares, respectivamente.

Cuadro 1. Distribución de créditos y préstamos del Banco Mundial de acuerdo con los instrumentos de crédito. Años fiscales 1975/1986 (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) ^a	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

^a Incluye los préstamos por programas junto con los de ajuste estructural.

Fuente: Elaborado con base en información de Michalopoulos 1987.

Análisis de la experiencia de préstamos con condicionalidad de políticas

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 adelantar ciertas generalizaciones. En primer lugar, se ha pretendido actuar en forma complementaria al FMI, al dejar 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 70 préstamos otorgados entre 1980 y 1987.

Política comercial

La reforma del sistema de incentivos a las exportaciones e importaciones ha sido un elemento clave de los préstamos de ajuste estructural y los de ajuste sectorial agropecuario, particularmente 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 insumos. En algunos casos se han reducido asimismo los aranceles 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.

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 ligadas a precios internacionales. Actualmente, en el Préstamo de Ajuste Estructural II en negociación entre el BM y Costa Rica, el manejo de precios para granos considera estas modalidades. En general, sin embargo, el progreso en este sentido se ha enfrentado a serias dificultades para institucionalizar mecanismos tendientes 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.

Reformas institucionales

Los programas con condicionalidad 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 de los déficit de las empresas públicas con respecto 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.

Mobilización de recursos domésticos

En esta área las principales reformas han ido dirigidas al mejoramiento de las cuentas públicas y la reducción de los déficit 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 préstamos de ajuste estructural del BM y sólo muy excepcionalmente a través de los de ajuste sectorial agropecuario.

Otros componentes de la condicionalidad

La problemática ambiental figura en un 10% de los préstamos concedidos entre 1980 y 1987. En el mismo período, muy poco se ha hecho en programas para el alivio de la pobreza. No obstante ello, esta problemática tiende a adquirir mayor relevancia y en 1988, de los tres préstamos de ajuste sectorial agropecuario 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.

Diseño e implementación de préstamos con condicionalidad de política agropecuaria

Con referencia a la secuencia de identificación, preparación, negociación y metodologías de formulación de los préstamos de ajuste estructural y los de ajuste sectorial agropecuario, existen estudios que analizan en detalle la experiencia de varios préstamos otorgados a países de ALC (IICA 1987b; Díaz Bonilla 1987; Knudsen y Nash 1989). Por tal motivo, la presente sección pretende agregar a los referidos estudios algunos comentarios complementarios.

La estrategia originalmente planteada para la implementación de los préstamos de ajuste sectorial agropecuario 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 los préstamos de ajuste estructural del Banco. 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 los campos abarcados por las mismas. A estos efectos se prevé que a través de una serie de préstamos de ajuste sectorial agropecuario secuencialmente ordenados en el tiempo se proceda a dar un apoyo financiero continuo al proceso de reforma. En la práctica esta estrategia de acciones a instrumentar en forma secuencial sólo se ha respetado parcialmente.

La implementación de los préstamos comienza con la preparación de un memorandum de iniciación en donde se sintetizan los objetivos de mediano plazo para el programa de ajuste estructural y el tipo de medidas que se pretenden implementar para lograrlos. A partir de esta instancia, se inicia una etapa de preparación y negociaciones cuya duración en promedio es de un año y que requiere un importante esfuerzo de dedicación de técnicos a la tarea. La experiencia de los primeros préstamos evaluados indican que se necesitan 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 programados en 1988 se ubican entre los 18 y 24 meses.

En particular, la capacidad de los gobiernos para diseñar, legislar y ejecutar reformas ha sido sobrevalorada a la luz de las dificultades no sólo de orden técnico sino fundamentalmente de orden político que se han encontrado. Tales problemas han sido particularmente agravados por la condicionalidad muy amplia y compleja que caracterizó los primeros préstamos de ajuste estructural y sectorial agropecuario, 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 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 para el BM, que en alguna medida pone en tela de juicio las bondades del propio mecanismo.

El diagnóstico sectorial se ha considerado como una acción fundamental previa a la elaboración de un programa sectorial y la subsecuente 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. Sin embargo, a pesar de estos aportes, una de las críticas más frecuentemente realizadas a los programas se refiere a la carencia de información detallada sobre la 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, régimen "sincero" 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 preciso, adaptado a la realidad de cada país que permita priorizar las reformas a implementar. 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.

Análisis del impacto de los préstamos con condicionalidad de políticas

En un reciente informe publicado por el Banco Mundial sobre los PCP se concluye que la experiencia ha sido "moderadamente exitosa". El informe del Banco señala que el análisis comparativo de los 30 países que recibieron PCP hasta 1984 indica que éstos tuvieron un desempeño económico algo superior al de otros 63 países que no tuvieron préstamos. Estos resultados fueron aún mejores en los 12 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 receptores y fue significativamente mayor en el grupo de los asistidos en relación con el de los 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 requerido para que las mejoras se produzcan y a la influencia de factores externos o aleatorios, tales como precios del mercado internacional, o el 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 efectivizar las reformas propuestas.

Se estima que entre un 60 y un 70% de las reformas incluidas en los PCP fueron llevados 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 y 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 en este sentido, ya que en ciertos programas solamente el efecto de la 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 toman 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 los PCP han sido relativamente superficiales en áreas muy sensitivas como las privatizaciones, y casi inexistentes en otras como la desregulación. En otras áreas, tales como el mejoramiento de la capacidad gerencial en 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 la condicionalidad incluye la necesidad de revisar el presupuesto

del sector público 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 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 tendientes a minimizar 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 las acciones del BM en los últimos años. 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 parte, 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 implicancias 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 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.

El análisis de la experiencia de los PCP quedaría incompleto sin incluir algunos comentarios sobre la percepción de los países sobre lo que estos programas han implicado fundamentalmente para el sector agropecuario. En este sentido existe consenso de que los PCP han sido dirigidos a solucionar problemas de desequilibrios de cuenta corriente externa, contribuyendo de esa manera al ajuste pero sin aportar nada al crecimiento de las economías de la región. La bajísima prioridad asignada a la inversión por parte de los PCP avala en gran medida este juicio.

Muchos países han aceptado la necesidad de realizar cambios estructurales en las economías a través de reformas de política e institucionales, pero todos han enfatizado la necesidad de que los mismos no sacrifiquen el ritmo de crecimiento de las economías y de que no se penalice a los sectores más postergados. En particular, se reconoce el rol que deben desempeñar los organismos internacionales en la cooperación y fortalecimiento de las capacidades nacionales de análisis y evaluación de políticas, en especial aquéllos cuyos cambios resultan necesarios a la luz de las nuevas condiciones imperantes en el contexto económico global.

El sector público agropecuario reconoce el valor potencial de los PCP como alternativa para financiar los cambios requeridos para modernizar la agricultura, siempre que los mismos fueran flexibles y que contemplaran las condiciones específicas de cada país. Desde la óptica del sector agropecuario se critica por un lado la falta de participación del sector en la preparación de los préstamos y se reclama la activa participación de los mismos en el diseño y ejecución de futuras operaciones.

Se considera que el sector se ha visto obligado a realizar cambios profundos a través de la condicionalidad sin que haya existido una contraparte de aporte de fondos específicamente para el sector. De esta manera, se carga con los costos y no se reciben los beneficios ya que los fondos son utilizados solamente para el ajuste de las cuentas externas.

Asimismo, se considera que la condicionalidad, en lugar de ser el producto del diálogo conjunto de los países con el BM, aparece como una imposición de acciones que frecuentemente responden

más a enfoques económicos generales que al análisis profundo de la realidad sectorial, lo que pone en tela de juicio la propia esencia de la modalidad de financiamiento por cuanto el éxito depende esencialmente de la "bondad" de las políticas propuestas.

Del total de 78 PCP otorgados por el Banco Mundial entre los años fiscales 1980 y 1987, 22 fueron adjudicados a 12 países de ALC. En función del escaso tiempo transcurrido desde que comienza el financiamiento a la región a través del PCP, la evaluación de la experiencia se ha realizado más en función del contenido de los préstamos respectivos que en función de los resultados de los programas (Díaz Bonilla 1987; IICA 1987b). El Cuadro 2 presenta un resumen del tipo de condicionalidad incluido en los préstamos a ALC.

Cuadro 2. Ocurrencia de condicionalidad por área de política (ALC)

Área de política	Préstamos que la incluyen	
	No.	%
Política comercial	22	100
Reformas institucionales	16	73
Política crediticia y bancaria	11	50
Tipo de cambio y deuda	10	45
Política de precios agrícolas	5	23
Medio ambiente	2	9

Fuente: Ridley y Roberts 1980-1987.

Como consecuencia de los problemas derivados de las políticas de sustitución de importaciones a que se hizo referencia en el capítulo anterior, el grueso de las reformas incluidas en los PCP se vinculan al área comercial, con el objetivo general de iniciar un proceso de apertura de las economías. Aparte de este objetivo general la mayoría de los préstamos incluyen explícitamente reformas destinadas a reducir el sesgo antiagrario generalizado en la región. A estos efectos las medidas más frecuentes son las reducciones de aranceles y otras trabas no cuantitativas de importación, la reducción de impuestos y licencias de exportación, mejoras en los mecanismos de financiación de exportaciones. Las políticas crediticias van dirigidas al fortalecimiento de la operativa del mercado de capitales, a la reducción de los subsidios en las tasas de interés y en general a la mejora del sistema bancario y la disponibilidad de crédito.

En los aspectos de reformas institucionales, las operaciones de ALC requieren con frecuencia la revisión de los programas de inversión pública y reformas financieras en empresas paraestatales. Otras áreas de reforma se refieren a la devaluación y reunificación de los tipos de cambio, manejo del endeudamiento externo, reformas impositivas y administrativas.

A continuación se resumen los puntos más salientes de las reformas de política e institucionales contenidas en los PCP a países de América Latina y el Caribe.

La condicionalidad de política comercial incluyó la implementación de:

- Sistema de "draw-back" en Brasil, Jamaica y Colombia
- Seguros de crédito a las exportaciones en Costa Rica y Colombia
- Reducción de impuestos y trabas cuantitativas a exportaciones en Argentina, Uruguay y Ecuador
- Reducción de aranceles en Panamá, Costa Rica y Colombia

Reducción de trabas a las importaciones en Colombia, Jamaica, México y Uruguay
Reducción de la protección industrial en Panamá y Colombia
Fondo de Estabilización de Exportaciones e incentivos en Chile

La condicionalidad relativa al crédito incluyó:

Aumento en la disponibilidad de crédito en Costa Rica
Establecimiento de nuevos mecanismos de financiamiento (futuros) en Brasil
Reducción de subsidios en tasas de interés en Jamaica, Ecuador y Colombia
Privatización y capitalización del sistema bancario en Chile

La condicionalidad de precios agrícolas incluyó:

Revisión de mecanismos de precios en Chile
Reducción de subsidios a producción y consumo (trigo) en Brasil
Eliminación del control de precios en Panamá y Ecuador
Mejora de mecanismos de fijación de precios en Ecuador y Jamaica
Establecimiento de incentivos a la diversificación en Ecuador

La condicionalidad referida al tipo de cambio y a la deuda incluyó:

Unificación del tipo de cambio en Chile
Disponibilidad automática de divisas al exportador en Colombia
Reducción de controles en el mercado de futuro de bienes exportables en Brasil
Asegurar necesidades de financiamiento externo en Panamá
Reforma impositiva en Brasil y Argentina
Reforma del gasto público en Chile y Panamá
Revisión de gastos de seguridad social en Chile y Panamá

Las reformas institucionales se refieren a:

Reducción de personal del Estado en Costa Rica, Bolivia y Panamá
Creación de unidades de seguimiento del mercado a futuro en Brasil
Reformas financieras y presupuestarias en Costa Rica
Reducción del rol del Estado en exportaciones en Jamaica
Reducción de funciones del Estado en mercado interno en Panamá
Privatización de empresas públicas en Costa Rica
Venta o alquiler de tierras públicas en Jamaica
Establecimiento de un programa de control de erosión en Jamaica

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 1989 todavía tiene plena vigencia.

Se considera que las reformas logradas a través de los PCP han sido superficiales y sólo

moderadamente exitosas en general. Solamente en casos aislados se considera que han sido ampliamente satisfactorias, lo que sugiere que un gran esfuerzo debe realizarse para 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 dichos préstamos. 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 deben 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 del 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 factibilidad política, aun a riesgo de ciertos 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. 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 déficit públicos atenta 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 y cuantitativa de los perjuicios de que son objeto deben 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 tiene gran influencia sobre el éxito del programa de ajuste (Edwards 1987).

Una reciente evaluación del BM de su propia experiencia en PCP (Banco Mundial 1988c) 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; la financiación debe ser adecuada. Los tres prerrequisitos parecen relevantes y en particular el segundo en lo que se refiere al 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 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 debería 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 con cambios de política y reformas institucionales, y no con criterios de desempeño económico como es el caso de los acuerdos del FMI. Esto garantiza que el cumplimiento de la condicionalidad se encuentre estrictamente bajo control del gobierno y no dependa de factores externos no controlables.

Con el objeto de dotar de mayor 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 volver efectivos los desembolsos) y de *condiciones deseables*, lo que requiere 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 lo 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 en el sector externo sino fundamentalmente el crecimiento de la economía. Parece obvio que el éxito de los programas, más allá de los comentarios enunciados 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, y asimismo 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 solamente 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 de consenso a nivel de país, la seguridad de coherencia entre política macro y políticas sectoriales, son sólo algunos de los campos en que un gran esfuerzo y dedicación de técnicos altamente especializados se requiere para garantizar éxito en la implementación de los programas. En lo institucional, esta realidad convoca a una activa participación de los organismos técnicos especializados a fin de colaborar con los países en la preparación, ejecución y supervisión de los programas.

4

LOS SISTEMAS NACIONALES DE FINANCIAMIENTO DE LA AGRICULTURA

La modernización y desarrollo sostenido de la agricultura de América Latina y el Caribe se logrará en gran medida por la vía de la adopción de tecnología, el desarrollo de la capacidad de gestión a nivel de las unidades agropecuarias y la mejor organización gremial. Ello permitirá una participación más efectiva de los productores en los mercados domésticos e internacionales de productos agropecuarios; la adquisición más competitiva de insumos para la agricultura; y derivar los máximos beneficios de las condiciones creadas por las políticas gubernamentales. Lograr esta modernización de la agricultura, dentro del máximo de equidad, será una responsabilidad compartida del Estado y quienes están directamente involucrados en la agricultura, siendo indispensable un ordenamiento de la acción pública y la ejecución de inversiones públicas estratégicas.

Por otro lado, los agricultores, agroindustriales y otros agentes directamente involucrados en la agricultura y la provisión de servicios para la agricultura, requieren realizar inversiones para superar las condiciones actuales.

La inversión privada para la modernización y desarrollo sostenido de la agricultura está en gran parte limitada por el funcionamiento de los mercados de capital, los cuales a su vez se han orientado a facilitar la rentabilidad financiera como una alternativa a las inversiones productivas. Este proceso está asociado al quehacer de las instituciones financieras nacionales y a las políticas que inciden en el mercado financiero. El propósito de este capítulo es presentar un análisis de los sistemas nacionales de financiamiento de la agricultura y algunas propuestas para que dichos sistemas nacionales se conviertan en medios eficaces de movilización de recursos para la inversión en la agricultura y en los sectores y servicios afines.

Dimensión y carácter del problema financiero

Una forma de medir el problema financiero de la agricultura consiste en calcular la proporción de la cartera de la banca comercial que se otorga a este sector (Cuadro 3). Cabe señalar que en la mayoría de los países la estadística subestima el crédito a la agricultura (Cuadro 4), debido a la muy alta proporción (de 40 a 50 %) que se otorga en primera instancia al sector comercio y que luego es trasladada a las actividades primarias y secundarias mediante las ventas a plazo o las compras con pago adelantado. Por otro lado, las exigencias de cartera a favor de la agricultura en algunos países crean un sesgo compensatorio de sobreestimación.

Las cifras del Cuadro 3 indican, quizás sorpresivamente, que la parte del crédito total otorgado por la banca comercial de cada país a la agricultura es aproximadamente proporcional al tamaño relativo del sector agrícola en el PIB. Y, si bien la existencia de controles y fondos subsidiados

crea un sesgo a la exageración en las referidas cifras, esos montos subestiman el flujo total de crédito al sector al no incluir: a) el crédito comercial trasladado por proveedores de insumos y de equipos, y por compradores de cosechas; b) el crédito otorgado por la banca de fomento; y c) los préstamos a la agroindustria que usualmente se clasifican estadísticamente dentro de la actividad industrial y no agrícola.

De los datos se infiere que, a pesar de las barreras anteriormente mencionadas, la agricultura quizás no ha sido tan discriminada en el reparto del crédito por el sistema financiero formal de la región. Más aún, de las cifras se desprende la posibilidad de que para algunos países el flujo de financiamiento al campo haya sido mayor del que recibe la ciudad, en proporción a sus respectivos volúmenes de producción. La fuente de esos recursos varía. Un monto importante se origina en el sector público o en créditos externos. Sin embargo, la banca comercial ha venido contribuyendo con una cantidad considerable de sus propios fondos. En varios casos, como los de Brasil y Perú, el flujo de crédito al campo ha alcanzado niveles excepcionalmente altos en años recientes: en Perú fue 24% del crédito total al sector privado durante el período 1985-87, y en Brasil el flujo crediticio al campo habría alcanzado un 71% del PIB agrícola durante los años 1975-1982, cifra casi tres veces mayor al promedio para las demás actividades económicas. En muchos otros países, incluyendo algunos de los menos desarrollados, como Honduras y El Salvador, y otros más avanzados como Uruguay y Venezuela, la proporción del crédito asignado a la agricultura excede la proporción del producto nacional que se origina en ese sector.

Cuadro 3. Crédito a la agricultura en países seleccionados de ALC

Países	Años	Crédito a la agricultura: % del crédito bancario al sector privado	PBI agrícola: % del PBI total
Argentina	(79-81)	12	11
Brasil	(79-81)	12	10
Costa Rica	(81-83)	29	20
Ecuador	(80-82)	17	15
El Salvador	(79-81)	32	22
Jamaica	(79-81)	13	7
México	(84-86)	11 ^a	10
Paraguay	(79-81)	9	26
Perú	(85-87)	24	14
Rep. Dominicana	(82-84)	11	17
Uruguay	(79-81)	25	10
Venezuela	(79-81)	14	6
Guatemala	(83-85)	21 ^a	26
Guyana	(83-85)	20	24
Panamá	(80-81)	11	10
Honduras	(84-87)	28	27

^a Proporción del sistema financiero total.

Sin embargo, en la mayoría de los países de la región una proporción muy alta de la producción agropecuaria se origina en pocas unidades productoras medianas o grandes, las que a su vez reciben la mayor parte del crédito al sector; mientras que la mayoría de las unidades productoras aún no tienen acceso al crédito formal. Al mismo tiempo, las cifras están distorsionadas por la existencia de una considerable cartera en mora, que con frecuencia es "refinanciada", exagerándose así el flujo real de recursos frescos al sector. Finalmente, la casi totalidad de los recursos otorgados por las instituciones financieras, sean privadas o públicas, han sido créditos de corto plazo. Así, el "problema crediticio" del sector consistiría sobre todo en una inadecuada y poco equitativa asignación y composición de los recursos, más que en la insuficiente cuantía de los mismos.

Ante todo, cabe señalar que el problema financiero del sector agrícola abarca no sólo el aspecto crediticio sino toda la masa de ahorro empresarial que constituye inversión efectiva o potencial de la agricultura, y que surge de las empresas tanto agrícolas como no agrícolas. Si bien no existe una adecuada información estadística sobre esos flujos, la evidencia indirecta del poco dinamismo y atraso relativo del sector sugiere un significativo atraso en el nivel de capitalización del campo y la necesidad de un aumento sustancial en el volumen de inversión directa.

En ese sentido, el problema financiero, materia de análisis en este capítulo, puede definirse como la necesidad de: a) transferir recursos hacia la agricultura; b) retener recursos dentro de la agricultura; y c) lograr un uso más eficiente de los recursos financieros en la agricultura.

La transferencia de recursos: las instituciones de financiamiento nacionales

Las distintas fuentes internas de financiamiento

El financiamiento de la agricultura y de la agroindustria proviene tanto de las instituciones financieras como de la reinversión de excedentes por parte de los productores del campo y de otros empresarios. Es probable que las dos fuentes mencionadas tengan signos opuestos en varios o quizás en la mayoría de los países, y que el flujo de capitales resultante de esa aritmética sea negativo, o sea, del campo hacia la ciudad. La suma de los excedentes reinvertidos más el flujo neto de crédito recibido, es menor al excedente transferido por los agricultores para ser invertido en actividades no agrícolas o en depósitos u otras formas de ahorro financiero. De allí que una política financiera para la agricultura deba incluir medidas para reducir la fuga de capitales hacia la ciudad y lograr la reinversión de los excedentes que surgen en el mismo sector, además de acciones para aumentar el flujo de créditos hacia el campo.

Para los efectos de este trabajo no se logró ubicar un estudio caso de flujos sectoriales de fondos que permitiera comprobar la magnitud de los distintos tipos de flujos y de la dirección de cada uno. La estadística disponible es pródiga en cuanto al crédito bancario a la agricultura, pero escasa con relación al monto de los excedentes empresariales en el sector, o a las proporciones de reinversión o de transferencia de esos excedentes.

A pesar de la carencia de información directa sobre la reinversión, la escasez de crédito de mediano plazo para la agricultura nos permite deducir que, con la excepción del capital de trabajo, el capital invertido ha sido financiado con recursos propios. Por otro lado, si se tiene en cuenta el reducido crecimiento de la producción agrícola durante las últimas dos décadas, se deduce también que para el sector en su conjunto el nivel de inversión total ha sido bajo. Hay dos causas principales de esta falta de financiamiento y de inversión en el campo: la reducida rentabilidad y alto riesgo de la inversión en la agricultura; y las deficiencias y distorsiones institucionales que limitan el flujo crediticio hacia el sector. Ambos factores son materia de análisis en próximas secciones de este capítulo.

Los intermediarios financieros de la agricultura pueden ser clasificados en cinco grupos: a) la banca estatal de fomento, que se orienta en principio al productor mediano y pequeño, y que ofrece algún crédito de mediano plazo, además de tasas de interés subsidiadas; b) la banca comercial, cuya clientela es la agroindustria y el productor grande y mediano de productos comerciales, sobre todo los de exportación; c) las cooperativas rurales, que sirven a grupos locales o vinculados de otra forma, y típicamente a personas no atendidas por la banca formal; d) los prestamistas informales, como algunos comerciantes y transportistas que dan facilidades a sus clientes, y otros "banqueros" puros; y e) los proveedores y compradores formales, sobre todo de productos de exportación o para la agroindustria, quienes venden a crédito y compran con pago adelantado. A continuación se analiza y compara el funcionamiento de los distintos tipos de intermediarios, agrupando los tres últimos en una sola categoría.

Los bancos de fomento agropecuario

Los bancos estatales de fomento agropecuario (BFA) son un instrumento generalizado en la región e incluyen bancos especializados para la agricultura y otros no especializados (Pomareda 1984). En la mayoría de los casos, los BFA se financian principalmente con transferencias de capital, créditos del Banco Central y depósitos del sector público, y en proporción menor con ahorros captados del público. La creación de los BFA fue una respuesta a las características especiales de la agricultura, en particular de los pequeños agricultores que venían limitando el volumen total de recursos transferidos al sector por la banca comercial. El objetivo fue crear instituciones capaces de adaptar sus políticas operativas, requisitos y procedimientos a las circunstancias de los agricultores que acudieran a solicitar préstamos. Al mismo tiempo, se consideró que los BFA actuarían como un instrumento de objetivos distributivos y sociales de desarrollo, y no sólo de crecimiento de la producción. Otro motivo fue el deseo de compensar a los agricultores por las condiciones desfavorables que afrontaban, en parte por razones inherentes al subdesarrollo y la actividad agrícola, y en parte por distorsiones y discriminaciones resultantes de otras medidas y políticas.

En varios países los BFA son la fuente principal del crédito formal a la agricultura, pero su importancia relativa dentro del financiamiento total del sector varía sustancialmente. En Perú alcanzó el 95% en 1988; en México el 39.5% entre 1986-87; en Honduras el 19% durante 1984-87; en Ecuador fue 21% en 1981.

Financiamiento

El Cuadro 4 señala la estructura financiera en 1975-1980 de una muestra de 90 bancos de fomento especializados en algún sector (agricultura, industria, etc.) de la región (Pomareda 1982). En el caso de los 22 bancos que dedicaban más del 50% de sus carteras a la agricultura, más de dos tercios de sus recursos provenían de transferencias de capital (casi todo del gobierno) y de créditos obtenidos del sector público o del extranjero. Los depósitos del público representaron apenas el 10 o 15% de sus recursos. Un caso extremo de dependencia del sector público es el Banco Agrario del Perú donde la proporción de los recursos totales provenientes de créditos del Banco Central alcanzó 73%, mientras que la proporción proveniente de depósitos del público no llegaba a 3%.

La falta de independencia financiera de los BFA ha tenido varios efectos negativos importantes, mayormente no previstos. Uno ha sido la inestabilidad en la disponibilidad de crédito, al estar ésta directamente vinculada a la disponibilidad de recursos fiscales, y con el agravante además de ser una inestabilidad paralela al ciclo macroeconómico de la economía. La oferta crediticia a la

agricultura, entonces, se ha visto fuertemente reducida en los años de crisis interna, o sea, de reducción de demanda y de precios relativos en los mercados tanto domésticos como externos. En Brasil, por ejemplo, el volumen de crédito a la agricultura se vio reducido en 60 % en términos reales, de 1980 a 1984. Al mismo tiempo, la elevación de las tasas de interés significó una reducción del valor del subsidio a los agricultores de 22% del PIB del sector en 1980 a cero en 1984. Las repentinas dificultades fiscales y monetarias dieron lugar a una reducción aún mayor del crédito a la agricultura en Perú entre 1987 y 1989, de un índice de 100 en el primer trimestre de 1987 a uno de 14 en los primeros meses de 1989.

Un segundo efecto negativo ha sido la pérdida de disciplina en el control de los créditos y en la exigencia en la cobranza, característica de casi todos los BFA de la región y resultado previsible de no haber asumido la responsabilidad directa, frente a los ahorradores, de los recursos prestados.

Y un tercer efecto negativo ha consistido en el descuido de los servicios financieros ofrecidos a la población del sector rural; en especial, la falta de provisión de formas seguras y rentables de ahorro, pero además de otros servicios como el traslado de fondos y el cambio de dineros. La motivación para la provisión de esos servicios, con los altos costos de oficina y personal que significan, es la captación de recursos; pero al ser eximidos de la necesidad de captar, es también previsible que los BFA no hayan incurrido en los mencionados costos. Este resultado puede considerarse especialmente perverso porque la penetración subsidiada de los BFA en el campo ha tenido un efecto de *crowding out* de los bancos comerciales, quienes se hubieran visto obligados a extender los servicios financieros a la población rural. Recibir los "favores" de los BFA ha significado para esa población ser excluida del desarrollo normal de las facilidades financieras.

Cuadro 4. Bancos especializados (€) de ALC. Estructura financiera, 1975-1980 (miles de US dólares)

Variable	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Total activos	598958.96	751978.53	970096.60	1203217.43	1455674.43	2011501.83
Estructura recursos	541995.03	716851.66	815938.06	1014883.46	1266296.86	1614502.46
Patrimonio	216284.83	282833.70	281046.83	314741.56	320239.56	395379.66
Fuentes internas	273439.56	379908.40	463947.56	600652.16	792035.43	1040518.93
Bonos y valores colocados	3768.20	4333.13	4528.73	5707.56	6921.53	8585.26
Depósitos del público	88267.56	120944.13	153955.00	187405.26	382762.86	569498.20
Préstamos públicos	167538.43	238426.70	290214.30	379640.23	374909.33	410170.16
Préstamos privados	3063.33	3824.50	3362.03	4438.80	316.66	486.66
Otras	10802.03	12397.93	13887.50	23460.30	26607.40	51324.73
Fuentes externas	52270.63	54019.60	70943.66	99489.73	154021.90	178104.83
Total de colocaciones	299225.50	381592.10	325743.90	448784.43	782615.50	1182255.16
Agropecuario	36444.40	60588.33	57475.06	67767.66	105687.00	145964.30
Industrial	116596.10	139989.30	85143.80	141367.73	134674.83	175847.83
Comercio exterior	35978.16	25683.43	13084.66	18025.63	25821.76	55676.90
Construcción	6315.90	5559.73	6616.73	10094.83	10493.13	16402.03
Otras	104890.90	149771.30	163423.63	211528.56	505938.76	788364.10

Fuente: Pomareda 1982.

Costos y eficiencia

Los costos de transacción y la eficiencia institucional de los BFA han sido materia de estudios académicos y de evaluaciones operativas de proyectos por el BID, la AID y el Banco Mundial. La conclusión general de esos informes es que los costos de transacción de los BFA son altos en proporción a las tasas de interés cobradas al prestatario final o al volumen total de crédito otorgado. Una evaluación de tres proyectos globales de crédito agropecuario (Panamá, Perú y Ecuador) efectuada por la Oficina de Evaluación de Operaciones del BID concluye que los mencionados costos varían desde 9% del volumen total de crédito en un país hasta 24% en otro. Un estudio del Banco Agrícola de Bolivia en 1979 llegó a similar conclusión. En Honduras, el BFA incurrió en un costo de transacción promedio de 8.4% en 1981 comparado con sólo 2.5% en los créditos agrícolas de la banca comercial. La mayor parte de los costos de transacción se relacionaba con el otorgamiento de los préstamos; la parte menor, con los costos de movilizar recursos y de cobranza.

Además de tener costos altos, los BFA se caracterizan por su lentitud, escasos servicios y poca orientación hacia las necesidades del cliente —en cuanto a procedimientos y a la flexibilidad y variedad de los tratos con clientes. Sólo parte de estos costos de la ineficiencia de los BFA se refleja en los costos de transacción estimados para los bancos y para los usuarios. Otra parte, aunque es menos estimable por la estadística, se traduce en menos crédito y menos servicio para los agricultores.

Costos de transacción para el usuario

Los costos de transacción para el deudor son significativamente más altos en los BFA que en la banca comercial o con prestamistas informales, según varios de los estudios antes citados. Para créditos pequeños alcanzan una proporción sumamente alta, como fue constatado en una evaluación de tres proyectos de crédito agrícola (México, Panamá y Perú) efectuada por el BID (BID 1984). Esta situación obedece, primero, al racionamiento creado por la combinación de subsidio y limitada disponibilidad de fondos que caracteriza a los BFA. El natural exceso de demanda ante esa combinación es demorada y filtrada mediante las exigencias formales, el papeleo y los procedimientos lentos. También contribuye a este resultado la falta de incentivos al esfuerzo e imaginación de los funcionarios del sector público.

En algunos casos, esos costos alcanzan niveles exagerados. Según un estudio comparativo de los costos de transacción para el usuario de créditos recibidos de prestamistas particulares informales y del Banco Agrícola de Bolivia en 1979, el total de esos costos fue 31 veces más alto en el caso del Banco Agrícola: US\$135.95 vs. US\$4.35 para un crédito (Ladman 1987). Además del encarecimiento, los altos costos de transacción discriminan contra el pequeño agricultor quien termina pagando la misma cantidad por un monto de crédito menor.

Servicios financieros

Los BFA fueron concebidos como instrumentos de canalización del crédito, más que como bancos. Este concepto algo elemental e intervencionista de los BFA no reparó en el problema de la captación de fondos, y más aún, en la función de proveedor de servicios financieros de un banco. El resultado ha sido doblemente negativo para los productores del campo. Por un lado, la disponibilidad del crédito a través de los BFA se ha visto limitada y con frecuencia disminuida

por las recurrentes crisis fiscales y, en esta década, por la reducción en los créditos externos. Al mismo tiempo, la presencia de los BFA ha limitado el crecimiento normal de las instituciones financieras no estatales, sean formales o informales. Por otro lado, la economía rural se ha visto privada de la expansión y modernización de la multiplicidad de servicios financieros que actualmente ofrecen los bancos a la población urbana. El más importante de esos servicios es, naturalmente, la seguridad y agilidad de transacción que permite el depósito bancario.

Morosidad

La morosidad es indudablemente un problema generalizado de los BFA, como se señaló anteriormente, porque los fondos prestados no son en su mayoría ahorros captados por los BFA sino dineros transferidos del fisco o del banco central. Incluso en los casos de líneas de crédito de organismos internacionales, los BFA no han logrado limitar la morosidad a niveles aceptables. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola de Honduras, por ejemplo, tenía 65% de sus créditos otorgados de una línea del Banco Mundial (Línea UPCA) en mora a fines de 1986. Los tres proyectos de crédito del BID evaluados en 1984 tenían en promedio 14% de sus carteras en mora durante la vigencia de los préstamos, excediendo el rango de 5 a 10% fijado en los contratos con el BID, y a pesar de la falta de un límite a los créditos no otorgados con las líneas del BID. Un estudio de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) de 42 bancos de desarrollo que actúan en el sector rural encontró que en un 36% de los casos los bancos reportaban porcentajes de cartera en mora superiores a 10%, en contraste con el hecho de que sólo 11% de los bancos de desarrollo que operan con créditos en los sectores urbano-industriales superan dicho porcentaje de mora.

Sin embargo, cabe notar que la experiencia por país ha sido muy variable, registrándose por ejemplo el caso de una significativa mejora en el control de la morosidad en las dos instituciones receptoras de crédito del Banco Mundial en México, BANRURAL y FICART, en años recientes.

Asignación del crédito

Si se comparan los costos incurridos por los BFA con los beneficios de un mecanismo de crédito dirigido, se descubre que las deficiencias anteriormente señaladas de los BFA (subsidios, distorsión de mercados, ineficiencia, etc.) tienen escasa compensación en el otro lado de la balanza. En particular, la evidencia generalizada indica que, a pesar del gran volumen de recursos nacionales y externos recibidos, los BFA no han logrado expandir significativamente el alcance del crédito agrario a la mayoría de los pequeños agricultores. Según González-Vega, sólo 15% de los agricultores de América Latina han recibido créditos de la banca formal, y un 80% de ese crédito se destinó a sólo 3% de ellos (González-Vega 1984). Si se considera sólo el financiamiento otorgado por los BFA, la distribución sería más equitativa, pero el alcance total entre la población del campo sería aún menos que 15%.

Banca comercial

Participación y fuentes de fondos

La participación de la banca comercial en el financiamiento de la agricultura y agroindustria varía sustancialmente de país a país en la región, como lo indican los ejemplos del Cuadro 5. La experiencia de varios de los países allí señalados cuestiona la idea generalizada de que la banca comercial se ve impedida—por las barreras de alto riesgo, baja rentabilidad y falta de garantías del sector agropecuario de América Latina—de suministrar un volumen significativo de financiamiento a ese sector. Se observa, más bien, una participación importante del crédito agrario en el total

de crédito al sector privado (Cuadro 3) y una participación alta en ese total por parte de la banca comercial (Cuadro 5).

Cuadro 5. Participación de la banca comercial en el financiamiento de la agricultura

País	Período	Banca comercial como porcentaje del crédito total en la agricultura
Honduras	1984-87	81
Ecuador	1980-81	71
Panamá	1979-81	46
México	1984-87	26
Perú	1984-87	10
Uruguay	1979	65
El Salvador	1975	85

Fuente: Aguilera 1985; Webb *et al.* 1988.

Es necesario reconocer que la estadística del Cuadro 4 refleja la importancia de la continua actividad prestataria de la banca comercial en el crédito agrario, pero exagera la contribución de esa banca en cuanto a las fuentes de ese financiamiento. La relación entre los fondos propios y los recursos públicos disminuyó durante las últimas décadas con la extensión del sistema de cupos de cartera y con la expansión de las líneas de redescuento creadas por bancos centrales alimentadas muchas veces por fondos de organismos internacionales. Los cupos de cartera se conciben como una reorientación del crédito, pero en la práctica presionan al banco central para compensar en algún grado la pérdida de capacidad crediticia hacia otros sectores mediante un encaje menor u otra forma de compensación. Por otro lado, la crisis de los años ochenta está produciendo una reversión de la tendencia anterior, al reducirse fuertemente la disponibilidad de fondos públicos para el crédito privado y para los subsidios tradicionalmente incorporados a ese crédito.

No se ha podido reunir una estadística sobre la magnitud de las distintas fuentes de financiamiento de los créditos agrarios de la banca comercial, pero pueden citarse algunos ejemplos particulares. En Honduras el flujo total de crédito de la banca comercial a la agricultura durante 1984-87 sumó 166 millones de lempiras (de 1987); en el mismo período los redescuentos recibidos del banco central y asignados principalmente a la agricultura sumaron 159 millones. Sin embargo, la importancia de los recursos públicos se redujo abruptamente en el último año de ese período debido a la aplicación de medidas de austeridad monetaria. Un caso más conocido es el de Brasil, donde el programa monetario se utilizó para distribuir ingentes recursos financieros a la agricultura a través de la banca comercial, especialmente durante los años 1975-1982, aunque la clasificación de "banca comercial" puede ser debatida en el caso del Banco de Brasil, entidad estatal y principal prestatario a la agricultura. También en Brasil la dependencia de los fondos públicos se ha revertido recientemente con la aplicación de una mayor austeridad monetaria. En México las líneas de redescuento FIRA y FICART aumentaron sustancialmente el financiamiento de la banca comercial durante los años 1984-1987, pero con una reducción notable hacia el final de ese período. El recurso del redescuento, financiado principalmente mediante bonos obligatorios colocados en la banca, se inició con importancia en el año 1973 en Colombia, y para 1978 era la fuente mayoritaria de los créditos de la banca no especializada en el crédito agrícola.

Sin embargo, la continua y, en muchos países, importante presencia de la banca comercial en

el financiamiento agrícola no se explica principalmente por las regulaciones monetarias ni por el volumen de recursos asignados por las autoridades para redescuento a través de esa banca. Podría argüirse más bien que la presencia de la banca comercial se debe fundamentalmente a los mecanismos de mercado que han permitido a la banca sobreponerse a las dificultades del crédito al sector, e incluso a los desincentivos creados por las regulaciones monetarias y de tasas de interés.

Cabe notar, por ejemplo, que en casi todos los países la contribución de la banca comercial ha sido mayor en décadas anteriores y que la reducción observada obedece en gran parte a la sustitución de los préstamos de la banca comercial por una oferta masiva de recursos más baratos por parte de los BFA, sobre todo en los últimos 30 años. La parte preponderante de ese crédito ha sido otorgada tradicionalmente a los productos de exportación y, crecientemente, a los insumos agroindustriales como el maíz, la leche, el tabaco y la cebada, y a otros comercializados por el Estado, como el arroz en Perú. En todos estos casos, la modalidad principal del crédito ha sido con base en la garantía de la cosecha, método facilitado por la existencia de mercados organizados, la relativa estandarización del producto y la concentración en el proceso de comercialización, todos factores que aumentaban el valor pignorativo de la cosecha como garantía. También, la concentración de la tierra y de la producción en pocas manos ha facilitado el uso de garantías personales y urbanas, no sólo para la gran propiedad sino además para los medianos productores, muchos de los cuales hoy residen en áreas urbanas y tienen actividades y propiedades aceptables como garantía bancaria.

Más aún, la banca comercial contribuye adicionalmente en forma indirecta al proveer el financiamiento que se convierte en adelantos de cosecha y en financiamiento de equipos e insumos a través de los compradores y proveedores del agricultor. Estrictamente, lo anterior podría ser considerado crédito a otras actividades, pero el hecho es que el agricultor es el que al final recibe el financiamiento para su producción o inversión, y que este tipo de financiamiento ha contribuido en un importante monto adicional de crédito a la agricultura no registrado por las estadísticas antes citadas, ni por las encuestas que indagan acerca del crédito directo recibido por los agricultores.

De lo anterior se deduce la necesidad de reformular el llamado problema crediticio de la agricultura: el problema reside más en la asignación de ese crédito, en particular en el poco alcance para el pequeño productor, que en una insuficiencia del volumen total. Y, como se analizará más adelante, el problema mayor es el de la fuga, o no retención, de los capitales del sector rural, incluyéndose tanto los capitales propios como los recibidos en préstamo.

Limitaciones al acceso

A pesar del importante monto total del financiamiento agrícola, la gran mayoría de los agricultores en la región no recibe crédito bancario ni crédito de proveedores (Cuadro 6). La evidencia para esta afirmación se refleja, primero, en la notable diferencia entre el número de prestatarios de los bancos registrados por las estadísticas oficiales y el número de agricultores reportados por los censos; y segundo, en los resultados que arrojan diversas encuestas a los productores rurales en las que se les pregunta sobre sus fuentes de financiamiento. Los resultados de ambos tipos de estadísticas son similares: las fuentes de crédito institucional o formal cubren apenas un 10 o 20 % de los agricultores en casi todos los países. Un caso típico es el de Brasil donde el 80% de los agricultores declararon no tener crédito, ni formal ni informal, en 1980, y sólo 5% de los agricultores con menos de 10 hectáreas tenían préstamos, a pesar de 15 años de masivo esfuerzo por parte del gobierno (de Araujo y Meyer 1987). El Cuadro 6 señala los resultados para varios países.

Cuadro 6. Agricultores que reciben crédito agroindustrial (% del total)

Bolivia	5
Brasil	15
Colombia	30
Chile	15
Ecuador	18
Guatemala	2
Honduras	10
México	15
Nicaragua	20
Panamá	4
Paraguay	6
Perú	17
Rep. Dominicana	8

Fuente: Aguilera 1985, tomado de Banco Mundial 1975, y López Valdez 1976.

Otra característica común del mercado financiero rural en la región, y que se señala repetidamente en distintos estudios e informes, es la escasez de crédito de mediano plazo. El poco crédito a más de un año que existe consiste en líneas creadas por los BFA o mediante redescuentos del banco central, y los créditos de los proveedores de equipos. En ambos casos, el alcance del crédito es sumamente limitado, en especial para el agricultor de pequeña escala.

Los mismos estudios hacen referencia a las diversas causas del alcance limitado del crédito comercial, e incluso del que otorgan los BFA. Entre las razones principales citadas están la falta de garantías, la inaccesibilidad física, la inoperancia del proceso legal cuando es necesario ejecutar una garantía, el alto riesgo por razones naturales, y el alto costo de información y administrativo para el banco para operaciones de pequeña escala. Lo que no ha sido suficientemente analizado en los estudios consultados es si el crédito de pequeña escala agrícola es más riesgoso y más caro en costos de transacción que el préstamo de pequeña escala para las actividades no agrícolas. Ciertamente, los productores de pequeña escala no agrícolas casi no acceden a los préstamos de la banca formal, sea la banca comercial o la de fomento, a pesar de su cercanía física a los bancos en las áreas urbanas. Y el crédito de mediano plazo tampoco existe en volumen importante para la actividad urbana, inclusive la de gran escala.

La conclusión que se deriva de todo lo anterior es que el problema crediticio no reside principalmente en las características especiales del sector rural sino en la estructura y forma de operar del sector financiero en general. A esta conclusión llevan, en particular, la constatación de la importante presencia de la banca comercial en el crédito agrícola para el productor mediano y grande; la observación de una exclusión casi paralela del pequeño productor, sea agrícola o no agrícola, del ámbito de la banca formal; y de la escasez generalizada del crédito de mediano plazo. A continuación se examinarán los mecanismos financieros alternativos —cooperativas, prestamistas informales y otros— creados para ampliar el alcance del crédito al pequeño productor; y en la sección que sigue se analizarán los elementos de la política económica que han contribuido a limitar el alcance del crédito.

Cooperativas y crédito no institucional

Como se ha venido señalando, las fuentes no bancarias de crédito rural son importantes, pero es difícil llegar a un estimado más preciso de su importancia relativa y de la contribución individual

de las cooperativas rurales, prestamistas informales y proveedores de crédito formales pero no bancarios, tales como las agroindustrias y los proveedores de insumos. Los cálculos citados en distintos estudios son vagos y discrepantes, en parte por la cobertura incompleta y variada de la mayoría de las encuestas utilizadas, y en parte por la dificultad en medir los montos adeudados en los casos de créditos no bancarios. La impresión que aquí se reporta es que la suma de esas fuentes probablemente representa entre un tercio y dos tercios del crédito utilizado por los agricultores, y que la estructura de las fuentes varía según el tamaño del agricultor –los medianos y grandes utilizan el crédito de compradores formales y de proveedores; los pequeños, de cooperativas y de prestamistas informales.

Una diferencia que cabe señalar con relación a estas distintas fuentes es que sólo el crédito de los compradores y proveedores formales constituye una transferencia neta de recursos hacia el sector rural. Se argumenta que las cooperativas y los prestamistas informales, más bien, movilizan ahorros dentro del sector rural y los transfieren a los demandantes de crédito del mismo sector. Esta afirmación, sin embargo, no es exacta, debido al crédito que las cooperativas y los prestamistas obtienen de los bancos y de otras fuentes externas al sector. No obstante, la capacidad de movilizar recursos locales debe considerarse una contribución tan valiosa para el sector como la importación de recursos externos. De no existir esos mecanismos locales, el potencial de ahorro no sería realizado, o, más probablemente, sería consumado en la forma de una fuga de capitales hacia el sector urbano.

Desde el punto de vista de la formulación de una política de desarrollo con alcance a los grupos de bajos ingresos, la conclusión más significativa es que, a pesar de haber establecido una presencia, las cooperativas no han tenido éxito en la región como instrumentos para la canalización masiva de crédito a los pequeños productores rurales. (Debe incluirse dentro de esta conclusión a las cooperativas de crédito y a las de producción agropecuaria, así como a los programas de crédito a grupos y a las asociaciones de crédito rotativo.)

La frustración es mayor si se mide en función de las esperanzas puestas en las cooperativas y de los esfuerzos efectuados para desarrollarlas como instrumento para canalizar crédito a los pequeños productores rurales. El resultado de esos esfuerzos ha sido poco significativo; las cooperativas tienen un alcance muy limitado en todos los países de la región, sobre todo si se consideran solamente a las que no cuentan con el apoyo de recursos baratos oficiales o del exterior, y si se toma en cuenta que la supervivencia del sistema descansa en parte en políticas de preferencia tributaria, monetaria y otras. A pesar de esos esfuerzos y preferencias, es larga la lista de los experimentos frustrados, incluyendo a muchos que tuvieron un período de éxito y de atención internacional, casos como la Fundación de Desarrollo Dominicana, el BANCOOP en Perú; y, por contraste, es impresionante la relación de los organismos y programas que, desde hace varias décadas, han venido invirtiendo recursos en la creación y apoyo de esas instituciones. Sólo en Guatemala, por ejemplo, habría actualmente unos 15 programas privados especializados en crédito cooperativo u otros dirigidos a grupos pobres, aparte de un número similar de entidades oficiales cuyos programas y proyectos incluyen el fomento del crédito cooperativo o dirigido a grupos pobres.

Las razones que se citan para explicar la falta de éxito se centran en las políticas que han inhibido el desarrollo general del sistema financiero en la región, en particular los topes a las tasas de interés y la inestabilidad macroeconómica. También se hace referencia al efecto perverso de la ayuda externa, que habría actuado en contra de la autodisciplina financiera, y a la excesiva intervención y tutela oficial.

La perseverancia en este camino puede explicarse en parte por razones de orden político, ya que las cooperativas ofrecen una alternativa a los esquemas tanto capitalista como socialista, pero

también por la simple falta de métodos alternativos para romper las barreras que siguen excluyendo a los pequeños productores del crédito formal.

La rentabilidad y retención de los recursos: políticas nacionales e intervenciones en el sistema financiero

En el capítulo anterior se ha revisado la experiencia de las distintas instituciones que son fuente de financiamiento del sector agropecuario en la región, resaltándose las deficiencias y limitaciones institucionales que han restringido el flujo crediticio hacia el productor agrícola. A continuación se hará un exámen de las políticas que inciden sobre la rentabilidad de esos recursos en el sector rural y así sobre la retención de los recursos financieros en el sector, tanto de los que son transferidos como resultado de las iniciativas oficiales como de los excedentes y ahorros que surgen en el mismo sector y que constituyen su principal fuente de financiamiento potencial.

Cabe notar que la información disponible se caracteriza por un sesgo mayor: el mal uso y desvío de fondos que generan los subsidios a las tasas de interés y a otros insumos agrícolas han sido materia de atención y de estudio, sobre todo en los últimos años. Contrariamente, los flujos de fondos propios de los agricultores y, en especial, la fuga de capitales han recibido poca atención, laguna que tiende a resultar en una subestimación de la importancia del fenómeno. También escasean las estimaciones macroeconómicas del costo total de las distorsiones en los mercados de factores.

Es probable que el factor que más influye sobre el flujo neto de recursos financieros hacia la agricultura es la rentabilidad global de la inversión en el sector. Esa rentabilidad es el resultado de las ventajas naturales en cada momento, de las políticas que favorecen o desfavorecen la inversión en general en el país y, por último, de la incidencia neta sectorial de todo el conjunto de políticas e intervenciones gubernamentales. Cuando los tres factores son favorables, las políticas e intervenciones desafortunadas difícilmente impedirán la capitalización de la agricultura. Brasil, durante las décadas de los 40 hasta los 70, es una demostración de lo anterior, más aún si se considera que la incidencia sectorial neta de la política económica probablemente fue negativa para la agricultura. A pesar de esa discriminación y de otras políticas e intervenciones de incidencia negativa para la agricultura, las ventajas naturales y las condiciones generales favorables para la inversión indujeron un flujo de inversión que dio lugar a un sostenido proceso de expansión del área cultivada, de inversión en equipo, ganado y árboles, y de crecimiento de la producción a un ritmo de más de 4% al año durante cuatro décadas (Schuh 1988).

Sin embargo, para la mayoría de los países de la región, las condiciones han sido menos favorables —menos ventajas naturales, políticas que desincentivaban la inversión en general, y un conjunto de políticas e intervenciones que discriminaban en contra del sector agropecuario. Dentro de ese contexto, no es de sorprender que surgiera un "problema" de financiamiento.

El efecto de las intervenciones ha sido especialmente negativo para los grupos pobres, por tres motivos. Uno es que las tasas máximas de interés cortan la oferta de crédito selectivamente, excluyendo a los prestatarios con mayor riesgo y mayores costos de transacción por préstamo, como es el caso del prestatario de bajo ingreso, y aún más, el pequeño agricultor cuya actividad y ubicación geográfica ya implican mayor riesgo y mayores costos de información, de cobranza y de administración en general. El segundo motivo es que las regulaciones y mecanismos de control en cuanto al destino del crédito también operan selectivamente en contra del pequeño agricultor al encarecer la administración de sus créditos. En la teoría, los controles permiten que los pequeños

productores obtengan créditos baratos en comparación con el costo del crédito no subsidiado, o del mercado informal; en la práctica, las instituciones financieras encargadas de distribuir esos créditos son perjudicadas por los mayores costos administrativos, y sean entidades públicas o privadas, se defienden limitando esos créditos o distorsionando sus objetivos.

El tercer motivo es que las intervenciones reducen el volumen total de crédito en la economía, y esa reducción es proporcionalmente mayor para los prestatarios marginales. La reducción de la oferta total de ahorro financiero y, por lo tanto, del crédito es efecto de la reducción de las tasas de interés sobre los depósitos, de la tributación implícita sobre la actividad financiera que resulta de los encajes bancarios, y de los mayores costos administrativos que resultan de los controles. Al final, el efecto de la intervención ha sido un retraso en la evolución normal del sistema financiero, pero con una incidencia especialmente negativa para los grupos más pobres -los supuestos beneficiarios de muchas de esas intervenciones. Ese efecto discriminatorio del subdesarrollo general del sistema financiero ha sido incorrectamente percibido como un problema "estructural" de la agricultura, cuando en realidad es el resultado normal de un atraso general. Más aún, la retracción o subdesarrollo del mercado crediticio formal margina al productor de pequeña escala, sea urbano o rural.

Si bien la explicación principal del subdesarrollo financiero consiste en la inestabilidad macroeconómica y en la excesiva intervención oficial, también contribuye el inadecuado y discriminatorio funcionamiento de los sistemas legales, judiciales y contables en la región.

El desarrollo de los mecanismos financieros requiere una infraestructura institucional adecuada que incluya, en particular, un sistema judicial objetivo, transparente, que resuelva dentro de plazos razonables, y con la suficiente flexibilidad para acomodar innovaciones en materia financiera. La norma en la región, sin embargo, es un sistema judicial que dificulta la cobranza y la ejecución de garantías, que es extremadamente moroso, y que no incluye mecanismos ágiles y claros para el registro de las varias formas de la propiedad. La norma son también los sistemas legal y judicial que tienden a marginar al pequeño productor por el costo impositivo y administrativo de la formalidad. Las deficiencias del sistema judicial ayudan a explicar el carácter fiduciario y de difícil acceso del sistema financiero, y simultáneamente, la exageración en cuanto a las garantías reales. En ambos casos se trata de mecanismos que sustituyen a un sistema más impersonal y basado en documentos de garantía con valor efectivo. El subdesarrollo en el marco institucional que requiere un sistema financiero tiene, una vez más, el doble efecto de atrasar su evolución y de volverla más discriminatoria contra el pequeño productor.

Conclusiones

El análisis anterior de los mecanismos de financiamiento y de la incidencia de las políticas e intervenciones lleva a la conclusión general de que el problema crediticio de la agricultura es producto de un complejo de causas que involucra a numerosas políticas e intervenciones específicas, y que se relaciona con el subdesarrollo institucional del país y del sistema financiero en general.

De allí que una política para aliviar el problema debe enfocar los sistemas y la orientación general de la política económica, más que instrumentos o medidas particulares. En especial, debe tenerse en cuenta que las intervenciones específicas ensayadas en el pasado a través de más de tres décadas han sido, en su mayor parte, contraproducentes. Esos ensayos han incluido los bancos de fomento agropecuario, los coeficientes o cupos de cartera a los bancos, las líneas, o "fondos", creadas por el banco central y, con frecuencia, apoyadas por los organismos internacionales, los

topes a las tasas de interés, la organización de cooperativas y de otras formas de asociación para fines crediticios, y la ejecución de múltiples programas y proyectos con un componente de crédito dirigido. A través de ellos se han logrado algunos beneficios en la forma de créditos adicionales y baratos a los agricultores, particularmente los pobres, pero el costo ha sido alto.

Los principales costos indirectos de las intervenciones han sido el deterioro general del sistema financiero, el debilitamiento del ahorro y, paradójicamente, una mayor discriminación del sistema crediticio en contra del pequeño productor. Es probable que el balance de todo el esfuerzo desplegado haya sido una reducción, y no un aumento en la disponibilidad de crédito para el pequeño agricultor.

Cabe recordar que los beneficios de las intervenciones son relativamente visibles, y los costos, más bien, indirectos y poco visibles. Se necesita, entonces, diseñar una estrategia de solución que evite los efectos contraproducentes de las intervenciones específicas. Lamentablemente, una estrategia eficaz deberá ser en un alto grado indirecta, deberá abarcar muchas variables, y será lenta. El camino más seguro para aumentar y abaratar el crédito al pequeño agricultor consiste no en medidas de intervención en el sistema financiero para dirigir el crédito disponible hacia él, sino en el saneamiento y evolución general de ese sistema, en el mejoramiento de las instituciones judiciales, legales y otras que sustentan su funcionamiento, en la reversión del sesgo antiagrícola de las políticas económicas y en la estabilización del contexto macroeconómico.

Para los organismos de cooperación técnica financiera, lo anterior significa poner el énfasis en el cambio institucional y en el diseño general de las políticas. Interesan, en particular, las políticas que afectan al sistema financiero, al marco institucional de ese sistema, a la rentabilidad global de la agricultura, y a la estabilidad monetaria y cambiaria. Significa, además, poner énfasis en los flujos financieros no crediticios, o sea, en el movimiento y destino de los capitales propios del sector agrícola.

Indudablemente, la conclusión anterior plantea un desafío para los organismos de crédito internacional, como el BID y el Banco Mundial. Su razón de ser es la de aumentar el flujo de capital externo disponible para el desarrollo de la región. Una premisa importante, aunque no necesaria de su existencia, es que la disponibilidad del capital externo es un limitante crítico para el desarrollo. Pero la conclusión de este trabajo es que, con relación al problema del crédito para la agricultura, en especial para el pequeño agricultor, la restricción crítica no es la disponibilidad global de recursos nacionales o externos, sino la calidad institucional y la coherencia de las políticas nacionales de desarrollo. Por consiguiente, para la banca internacional de fomento, su aporte podría consistir principalmente en su capacidad para influir sobre las políticas de crédito y de desarrollo nacional para apoyar más eficazmente al pequeño agricultor y no sólo proveer los recursos adicionales que se pondrían directamente a su disposición.

Dicho lo anterior, queda la pregunta ¿Qué intervenciones o programas de la banca internacional contribuirían a aumentar el acceso al crédito agrícola, con el mínimo efecto negativo sobre el sistema financiero nacional? En el Capítulo 5 se señalan algunas sugerencias en ese sentido.

5

HACIA NUEVAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO A LA AGRICULTURA DE ALC

Bases para mejorar la eficiencia de los mecanismos financieros: el énfasis en el crecimiento

El proceso de ajuste de las economías de América Latina y el Caribe (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 10 años depende de que ALC entre en el siglo XXI en un proceso de crecimiento dinámico, mirando al futuro con la certeza de haber superado un pasado de crisis y frustraciones o, por el contrario, aferrarse a 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 tendientes 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 a transferirse a la región, tal como fuera enfatizado por el presidente del BID al establecer la importancia decisiva de una nueva reposición de recursos. 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 *et al.* 1986) a través de bancos comerciales, organismos multilaterales, inversiones externas, financiamiento bilateral y eventualmente repatriación de capitales. De acuerdo con la contribución potencial de la agricultura al desarrollo, los organismos financieros internacionales deben continuar liderando el proceso de inversión en este sector, 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 de políticas y reformas institucionales. Tal como fue 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 aun hoy requiere realizar importantes reformas de política e institucionales, a fin 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 los préstamos no deben concebirse como instrumento de condicionamiento por parte de los bancos, sino 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*.

Debemos reconocer que el programa de inversión y reforma es "decidido por y propiedad de los países" y los bancos deben aportar los recursos financieros para apoyar y viabilizar el programa. Tanto el organismo financiero como aquellos mecanismos técnicos especializados 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.

En el capítulo anterior se hizo énfasis en una serie de puntos que requieren ser mejorados para el futuro. Algunos de ellos se refieren a la implementación de los préstamos mientras que otros tienen relación con el marco conceptual de la futura operativa. Los primeros no necesitan ser considerados nuevamente en esta propuesta, aun cuando tales lecciones deberán ser tenidas en cuenta para garantizar el éxito de futuras operaciones. Con respecto a los segundos cabe realizar algunas consideraciones adicionales.

Tanto el BID como el Banco Mundial deben dejar en manos del FMI la instrumentación de programas de estabilización de corto plazo. No obstante ello, resulta necesario un alto grado de complementariedad entre los bancos y el FMI. Los mecanismos adecuados para garantizar la coherencia en la operativa de ambas instituciones deben ser motivo de un estudio detenido. El BM ha sugerido que el documento denominado "Policy Framework Paper" utilizado por el FMI como prerrequisito de los "Structural Adjustment Facilities", debiera ser enriquecido 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, con la finalidad 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 deberían mantener la individualidad de sus programas en función de los diferentes objetivos de éstos 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 ese "diálogo".

A través del esfuerzo conjunto de bancos y gobiernos debe diseñarse programas de largo plazo de ajuste estructural agropecuario caracterizados por su *continuidad y flexibilidad*. Los préstamos deben enfocarse como los instrumentos puntuales de un programa de más largo plazo que contemple la implementación progresiva de un conjunto de operaciones que 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 con los desvíos observados respecto de las metas originalmente planteadas.

Dado que los beneficios globales generados por un programa de ajuste estructural pueden 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 del proceso de reformas" debería 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 pueden discutirse, al menos como esquema teórico. Sin embargo, la experiencia indica que el potencial de los préstamos con condicionalidad política (PCP) para provocar los cambios y sobre todo para que éstos adquieran 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 al presupuesto público anual de inversiones, con revisiones periódicas conjuntas de este último por parte del banco y el gobierno.

Inversiones, reformas de política y modernización institucional en programas de desarrollo

La integración de proyectos de inversión, reformas de política y modernización institucional en una operativa consolidada puede llevarse a cabo a través de dos mecanismos diferentes. Una alternativa que se podría llamar de "arriba hacia abajo" consistiría en definir un marco de política y reformas institucionales de apoyo a un conjunto de proyectos tradicionales. Se trataría en este caso de un enfoque "macro" en que los componentes de reforma no están referidos a un proyecto de inversión específico sino que se pretende crear un marco de políticas conducente al mejor éxito de los proyectos de inversión. Aun cuando este criterio constituiría un paso adelante en relación con la operativa actual, la experiencia sugiere la utilización de un enfoque de "abajo hacia arriba", en que se privilegia la ejecución de un programa de inversión —público y privado— y en donde las reformas aparecen ligadas o complementarias al proyecto de inversión.

En esta operativa, todo el programa va dirigido a apuntalar el éxito del proyecto de inversión, ya sea en cuanto al estímulo de la inversión privada como a mejorar la eficiencia global de la

misma. Para una mejor comprensión del concepto se van ejemplificando sus componentes. Un primer componente del proyecto está relacionado con un objetivo de crecimiento vinculado al sector agropecuario, cuyo logro a su vez se halla íntimamente vinculado a la ejecución de un conjunto de inversiones. Por ejemplo, el desarrollo de agroindustrias de exportación requiere la realización de un considerable volumen de inversión privada, fundamentalmente para adecuar la tecnología de los países a los requerimientos de un consumo cuyos hábitos en los países industrializados presentan un dinamismo extraordinario. Se trata en esencia de un flujo continuo de recursos para financiar la inversión privada con el objetivo de lograr su modernización tecnológica y el mantenimiento de la competitividad internacional. El crédito necesario para tal financiamiento se convierte en el núcleo del proyecto, constituyendo el componente de inversión privada del mismo. Aun asumiendo que la producción y oferta sean adecuadas para el procesamiento agroindustrial (lo que implica una secuencia ordenada de implementación de proyectos), la sola disponibilidad de crédito no es suficiente para asegurar el incremento de las exportaciones, ya que se hace necesario actuar complementariamente a otros niveles. Con frecuencia se requiere un esfuerzo paralelo al del sector privado por parte de instituciones públicas o privadas en el área de desarrollo de programas de promoción en el exterior, de análisis y seguimiento del mercado, de control de calidad, etc., por lo que un segundo componente de apoyo, fortalecimiento, modernización o reforma institucional aparece como determinante del éxito del programa de exportaciones agroindustriales. Ejemplos de estas instituciones sobran en el mundo, destacándose los logros de AGRESCO en Israel, las diferentes Juntas en Australia y Nueva Zelanda, cooperativas privadas en Brasil y la experiencia de Fundación Chile para citar sólo algunos ejemplos.

Más allá de la necesidad de apoyar a estos organismos de promoción (o crearlos eventualmente), el programa puede necesitar acciones complementarias en investigación y tecnología de procesamiento agroindustrial, así como una variedad de otras áreas vinculadas al desarrollo del potencial exportador del país. Es preciso en este caso un componente de financiamiento para la inversión pública o privada de instituciones afines, cuyos servicios serán indispensables para la profundización del programa.

En función del contexto de políticas proteccionistas que caracterizó a ALC a partir de la Segunda Guerra, es razonable suponer que el aumento de las exportaciones agroindustriales requerirá del ajuste de una serie de políticas cuyo sesgo antiagrario y antiexportador debe ser modificado. Se trata de un proceso indispensable en el cual países que tradicionalmente han establecido una fuerte carga impositiva sobre la agricultura, deben pasar a estimular la producción prescindiendo de la transferencia de recursos que el sector ha realizado hacia otros sectores en el pasado, a expensas del sacrificio de su desarrollo potencial. Este proyecto debería incluir como reforma de política la reducción de los impuestos a las exportaciones, el desmantelamiento progresivo de la protección industrial, el reintegro de los impuestos indirectos a las exportaciones tal como es aceptado por la normativa del GATT, además de la aplicación de otras medidas de promoción al sector agroindustrial. Dado que la región no posee ventajas comparativas en lo que se refiere a insumos tecnológicos y bienes de capital, el esfuerzo exportador deberá ir acompañado de un conjunto de políticas destinadas a asegurar la máxima apertura en este sentido, estableciendo regímenes automáticos de admisión temporaria. Otras posibles áreas de política que requieren cierto tipo de modificación se refieren a la política de precios internos y la estabilización de precios de materias primas, que deberían ser objeto de atención en el programa.

Además del financiamiento directo para inversiones, el programa de desarrollo incluye financiamiento no ligado a inversiones, establecido en uno o varios desembolsos cuyo objetivo es apoyar el esfuerzo exportador del gobierno durante el lapso en que se incurren costos sin que el ajuste de política produzca los beneficios del aumento de las exportaciones, que naturalmente

requieren tiempo para volverse efectivos. Estos costos que son financiados por el proyecto se refieren a la reducción de ingresos fiscales que se da como consecuencia de la implementación de las políticas, o bien para financiar el desequilibrio transitorio en la cuenta corriente externa que ha sido derivado del aumento de las importaciones resultante de la reducción de la protección.

Otros costos que se deben compensar en forma transitoria se relacionan con el impacto negativo que la eventual alza de precios de productos básicos tenga sobre los sectores de menores recursos. Un buen ejemplo de compensación en este sentido se incluye en el último préstamo sectorial agropecuario a México en que se pasa de una estructura de subsidios generales, como es el caso de precios controlados, a subsidios dirigidos a aquellos sectores más seriamente afectados a través de mecanismos tales como los "cupones alimentarios" (*food stamps*) que permiten identificar al grupo que se subsidia. Un razonamiento similar se aplica a la reconversión de industrias afectadas por la reducción de la protección, para las que se hace necesario el diseño de programas que permitan movilizar los recursos de los mismos hacia el sector interno o de exportación donde se logre un grado de competitividad aceptable. Finalmente, es bien conocido que un tipo de cambio sobrevaluado constituye quizá la herramienta más poderosa de discriminación en contra del sector exportador. Resulta esencial entonces que el diseño del proyecto analice el marco de políticas macro y su coherencia con el mismo, aun cuando los bancos de desarrollo no intervengan directamente en la fijación de tales políticas con el gobierno.

Otro ejemplo ayuda a visualizar los conceptos antes esbozados. Un cambio de política al cual muchos países están dando seria consideración es el manejo de los precios para granos, donde la tendencia es la de orientarse gradualmente hacia el manejo de los precios domésticos dentro de una banda de precios límites deseables. Esta es una alternativa a los precios de garantía, cuya práctica ha significado costos administrativos y los costos de financiar las diferencias entre los precios al productor y los al consumidor. Su eliminación intempestiva, sin embargo, suele implicar costos sociales. Una reforma de la política de precios para adoptar la alternativa en consideración requeriría posiblemente un proceso gradual de tres a cinco años y un mecanismo de financiamiento del costo social de la transición, y un programa de modernización de la institución responsable para que esté en posición de cumplir el nuevo papel que le compete. En forma complementaria se ha considerado que este cambio debe ir acompañado por un mayor énfasis en el aumento de la productividad, para lo cual se requiere un aumento de la inversión y modernización institucional para la generación y provisión de tecnología y material genético. Esta reorientación tecnológica a su vez se viabilizará por medio de la mayor disponibilidad de crédito para los productores y una mayor eficiencia en las operaciones de la banca. Resulta interesante destacar en esta oportunidad que dos préstamos sectoriales realizados en el año fiscal 1988 por el Banco Mundial a México y Marruecos, incluyen programas específicos de subsidios alimentarios para compensar a los grupos de menores ingresos por el alza de los precios de los alimentos, cuyo resultado se anticipa al reducirse los subsidios generales.

Un financiamiento de esta naturaleza puede ir dirigido, en otros casos, a evitar mayores niveles de pobreza relativa, a facilitar la reconversión agroindustrial o la reasignación de recursos intrasectorial o intersectorialmente. Además de ello, cumple con el objetivo de aumentar la viabilidad política y social de los cambios, reduciendo la resistencia de los grupos afectados por las medidas, al compensarlos al menos parcial y transitoriamente. Estos objetivos de viabilizar políticamente las reformas y de facilitar reasignaciones de recursos deben ser particularmente tenidos en cuenta en los préstamos sectoriales agropecuarios.

La necesidad de flexibilizar las condiciones del financiamiento externo

La coyuntura actual de ALC requiere que las condiciones que generalmente han ido asociadas a los proyectos de inversión sean flexibilizadas para adecuarlas a los requerimientos de los países. Algunas áreas donde se necesita mayor flexibilidad se presentan a continuación.

Fondos de contraparte

La operativa tradicional de los bancos de desarrollo demanda que los países financien con recursos propios una proporción importante de los costos de los proyectos. Estos requerimientos de los fondos de contraparte, que se ubican en el orden del 50% de los costos totales, se han convertido en un serio problema para los países de la región por la crisis de endeudamiento que soportan. La flexibilización de esta condición exige en primer lugar que los organismos financieros reduzcan los requerimientos de fondos de contraparte de los países y en segundo lugar que se profundicen y difundan los mecanismos de cofinanciación entre los bancos —tal como ha sido la experiencia entre el BID y el BM en varios proyectos—, como resultado de lo cual se ha disminuido considerablemente el aporte de los países. En tercer lugar, deben emplearse nuevos mecanismos de cofinanciación entre los bancos de desarrollo y otras fuentes de financiamiento bilateral o con bancos comerciales. A esos efectos los proyectos deben prever explícitamente su utilización como cofinanciación de préstamos comerciales o de otras fuentes bilaterales, como los préstamos de los Gobiernos de Italia y España, generalizados en la región, intentando cubrir el financiamiento de bienes y servicios no contemplados en los mismos y admitiendo el uso de tales recursos como contraparte. Un mayor grado de complementariedad entre los mecanismos financieros de las diversas fuentes, tanto multilaterales como bilaterales, sería altamente deseable.

Conceptos elegibles para financiación

Tradicionalmente, los proyectos han restringido la financiación a los costos correspondientes a las inversiones previstas en los proyectos. La experiencia ha ido demostrando que se requiere asimismo, con frecuencia, financiar otros rubros que —al no ser inversiones en sí mismos— adquieren particular importancia como complemento de las mismas. La inclusión del capital de trabajo y de fondos comerciales aparece cada vez más como una necesidad complementaria de las inversiones de los proyectos. La disponibilidad de fondos comerciales a entidades privadas, como cooperativas, para garantizar una mayor transparencia a los mercados de productos aparece recurrentemente como una necesidad, sin que haya una clara vocación para financiar estas necesidades por parte de los OFI. De hecho, el financiamiento para mejorar los sistemas de comercialización ha sido muy parcial y superficial de acuerdo con una reciente evaluación de la propia experiencia del Banco Mundial, donde los componentes de comercialización correspondieron a solamente un 3% del total de los costos (Banco Mundial 1988d).

Tasas de interés, indexación y riesgo cambiario

Las dificultades relacionadas con las tasas de interés y mecanismos de indexación para los subpréstamos han sido un problema básico que afecta la demanda efectiva de crédito. Con el objetivo de no caer en tasas subsidiadas, con frecuencia se ha caído en mecanismos que suponen un riesgo exagerado para el productor o industrial, sobre todo a la luz de las variaciones que se operan en los mercados financieros. El establecimiento de varios mecanismos optativos de ajuste de los préstamos (incluyendo ajustes según valor de productos) ha solucionado en parte el problema, aunque requiera mayor flexibilidad sobre todo en cuanto a asumir los riesgos de la operativa financiera. El traslado del riesgo cambiario a los subprestatarios supone generalmente un incremento de la tasa de interés, el que ejerce un marcado efecto negativo sobre la demanda

por créditos. Compartir el citado riesgo cambiario entre gobiernos y bancos, sin cargo para el inversor, parece una alternativa necesaria en futuras operaciones.

Financiamiento complementario a proyectos de capitalización de deuda

La conversión de la deuda en capital, o la capitalización de la deuda como se la denomina corrientemente, es un subproducto de la crisis de endeudamiento que afecta a casi todos los países de ALC. El mecanismo surge como consecuencia de la aparición de un mercado secundario en el que se comercian los instrumentos de deuda de los países en desarrollo. En este mercado secundario el acreedor vende con un importante descuento los referidos instrumentos de deuda de acuerdo con una cotización que refleja la credibilidad que cada país ofrece a sus acreedores. El descuento llega en casos extremos a un 70 ó 75% del valor nominal del documento, lo que implica que el comprador paga entre un 25 y 30% del valor del mismo. Este mercado secundario se ha ido organizando progresivamente y aun cuando el volumen de la operativa resulta pequeño en relación con el monto de la deuda, no lo es necesariamente en relación con el posible impacto sobre las inversiones. En 1986 el volumen de transacciones involucrando tales instrumentos fue de 7.000 millones de dólares. Una vez adquirido el título de deuda en el mercado secundario, el potencial inversor se presenta ante el Banco Central de su país con un proyecto de inversión que al ser aprobado implica que el Banco Central adquiere los títulos de deuda, a su vez con un descuento, comprometiéndose a pagarlos en moneda local para la ejecución de las inversiones requeridas por el proyecto. Del descuento total con que se cotiza un título de deuda en el mercado secundario, una parte se apropia el Banco Central y otra parte permanece como un subsidio directo, lo que hace al mecanismo muy atractivo para potenciales inversores. La experiencia de Chile, Argentina, Uruguay y otros países de la región ha sido muy exitosa como mecanismo promotor de inversiones. Mientras que la demanda de crédito es lenta y requiere mucho tiempo para desembolsar los fondos, las licitaciones de capitalización de deuda agotan los topes licitados por los bancos centrales con una gran rapidez.

Esta fuerte demanda de fondos para proyectos de inversión que en una importante proporción corresponden a agroindustrias, es producto del subsidio implícito y necesita por lo general que el componente importado del proyecto sea financiado directamente por el inversor, al limitarse el Banco Central a cubrir exclusivamente una proporción de los costos de moneda local. La posible complementariedad entre la financiación de los bancos multilaterales y el sistema de capitalización está precisamente en el diseño de líneas de crédito que permitan que el inversor, por encima de su propio aporte de capital con el que adquiere los títulos en el mercado secundario, cuente con líneas de financiamiento para aquellos costos no cubiertos por la operativa de capitalización. Es de esperar un evidente sinergismo de esta operativa, por cuanto la realización de inversiones se ve estimulada por el subsidio de la capitalización, mientras que los fondos de los bancos de desarrollo garantizan la disponibilidad de financiamiento complementario.

La reorientación de los sistemas financieros nacionales

El paso más efectivo para lograr un flujo neto positivo e importante de recursos financieros para la inversión privada en la agricultura sería la estabilización monetaria y cambiaria. La estabilización eliminaría la mayor parte de los incentivos para la especulación, la inversión no productiva, la fuga de capitales desde el campo hacia otras actividades, y permitiría un uso más eficiente de los recursos en el sector rural. La suma de los capitales que hoy fugan, más el costo del mal uso y desvío de créditos

subsidiados, probablemente excede de lejos cualquier aporte nuevo de recursos a la agricultura de la región que podrían efectuar los gobiernos conjuntamente con los organismos internacionales. Una reducción, aunque sea parcial, de esas pérdidas debe ser la primera prioridad de un programa para aumentar la transferencia neta de capitales hacia el campo.

Para reducir la desventaja del sector rural en cuanto a la rentabilidad del capital, es necesario reforzar los *instrumentos del derecho de propiedad rural* –la titulación y el proceso judicial–, así como los instrumentos de garantía bancaria.

El camino más efectivo para elevar la rentabilidad de la agricultura y así mejorar el flujo neto de capitales, consiste en las intervenciones tradicionales orientadas a capitalizar y elevar la productividad agrícola – *las carreteras y otra infraestructura rural, la investigación y extensión, y la mejora en los precios agrícolas*. Estas medidas, si bien su efecto sobre el flujo financiero neto hacia el campo es poco visible, son las que a la larga probablemente contribuyan en mayor grado a mejorar ese flujo, aumentando la proporción de los excedentes agrícolas que son reinvertidos, y mejorando la imagen crediticia del sector.

En las nuevas modalidades de préstamo de la banca internacional de desarrollo se debe insistir con aún más énfasis en la importancia de *tasas de interés no reprimidas o subsidiadas* para el agricultor. A pesar de la mayor liberalización en los mercados financieros de la región, subsisten resistencias fuertes a favor de las tasas preferenciales para el agricultor y, en especial, el pequeño agricultor. Al mismo tiempo, la insistencia por parte del BID y el BM se diluye ante las exigencias de los programas de préstamo y de desembolso, ante la exigencia del frecuente objetivo de balanza de pagos que se incorpora en muchos de los préstamos para crédito agrícola, e incluso, ante el deseo de los bancos de mantener su influencia sobre otros aspectos de la política económica. Al final de cuentas, se debilita la necesaria severidad del Banco en cuanto al mantenimiento de tasas de interés reales dentro de los programas apoyados y dentro del crédito agrícola en general en el país prestatario. La disciplina en este punto es de gran importancia para el objetivo buscado: el aumento sostenido en el flujo de crédito hacia el pequeño agricultor.

Otra línea de acción a considerar es la creación o expansión, según el caso, de una *banca de segundo piso* destinada a la agricultura. El objetivo sería el desarrollo de un mercado de redescuentos para los créditos agrícolas con base en documentos de garantía. Sería preciso un conjunto de acciones dirigidas a reforzar y extender las garantías bancarias en la actividad agrícola, y a incrementar la participación de la banca comercial en el financiamiento agrícola de una forma comercial.

Un mercado formal para el redescuento agrícola, basado en un perfeccionamiento institucional de los documentos de garantía, será un instrumento importante para la penetración de esa banca formal a las extensas capas de productores más pequeños, hoy excluidos del alcance de esa banca. A la larga, el crédito llegará al pequeño productor más como consecuencia de la evolución del sistema financiero en general que de la creación de instituciones de crédito selectivo, o de los mecanismos de crédito informal, como son las cooperativas, los prestamistas informales y los créditos a "grupos".

Los documentos de garantía a utilizarse podrían ser los que existen en la mayoría de los países –*prendas, warrants, warehouse receipts, letras, pagarés e hipotecas*–, además de otros que las mismas entidades financieras, con alguna ayuda inicial, innovarían. El objetivo principal sería, no la creación de nuevos documentos, sino el mejoramiento de las leyes, hábitos, e instituciones que otorgan seguridad y liquidez a los documentos existentes.

Las acciones específicas variarían de país a país, pero en general incluirían los siguientes pasos:

- La titulación masiva con base en catastro y reformas administrativas en los sistemas de registro público y en las cortes; en algunos países sólo será posible luego de modificaciones en las leyes de reforma agraria, para eliminar ambigüedades y facilitar la propiedad individual.
- La creación de sistemas de registro y de supervisión de documentos de garantía, incluyendo la propiedad mueble.
- El refuerzo de las cortes para permitir una resolución pronta de conflictos y asegurar el cumplimiento obligado de los derechos de propiedad.
- Una campaña educativa dirigida a crear apoyo para las bases institucionales de las garantías agrícolas.

Sin embargo, se debe seguir una estrategia de "dos pies", reforzando la *complementarización de las instituciones formales e informales*. Esta propuesta se fundamenta en la necesidad de mecanismos financieros que traslapen los sectores agrícola y no agrícola para hacer posible la transferencia de excedentes financieros de la ciudad al campo, la mayor fuerza probable de las instituciones basadas puramente en el mercado, y la flexibilidad y modernidad tecnológica de las instituciones formales.

En general, las instituciones y los mecanismos creados ad hoc por técnicos y por las autoridades políticas para la atención financiera de los grupos más pobres, no han logrado mayormente una viabilidad autosostenida. Una explicación de esa falta de dinamismo es la no presencia del sistema financiero formal para actuar en complemento y apoyo a las instituciones informales. Otra es la limitación inherente de los mecanismos y de las instituciones que descansan principalmente en el contacto y conocimiento personal, o en vínculos de trabajo, o de alguna otra forma de agrupación, como son las cooperativas rurales y los prestamistas informales. La experiencia de algunos países ha demostrado la contribución potencial de tales mecanismos, pero también las limitaciones que derivan de la personalización y de la no diversificación regional y por cultivo. La mayor seguridad y menor costo de transacción que el contacto personal de las cooperativas, los grupos y los prestamistas informales le otorgan al crédito minorista, debe ser complementada mediante la mayor flexibilidad y el alcance que otorgan la impersonalización y el uso de instrumentos objetivos que caracterizan la banca formal.

Se debe dar *más énfasis a los mecanismos indirectos* para favorecer a los grupos más pobres en el campo. La frustración ante la lentitud de los procesos de mercado y de *trickle-down* ha producido un exagerado esfuerzo para dirigir los beneficios del crecimiento hacia los grupos pobres. En el caso del crédito agrario, el resultado ha sido perverso: los controles han distorsionado y retrasado el desarrollo del sistema financiero sin modificar el patrón de exclusión del pequeño productor, ni aumentar el flujo neto financiero a favor del sector.

Concretamente, las nuevas modalidades de acción de la banca multinacional de desarrollo deben preocuparse principalmente por lograr el crecimiento de la agricultura en general, no del pequeño productor. Este criterio significará que, en la práctica, los mayores beneficios de distintas intervenciones a favor de la agricultura se dirigirán frecuentemente a los agricultores medianos y grandes. Ese resultado debe evaluarse como un método de transferir conocimientos de nueva

tecnología, nuevos productos y mercados, e infraestructura rural al pequeño productor. También es importante para los productores de pequeña escala la generación de demanda de mano de obra y de insumos y servicios locales; una proporción muy alta de sus ingresos actuales –de un tercio a dos tercios– proviene del trabajo asalariado y de la producción rural no agrícola. Si se contabilizan cabalmente los costos indirectos y sistémicos de los controles requeridos para beneficiar en forma más directa a los pobres, además de los beneficios indirectos del crecimiento global del sector, es probable que muchos proyectos de beneficio indirecto sean los más rentables aun para los pobres.

Áreas prioritarias para el financiamiento de la agricultura

La identificación de áreas prioritarias de financiamiento requiere un análisis de largo plazo sobre las condiciones de la agricultura de ALC. Al plantearse el escenario en que deberá desenvolverse la agricultura de la región con esa perspectiva, inmediatamente surge el proteccionismo de los países industrializados como una seria interrogante para la reactivación agrícola. Las materias primas alimenticias han sufrido una caída secular en sus precios con el consiguiente efecto de los términos de intercambio de ALC. En los últimos años, sin embargo, el problema adquiere características dramáticas para la región debido a la caída de los precios de los productos básicos en el mercado internacional provocado por el proteccionismo exagerado de los países industrializados.

A fin de priorizar campos para la inversión en agricultura es necesario tener claro si el proteccionismo agrícola, que ha perjudicado a ALC recientemente, es un fenómeno netamente circunstancial o si obedece a una tendencia de largo plazo difícil de revertir. La evidencia empírica de trabajos realizados sobre el proteccionismo agrícola (Anderson y Hayami 1986) sugiere que a medida que las economías crecen, tienden progresivamente a proteger su agricultura en relación con otros sectores. Si bien es cierto que de acuerdo con el análisis económico hay una reducción del bienestar a raíz de tales prácticas discriminatorias, la experiencia nos indica que el proteccionismo no sólo es evidente en la CEE y EE.UU., sino que también lo es en Japón, Corea, Taiwan, Brasil, Canadá, y que existe una marcada correlación entre nivel de desarrollo y proteccionismo agrícola.

El hecho de que sean los países de mayor nivel de ingresos los que adoptan políticas más proteccionistas agrava la situación de ALC, por cuanto serían precisamente esos países quienes estarían en mejores condiciones de importar los productos básicos de la región.

Un conjunto de razones teóricas llevan a la conclusión de que la región enfrenta un problema estructural, que más allá de ciertas mejoras coyunturales afectará la posibilidad de reactivación de la agricultura latinoamericana en el largo plazo:

En primer lugar, el desarrollo tecnológico permite lograr aumentos extraordinarios de producción, por lo que la importancia de los recursos naturales, tan abundantes en ALC, se hace relativamente menor. El avance tecnológico sustituye a los recursos naturales en el proceso de producción, y aun cuando ello implica mayores costos, también supone una pérdida del valor relativo de los recursos naturales que han sido tradicionalmente la base de la producción agrícola de la región.

En segundo lugar, a medida que las economías se desarrollan, la importancia relativa de la agricultura respecto del sector industrial y de los servicios se reduce, lo que vuelve relativamente menos costosa la financiación de los subsidios a la producción de materias primas. Ante esta realidad, ya sea que los subsidios sean pagados a través del presupuesto público o directamente

por los consumidores, la presión política para su eliminación se reduce considerablemente por cuanto su impacto sobre el presupuesto público o el presupuesto familiar es menor en términos relativos.

En tercer lugar, el carácter estratégico de los alimentos hace que los países industrializados no estén dispuestos a depender de terceros países para su abastecimiento, por cuanto ello implica una dependencia inaceptable en términos políticos.

Por consiguiente, ALC no puede, ni debe, basar su estrategia de largo plazo en convertirse en proveedor de productos básicos al mundo desarrollado, por cuanto existen poderosas razones que hacen pensar que en la medida que las posibilidades tecnológicas y ecológicas lo permitan, los países desarrollados seguirán protegiendo a sus agricultores aun con las pérdidas de eficiencia que ello implica y los altísimos costos de su producción. Como corolario de lo expuesto se desprende que las ventajas comparativas que ALC posee en función de la abundancia y calidad de sus recursos naturales dejarán progresivamente de constituir un factor decisivo para competir internacionalmente.

Ante esta posibilidad se abren dos alternativas: la articulación del complejo agrícola-agroindustrial y la integración regional.

Tradicionalmente, los OFI destinaron su financiamiento al fomento de la producción primaria y a la realización de inversiones relacionadas con ella, tales como la investigación, extensión, etc. Sin descuidar estas áreas, es necesario que en el futuro se considere prioritariamente el apoyo financiero al complejo agrícola-agroindustrial y en particular a las agroindustrias de exportación. Aparte del aumento del valor agregado de las exportaciones, ello se justifica por ser el proteccionismo mucho más intenso a nivel de la producción primaria que a nivel de productos procesados, por cuanto el objetivo de los países es de proteger a los agricultores y no a las industrias. A modo de ejemplo, la carne fresca tiene cuotas de importación en la CEE y trabas sanitarias que impiden su importación en EE.UU., mientras que las carnes procesadas tienen libre acceso a ambos mercados mediante el pago de aranceles relativamente bajos.

Por otro lado, es bien conocido que el comercio de productos alimenticios se encuentra concentrado en grandes empresas que invariablemente han dado muestras de no interesarse en el procesamiento en sí de los productos que comercializan, sino que su área de especialización radica más bien en la comercialización de sus "marcas" y la investigación tecnológica. Ello deja un importante campo para el procesamiento de la producción primaria en la propia región, contando para ello con menores costos de materia prima y de mano de obra.

Los cambios de hábitos de los consumidores en los países desarrollados, consecuencia de los cambios en sus estilos de vida, la demanda por alimentos sanos, libres de residuos químicos, el interés por comidas rápidas y fácil de preparar, van marcando una demanda potencial de nichos de mercados y productos a que la región debe apuntar. Anticipar el sentido y dirección de esos cambios y ofrecer productos que se adecúen a las necesidades de los consumidores es el desafío de la agroindustria de ALC.

Acceder a un desarrollo exportador de esta naturaleza obviamente requiere complementar las ventajas comparativas para producir materias primas que posee la región con una serie de otros elementos, como una política de decidido apoyo de las exportaciones, una gran apertura en materia de importación de tecnología, insumos y bienes de capital. Fundamentalmente, exige asimismo un gran esfuerzo de modernización del sector agroindustrial con fuertes inversiones en tecnología de procesamiento, de frío, de empaque, de comercialización, etc., que ponga a la industria en

condiciones de competir tanto por sus precios como por la calidad de sus productos. Las posibilidades de financiación en estas áreas van desde la inversión física en equipamiento y construcciones a nivel de industria, hasta el fortalecimiento de la instituciones capaces de investigar mercados, promover exportaciones e investigar en tecnología de procesamiento. Se trata de un campo muy amplio, en el que la formación de recursos humanos deberá también jugar un importante papel.

El mercado latinoamericano tendrá hacia el año 2000 más de 500 millones de habitantes, lo que le da a la región una dimensión suficiente para no basar su estrategia de crecimiento exclusivamente a las exportaciones extrarregionales. Muy por el contrario la región debe ver en el espacio latinoamericano y en el aumento del comercio interregional una fuente potencial de dinamismo y crecimiento de largo plazo. En particular, el comercio de productos agrícolas y pecuarios primarios y procesados ofrece posibilidades ciertas de un importante crecimiento. El análisis por producto y por país del comercio agrícola intrarregional indica que existe un amplio margen para el crecimiento y que el mismo podría contribuir a mejorar el problema originado por la reducción de importaciones que ALC ha experimentado a consecuencia de la crisis de la deuda.

Invariablemente, los estudios sobre el comercio agrícola de ALC reconocen que uno de los mayores obstáculos que enfrenta la región para acrecentar el comercio interregional reside en las *condiciones de financiamiento que los países extrarregionales ofrecen a los importadores de la región*. Las condiciones de financiamiento otorgadas explican en buena medida el elevado nivel de abastecimiento extrarregional de productos agropecuarios, tal como ocurre con las ventas de trigo, maíz, arroz, legumbres y aceites de EE.UU., financiados a través de la "Commodity Credit Corporation" en condiciones muy atractivas en cuanto a plazos y períodos de gracia. Consecuentemente, uno de los aspectos claves para el incremento del comercio descansa en la posibilidad de obtener financiamiento para el mismo. La idea de la creación de un fondo regional destinado al financiamiento de las exportaciones regionales ha sido planteada como una alternativa de financiación de los OFI. El objetivo de un financiamiento de esta naturaleza debe ser el de igualar las condiciones de financiamiento para las importaciones de productos agrícolas dentro y fuera de la región. Este tipo de financiamiento supone una innovación importante para los bancos internacionales por cuanto su operatoria no ha contemplado tales iniciativas en el pasado.

Una segunda línea de financiamiento posible tiene como objetivo el apoyo al proceso de integración —no necesariamente relacionado con el comercio—, básicamente a través de proyectos multinacionales. En áreas tales como la investigación agrícola y la educación no solamente existen razones teóricas que justifican las ventajas de la integración, sino que existen antecedentes de proyectos exitosos que involucran a una serie de países de la región. La experiencia actual de la CEE hacia la creación de una Comunidad Tecnológica Europea que le permita competir con EE.UU. y Japón, habla claramente de las ventajas de este tipo de integración.

Asimismo, los proyectos de transporte, comunicaciones y demás infraestructura relacionada con la integración deberían tener una alta prioridad en las decisiones del BID y demás organismos financieros regionales.

Las diferentes experiencias de integración llevadas a cabo en la región se han caracterizado por un esquema a través del cual los países van progresivamente haciendo concesiones recíprocas en el comercio intrarregional. La profundización de este proceso se ve naturalmente demorada por la presión que ejercen los grupos económicos cuyos intereses se ven afectados. Un enfoque diferente a este lento proceso consistiría en plantearse la integración en una perspectiva de largo plazo, cuyo objetivo final consiste en que cada productor o cada empresa tenga a su disposición un mercado potencial de 500 millones de habitantes, a través de la eliminación total de las restricciones existentes.

Desde esa óptica puede verse a la integración como una parte del proceso de ajuste global, voluntario en este caso, justificado por los beneficios para el conjunto de la región, pero que seguramente implicará costos para determinados sectores o incluso países. Tal es el caso de países que pasan a importar productos de la región a precios mayores que los obtenibles de sus actuales proveedores, tal como sucede con los lácteos y cereales tanto de la CEE como de EE.UU.

De acuerdo con este enfoque, surge una tercera área de posible financiación que va dirigida a compensar transitoriamente países y sectores afectados por los costos resultantes de la integración, orientando la financiación hacia la reconversión de las estructuras para permitirles su modificación con vistas a competir en un mercado regional de dimensiones difícilmente imaginables en la actualidad.

Sin pretender que los campos que se mencionan sean exhaustivos o excluyentes de otras áreas, a continuación se plantean un conjunto de áreas que aparecen prioritarias para financiar de acuerdo con una perspectiva de mediano y largo plazo, frecuentemente dejada de lado por la urgencia de la problemática coyuntural.

Educación, capacitación y formación de recursos humanos

La riqueza de un país se mediaba en otra época por la abundancia de sus recursos naturales. No obstante ello, la realidad que enfrentan los países de la región a medida que se acercan al fin del siglo XX indica que países extremadamente bien dotados de recursos naturales corren el riesgo de convertirse en países "pobres" por cuanto la riqueza de los países radica hoy en día en el adelanto tecnológico y la inteligencia del manejo empresarial. Las ventajas que se derivan de los recursos naturales van paulatinamente perdiendo importancia en economías que son cada vez menos agrarias, eventualmente menos industriales y mucho más productoras de servicios—área ésta donde se producen los cambios más notables y el desarrollo más espectacular.

En consecuencia, el capital que en el futuro permitirá crecer a ALC no está en sus recursos naturales sino en los recursos humanos que los países sean capaces de ir acumulando.

En función de esta realidad la inversión en educación de la población rural, la capacitación de personal técnico y profesional en áreas relacionadas con la agricultura y en general la formación de recursos humanos en áreas vinculadas con la salud y nutrición, deben ser objeto de atención prioritaria en los programas de inversión.

El establecimiento de estas prioridades requerirá una revisión de los presupuestos públicos por cuanto, en época de crisis, hay una marcada tendencia a recortar aquellos gastos cuyos retornos no son inmediatos. Las nuevas modalidades de financiamiento deben actuar en estos casos fortaleciendo la perspectiva de largo plazo necesaria para priorizar estas inversiones.

Generación y transferencia de tecnología, y desarrollo empresarial

Los conceptos referidos a la pérdida de importancia de los recursos naturales justifican la necesidad de canalizar financiamiento al área de generación y transferencia de tecnología, como forma de crear nuevos recursos para el crecimiento.

Sin embargo, en esta área específica no sólo se trata de incrementar el volumen de la inversión, sino que debe garantizarse su uso en forma eficiente, lo que se puede lograr a través de la

incorporación a los préstamos de la rica experiencia que en esta área ha sido acumulada por organismos técnicos, tanto nacionales como internacionales. Las relaciones entre investigación y extensión, la complementación de esfuerzos entre el sector privado y el sector público, la participación de productores, la necesidad de descentralizar los servicios, la utilización de mecanismos grupales, son solamente algunos de los elementos cuya implementación, frecuentemente estimulada por organismos técnicos, se vería enormemente apoyada al ser incluida en programas donde las reformas políticas se refieren a la política tecnológica.

De acuerdo con el planteo de profundizar el desarrollo agroindustrial mencionado anteriormente, el área de investigación y difusión de tecnología al sector privado debe hacerse extensiva al procesamiento de alimentos y fibras, y áreas relacionadas, tales como la tecnología de conservación, envase, etc.

El papel potencial de la asistencia técnica privada para la modernización de la agricultura ha sido ya demostrado. Se requiere sin embargo que los mecanismos de financiamiento en la agricultura consideren la adquisición de conocimiento tecnológico y la capacidad empresarial como un rubro financiable y por tanto posible de incorporar en los programas de crédito bancario.

Modernización del sector público agropecuario y del sistema financiero nacional

Los problemas de eficiencia en la prestación de servicios por parte de los organismos estatales del área agropecuaria no se limitan al campo de la generación y transferencia de tecnología. Por el contrario, la modernización del sector público agropecuario, incluyendo ministerios y entes descentralizados, parece ser una necesidad inmediata y generalizada en ALC. El análisis de la estructura y operación del sector público revela una falta de coherencia entre las actividades y las políticas, falta de mecanismos formales de coordinación entre las diversas áreas y organismos, dispersión de actividades de escaso impacto individual, reducido número de productores asistidos, limitación de recursos tanto humanos como materiales y financieros, inadecuada distribución de recursos, falta de priorización de su uso, necesidad de descentralizar y eventualmente transferir funciones al sector privado, etc. Este panorama da la pauta del esfuerzo de racionalización de servicios que es necesario encarar, en el cual deberán cooperar los organismos financieros y técnicos especializados.

Dentro del sistema institucional que sirve a la agricultura, uno que requiere importantes reformas es el sistema bancario y en particular la banca de fomento agropecuario. La transformación estructural y capacidad operativa de este importante sistema demanda que se adopte la decisión de invertir para modernizar y, cuando sea el caso, cambiar radicalmente las instituciones existentes.

Inversión en el desarrollo social sostenido y alivio de la pobreza

La justificación de definir a este campo como prioritario no obedece, como los anteriores, a una racionalidad de costos y beneficios. El apoyo a los grupos de menores ingresos y a la pobreza tan generalizada en ALC a través de programas de salud, nutrición, educación y vivienda no corresponde a cálculos económicos, sino a decisiones políticas de los gobiernos que deben ser apoyadas por los organismos financieros con el aporte de recursos y por los organismos técnicos con el diseño de programas que garanticen la máxima cobertura posible de beneficiarios.

En particular, se requiere apoyar la generación de estrategias de desarrollo sostenido que permitan resolver los aspectos estructurales que son causa de la pobreza. Ello a su vez demanda el financiamiento de inversiones que permitan mejorar la calidad de los recursos naturales y la superación del recurso humano, ambas con retornos al mediano y largo plazo.

La recomendación para el financiamiento, resumida en los puntos anteriores, hace particularmente atractiva la complementación entre los organismos financieros y los técnicos especializados para el desarrollo de programas sectoriales a ser apoyados por préstamos. La elaboración de programas de largo plazo que incluyen financiamiento de inversiones y reformas de política e institucionales, es una tarea compleja que requiere una gran dedicación de grupos técnicos altamente calificados, difícilmente disponibles en todos los países pero que es posible movilizar entre países. Es por ello que aun reconociendo que se trata de programas "de los países", es razonable pensar que los organismos financieros y los técnicos especializados sumarán sus esfuerzos para colaborar con los países tanto en la preparación como en la ejecución.

La complementación y apoyo a los países puede darse a diferentes niveles, tal como ha ocurrido en el pasado con la capacitación de personal a través de cursos, seminarios y otras actividades diseñadas especialmente para esos efectos. Más allá de la importancia de tales acciones, se deben enfatizar las posibilidades de complementación en la preparación y supervisión de los programas.

Tal como surge de la experiencia del Banco Mundial, el trabajo de diagnóstico sectorial (CESW) adquiere enorme relevancia como antecedente inmediato a la elaboración de programas de largo plazo de desarrollo agropecuario. En esta área, organismos especializados como el IICA pueden realizar un significativo aporte en un trabajo de análisis permanente del sector agropecuario y de la situación de corto y largo plazo en los mercados de futuro.

Este trabajo de diagnóstico sectorial y el que se realice en áreas relacionadas con la economía en general y la operativa estrictamente bancaria, deben seguir una metodología que establezca el conjunto de instrumentos que permitirán el "diálogo" entre organismos internacionales y los países. En este sentido se sugiere que los trabajos se inicien con la preparación de un *Documento de Base de Política y Financiamiento Agropecuario (DBPFA)*, que debe concebirse como un documento propio del gobierno, para cuya preparación se cuenta con el apoyo de los organismos técnicos. En función de los objetivos de desarrollo del país, en la elaboración del documento se debe analizar la política macroeconómica, la estructura sectorial y la situación externa prevista para dar forma al DBPFA; su objetivo último consiste en plantear un programa de inversión y reforma de política e institucional para un período de cinco años, durante los cuales cada una de las partes intervinientes adquiere ciertos compromisos en cuanto a financiamiento, apoyo técnico e implementación de reformas que armónicamente confluyan al logro de un objetivo común de crecimiento. El establecimiento de un mecanismo de evaluación permanente facilitará la realización de ajustes en los diferentes tramos del programa que resulten necesarios en función de los resultados obtenidos.

Una operativa de largo plazo requiere naturalmente una adaptación de los organismos financieros y técnicos a tal estrategia, donde el análisis político de la propuesta necesita una particular competencia de los técnicos en esa área. Paralelamente, la viabilidad de las propuestas radica en gran medida en el apoyo que le den una serie de organismos centrales y autónomos del área económica, agropecuaria y de planificación. Establecer un diálogo fluido a esos niveles y obtener una propuesta de consenso demandan una habilidad que seguramente será necesario desarrollar en el personal de los organismos y con la colaboración de consultores externos y propios del país. La instrumentación de algunos programas piloto en países seleccionados sería una necesaria experiencia para afinar un mecanismo de cooperación de esta naturaleza.

Dada la importancia de la oportunidad en que se elaboran y revisan los programas plurianuales, es importante lograr una adecuada coordinación en los mecanismos de programación del gobierno, los propios de los organismos internacionales, lo que seguramente demandará una cierta dosis de flexibilidad en estos últimos.

La cooperación de organismos tales como el IICA, el BID y el Banco Mundial no necesariamente debe alcanzar a la totalidad de las actividades presentes en un programa de desarrollo sectorial de largo plazo. El apoyo puede incrementarse en una parte de las acciones contenidas en el programa con la única salvedad de que las que no sean objeto de apoyo guarden la necesaria coherencia con las que efectivamente serán apoyadas.

El papel del IICA

La filosofía que inspira al IICA en la búsqueda de nuevas modalidades de financiamiento para la agricultura de ALC es plenamente coincidente con las prioridades con que el propio BID enmarca sus futuras acciones, tal como surge de las palabras de su Presidente: "... el BID quiere colaborar con los procesos de cambio en América Latina y el Caribe. Deseamos proporcionar a los países servicios de cooperación técnica, y asociamos a la región y a los organismos que en ella trabajan, en las tareas de pensar y anticipar los problemas y las cuestiones fundamentales que hacen al proceso de desarrollo en su concepción más amplia. Esta es una tarea fundamental de la que el Banco no puede estar ausente".

Explorar y proponer nuevas modalidades de financiamiento para la agricultura de ALC se justifica por varias razones. Por un lado, la experiencia de los años ochenta en préstamos de ajuste estructural y sectorial, aun cuando no ha sido enteramente exitosa, constituye una buena base para plantear nuevas modalidades para el futuro. Paralelamente, la realidad de estos años finales de la década se presenta diferente de la del comienzo. La comunidad internacional ha tomado conciencia del problema de la deuda a la que se ha dado una dimensión política que excede el plano estrictamente financiero, tal como surge, por ejemplo, de la reciente iniciativa del "Plan Brady". En estos últimos años del siglo, América Latina y el Caribe deberán dejar atrás el problema del endeudamiento y un pasado de crisis y frustraciones para enfrentar el siglo XXI con las energías puestas decididamente en aprovechar su potencial de crecimiento.

La mayor disponibilidad de recursos resultante del mejoramiento de la crisis de la deuda, deberá encontrar en el sector agrícola un ávido demandante de capital para alentar su desarrollo. El óptimo aprovechamiento de tales inversiones requiere un marco de políticas adecuadas e instituciones modernas y eficientes que permitan hacer máximo el retorno por unidad de capital invertido. Se necesita, también, que los OFI y los gobiernos coincidan en las apreciaciones sobre el contexto internacional en el que se desenvuelven los países y el escenario social y político doméstico.

La base de la propuesta que presenta el IICA consiste en que los países preparen sus propios programas de mediano y largo plazo sectorial agrícola (PSA) en los cuales se establezcan los cambios requeridos en los proyectos de inversión a realizar, políticas sectoriales y las reformas institucionales a ejecutar. Se trata del desarrollo de un programa que el país se plantea como necesario para el crecimiento de su agricultura con un horizonte de cinco años (por ejemplo) al que concurren los bancos de desarrollo aportando los recursos financieros y los organismos técnicos especializados colaborando con el país en las distintas etapas que supone el desarrollo del programa: preparación, ejecución, seguimiento, etc. Con esta consideración el financiamiento de un PSA puede incluir uno o más de los siguientes componentes básicos: el financiamiento de las inversiones del sector público y del sector privado por la vía del crédito; el financiamiento para facilitar las reformas de política; y el financiamiento de la modernización de las instituciones relacionadas con el sector.

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 a través 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 (bancarios, tecnológicos, educativos, etc.).

El financiamiento al que los países puedan acceder para hacer posibles las reformas de política e institucionales a ejecutarse de acuerdo con el PSA, estará relacionado con los costos de transición que el país incurra al proceder a implementarlas, que es necesario atenuar para asegurar la viabilidad económica y política de los cambios. Resulta obvio destacar que un programa sectorial agropecuario deberá tener beneficios superiores a sus costos. Sin embargo, para el período de transición, en el cual las nuevas políticas van gradualmente transformando las estructuras, y para que los costos transitorios no opaquen a los beneficios, se hace necesario asignar los correspondientes recursos. También es muy probable que haya determinados sectores de la población sobre los cuales recae el mayor costo implícito en la implementación de nuevas políticas.

El IICA (1989) plantea como elemento central el reconocimiento de que el objetivo esencial del financiamiento del costo de transición no es la transferencia de recursos para la balanza de pagos, como en el caso de algunos préstamos de ajuste estructural y de ajuste sectorial agropecuario. Tampoco supone la entrega de cierta cantidad de recursos contra el cumplimiento de cierta condicionalidad; se trata básicamente de financiar los costos de transición que tienen lugar al incluirse reformas de política.

El éxito del mecanismo esbozado depende de la capacidad de los países de preparar y ejecutar "buenos" programas sectoriales agrícolas (PSA). Es por ello que adquiere particular relevancia el trabajo realizado a nivel de país sobre temas económicos y sectoriales. La formulación de los mismos requiere un acabado diagnóstico general y sectorial para prevenir que se repita una de las críticas más frecuentemente realizadas a los préstamos de ajuste estructural, la cual se refiere a la carencia de información detallada sobre la evaluación del impacto de las reformas propuestas. En general, la experiencia muestra que puede existir un marco general que provee la dirección deseable de las políticas; pero no ha existido un mecanismo de ajuste preciso, adaptado a la realidad de cada país que permita evaluar el impacto de las políticas, priorizar las inversiones estratégicas y precisar las reformas requeridas en las instituciones. En función de lo expuesto, aparece como necesario el trabajo de los organismos técnicos en la preparación del diagnóstico y la evaluación ex-ante, así como el fortalecimiento de las capacidades nacionales para hacer más eficiente la implementación del programa. La experiencia de cooperación del IICA en Argentina constituye un buen ejemplo de apoyo a los países tanto en la preparación de programas de financiamiento como en el desarrollo de la capacidad nacional para esos efectos.

El IICA, como organismo hemisférico especializado en la agricultura, tiene una clara responsabilidad y un potencial de cooperar con los países de ALC y con los organismos financieros internacionales en la canalización de recursos financieros al sector rural. Sus cinco programas de acción están diseñados en función de las necesidades de la agricultura de los países de la región y abarcan las grandes áreas temáticas vinculadas al desarrollo del complejo agrícola-agroindustrial de sus países miembros.

La organización de la institución, descentralizada a través de las Oficinas en los países, le otorga

una relación privilegiada en los países, en particular con los ministerios de agricultura. Esta presencia permanente del Instituto en los países constituye un elemento de gran valor en el proceso de cooperar con aquéllos en la preparación de programas de largo plazo como los sugeridos en este documento. A la capacidad de acción en el terreno se suma al respaldo técnico que el IICA provee a las Oficinas a través de los programas técnicos que operan hemisférica y regionalmente.

La experiencia acumulada a través de las Oficinas en los países ha permitido recabar una valiosa información estadística básica y analítica, así como una información de carácter institucional, a nivel tanto público como privado, que mucho puede aportar a la viabilización de los programas sectoriales agropecuarios. En los últimos años, se han desarrollado actividades conjuntas con el sector de la banca nacional de desarrollo por constituir éste un elemento clave en el financiamiento al sector.

La cooperación que el BID y el IICA han venido desarrollando en el área de preparación de proyectos de inversión a través del Centro de Proyectos de Inversión (CEPI) del IICA es una muestra de actividades exitosas iniciadas por ambos organismos que alienta a pensar en nuevas oportunidades vinculadas a las nuevas modalidades de financiamiento que desarrollarán los OFI en el futuro. Asimismo, con el Banco Mundial en RUTA-I se ha participado en la labor de preparación de proyectos para los países de Centroamérica. Más recientemente, con el Banco Mundial y FIDA se ha iniciado en enero de 1989 el proyecto RUTA-II cuyo énfasis recae en la preparación de programas de inversión en los países referidos.

En este contexto, la experiencia de Argentina (de Obschatko y Garramón 1989), en donde el IICA colaboró con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) para el diseño de un programa sectorial agropecuario negociado con el Banco Mundial, constituye un interesante antecedente en materia de interacción entre organismos financieros, las instituciones de cooperación técnica y el país, para el diseño y negociación de programas de préstamo de este tipo.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, K.; HAYAMI, Y. 1986. The political economy of agricultural protection. Allen and Unwin.
- BALASSA, B. *et al.* 1986. Toward renewed economic growth in Latin America. Institute for International Economics.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 1988. Progreso económico y social en América Latina. Informe.
- _____. 1987. Progreso económico y social en América Latina. Informe.
- _____. 1984. Summary of the evaluation of global agricultural credit programs. Operations Evaluations Office. Office of the Controller. IDB.
- _____. 1978. Evaluation report on rural development and IBD multisector lending. Prepared by the group of controllers of the Review and Evaluation System.
- BANCO MUNDIAL. 1978. Crédito agrícola. Documento de política sectorial. Washington, D.C.
- _____. 1986a. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986. Washington, D.C.
- _____. 1986b. Structural adjustment lending: A first review of experience". Report no. 6409.
- _____. 1987a. Informe sobre el desarrollo mundial 1987. Washington, D.C.
- _____. 1987b. World Bank experience with rural development 1965/1986. Report no. 6883.
- _____. 1988a. Informe sobre el desarrollo mundial 1988. Washington, D.C.
- _____. 1988b. Agricultural sector adjustment lending: Background study for adjustment lending policy paper. Washington, D.C.
- _____. 1988c. Report on adjustment lending, R88-199. Washinton, D.C.
- _____. 1988d. Agricultural marketing: World Bank's experience". Report no. 7353, Washington, D.C.
- _____. 1988e. FY 88 Annual sector review-agriculture. Washington D.C.
- _____. 1989. World Bank: Chapter 8. Finance for the noncorporate sector.

- BAUM, W.;TOLBERT, S. 1985. Investing in development, lessons of World Bank experience. Oxford University Press.
- BAP. 1985. Estadísticas de préstamos. Recursos propios. Ejercicio 1985, BAP, Perú, Lima.
- BIANCHI, A.; DEVLIN, R.; RAMOS, J. 1987. The adjustment process in Latin America 1981/1986. IFPRI.
- BHATT, V. V. s.f. On financial innovations and credit market evolution. World Bank, Washington. Economic Development Institute.
- BULMER, T. *et al.* 1987. Políticas de ajuste en Centroamérica. Cuadernos de Ciencias Sociales no. 2, FLACSO.
- BRAVERMAN, A.; GUASH, L. 1986. Rural credit markets and institutions in developing countries: Lessons for policy analysis from practice and development, vol. 14, no. 10/11. Britain.
- CAMACHO, A.R.; GONZALEZ-VEGA, C. 1988. The impact of regulation on the structure and performance of financial markets: the case of Honduras. Agricultural Finance Program Department of Agricultural Economics and Rural Sociology. The Ohio State University.
- CAVASSA, A. s.f. Apuntes sobre crédito informal campesino. SUR Boletín Informativo Agrario.
- CCAMA, F. s.f. Crédito agrario, revisión bibliográfica.
- _____.; ALVARADO, J. 1988. El rol del crédito en la producción agraria. Lima, MIAC-CEPES.
- _____.; GUDGER, W. M. ; POMAREDA, C. 1982. The interaction of credit, insurance and relative prices on technology adoption. San José, C.R.
- Ponencia presentada en la Conferencia sobre riesgos de la agricultura, seguro y crédito en América Latina.
- _____. 1987. El uso del crédito y asistencia técnica en los hogares rurales en el Perú. Lima, GAPA, PADI, Fundación Friedrich Ebert.
- CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS (CEMLA). 1985. Financiamiento agrícola. México.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. 1987. Revista de la CEPAL no. 33.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 1985. Towards a European technology community. Communication of the Commission to the Council, Bruselas.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA (9., 1987, OTTAWA, CAN.). 1987. Reactivación agropecuaria: una estrategia para el desarrollo. San José, IICA. Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos no. a1/CR-87-13. 266 p.

- CUEVAS, C. E. 1988. Transaction costs in financial markets of less-developed countries. The Ohio State University, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology.
- DE ARAUJO, P.; MEYER, R. 1987. The dilemma of agricultural credit policy in Brazil. The Ohio State University, Columbus, Ohio.
- DIAZ BONILLA, E. 1987. Los programas de ajuste sectorial agropecuario: reflexiones sobre algunas experiencias en América del Sur. Mimeo.
- ECONOMIC AND SOCIAL PROGRESS IN LATIN AMERICA. 1988. Science and technology. Report. Washington, D.C.
- EDWARDS, S. 1987. Sequencing economic liberalization in developing countries, finance and development.
- EFFROS, R. C. 1988. Financial sector study: the relationship between law and development. Legal Department, International Monetary Fund.
- FABIYI, Y.; OSOTIMEHIM. 1984. An analysis of the impact credit on rice production: a case study of Ondo and Oyo States, Nigeria. *Saving and Development* no. 4.
- FINANCE AND DEVELOPMENT. 1988. Adjustment with growth; the fund, the bank, and country experiences. Reprinted from *Finance & Development*.
- FALLAS V., H.; RIVERA U., E. 1988. Agricultura y cambio estructural en Centroamérica. San José, C.R., IICA. Serie Documentos de Programas no. 8.
- FRY, M. J. 1988. Money, interest, and banking in economic development. University of California, Irvine.
- GONZALEZ-VEGA, C. s.f. Mercados financieros rurales en América Latina. Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.
- _____. 1984. Cheap agricultural credit redistribution in reserve. Undermining rural development with cheap credit. Ed. by Dale W. Adams *et al.*, Westview Press, Boulder.
- _____. 1986. Strengthening agricultural banking and credit systems in Latin America and the Caribbean. FAO working document.
- _____.; CAMACHO, A.R. 1988. Finance and rural-urban interactions in Honduras. Agricultural Finance Program Department of Agricultural Economics and Rural Sociology. The Ohio State University.
- _____.; POYO, J. 1988. Central American financial development. Agricultural Finance Program Department of Agricultural Economics and Rural Sociology. The Ohio State University.
- HOLST, J. 1988. International integrated programme on savings and credit for development: a summary. United Nations, New York. Department of International Economic and Social Affairs.

- HOWELL, J. 1980. Rural financial markets and institutions in developing countries. Borrowers & Lenders, Overseas Development Institute.
- IFAD. 1985. The role of rural credit projects in reaching the poor. International Fund for Agricultural Development Special Studies Series vol. 1, Oxford, England.
- IICA (C.R.). 1987a. Los programas de ajuste estructural y sectorial: implicaciones para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José, IICA. Síntesis de Sesiones y Conclusiones de Seminario.
- _____. 1987b. Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José. IICA, Serie Documentos de Programas no. 1. 72 p.
- _____. 1989. Hacia modalidades en el financiamiento de la agricultura. In Seminario sobre Modernización y Financiamiento de la Agricultura. BID, Washington, D.C.
- Conferencia presentada por el Dr. Carlos Pomadera en el Seminario del BID.
- INIO DE BERNA. 1988. Unión Internacional de Aseguradores de Crédito e Inversión. Comercio Exterior, vol. 38, no. 5.
- INTAL. 1988. Ajuste estructural e integración en América Latina. Integración Latinoamericana no. 133.
- _____. 1988. La integración de América Latina en la etapa actual.
- _____. 1987. El comercio intraregional de productos agropecuarios. Integración Latinoamericana no. 123.
- JIMENEZ, P. 1989. Arreglos institucionales, intermediación técnica y financiera entre los organismos internacionales y los microproductores. Seminario sobre Asistencia a Microproductores Urbanos organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ADEMI, Washington, D.C.
- KAMINSKY, M. Las agriculturas de los países de América Latina y el Caribe en la crisis actual. Condiciones, desempeños y funciones. San José. IICA. Serie Documentos de Programas no. 6. 64 p.
- KNUDSEN, O.; NASH, J. 1989. Agricultural sector adjustment lending and agricultural policy. BID/IICA, Washington, D.C. Documento presentado en el Seminario sobre Modernización y Desarrollo Agropecuario en América Latina.
- LADMAN, J. 1987. Costos de transacciones, racionamiento del crédito y estructura del mercado: el caso de Bolivia. Crédito agrícola y desarrollo rural: la nueva visión. Ed. por Dale W. Adams *et al.* The Ohio State University.
- _____.; TINMERMEIR, R. 1987. The political economy of agricultural credit. In Rural Financial Markets in Developing Countries. Ed. by D. W. Adams *et al.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- MAHABUD-HOSSAIN. 1988. Credit for alleviation of rural poverty: the Grameen Bank in Bangladesh. International Food Policy Research Institute, in collaboration with Bangladesh Institute of Development Studies.
- MATIZ A., M.B. 1988. Hacia un nuevo concepto de crédito de fomento: la labor del BID en Colombia. In Seminario de Desarrollo y Microempresa organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ponencia.
- MAYDON, M. 1988. El crédito agropecuario en tiempos de inflación. Comercio Exterior, vol. 38, no. 7, México.
- MICHALOPOULOS, C. 1987. World Bank lending for structural adjustment. Finance and Development.
- MITTENDORF, H.J. 1986. Promotion of rural banking for agricultural development. Marketing and Credit Service, Agricultural Services Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations. Roma, Italia.
- MONTES-NEGRET, F. 1988. The decline and recovery of Colombia's banking system: 1982-1987.
- OBSCHATKO, E.S. DE; GARRAMON, C. 1989. La cooperación técnica en los préstamos de ajuste sectorial agropecuario: la experiencia argentina. Buenos Aires, Arg.
- NEAL, C.R. 1988. Macro-financial indicators for one hundred seventeen developing and industrial countries. The World Bank.
- NORTON, R.; POMAREDA, C; RECA, L.; TORRES ZORRILLA, J. 1989. Las políticas macroeconómicas y la agricultura. San José, C.R. IICA. Serie Documentos de Programas no. 14.
- PESSAH, R. s.f. Channeling credit to the countryside.
- POMAREDA, C. 1982. Análisis de la banca de desarrollo. ALIDE. Lima, Perú.
- _____. 1986. El financiamiento de la generación y transferencia de tecnología agropecuaria. ALIDE, Lima, Perú.
- _____. 1984. Financial policies and management of agricultural development banks. A Westview Replica Edition, Colorado.
- POYO, J. 1986. Los bancos agropecuarios y la captación de depósitos. Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.
- RENGIFO, G. 1986. Crédito en economías campesinas andinas. Lima, Perú, INIPA-CICDA.
- RIDLEY, N.; ROBERTS, C. 1987. Policy areas and trends in adjustment lending related to agriculture. FY 1980/87. AGAP. Mimeo.
- ROZO, C.; PAZ, G.; ZAVALA, A. 1988. Opciones de apoyo crediticio a la agricultura de América Latina. México. Comercio Exterior, vol. 38, no. 7.

- SAYAD, J. 1983. The impact of rural credit on production and income distribution in Brazil. In *Rural Financial Markets in Developing Countries*. Ed. by D. W. Adams *et al.*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- SCHUH, E. 1988. Macro linkages and agriculture: the United States experience. In XX Conference of the IAAE, Buenos Aires.
- _____. 1987. Some issues involving agriculture in the coming multilateral trade negotiations. Geneva.
- _____. 1987. Agricultural policy reform in Latin America. Latin American Meeting of the IAAE, Mexico City.
- _____. 1986. The international context and rationale for adjustment lending. In *World Bank Seminar on Sector Adjustment Lending in Agriculture*. Annapolis.
- TENDLER, J. 1988. Northeast Brazil rural development evaluation: first impressions. Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Operations Evaluation Department.
- USDA-ECONOMIC RESEARCH SERVICE. 1987. Government intervention in agriculture; measurement, evaluation and implications for trade negotiations. FAER 229.
- VOGEL, R.C. 1984. The effect of subsidized agricultural credit on income distribution in Costa Rica. In *Undermining rural development with cheap credit*. Ed. by Dale W. Adams *et al.* Westview Press, Boulder.
- _____. BURKETT, P. s.f. Mobilizing small-scale savings. *Industry and Finance Series vol.15*.
- VONPISCHKE, J.D.; ADAMS, D.W.; DONALD, G. 1983. Rural financial markets in developing countries: their use and abuse. In *Measuring the farm level impact of agricultural loans*. Ed. by Cristina C. David, Richard L. Meyer, publicado por The Economic Development Institute of the World Bank.
- ZAVALETA, L.; REMY, L.R. 1989. Financing in the agricultural sector of Latin-American and the Caribbean. BID, draft.

**La edición y publicación de este documento es responsabilidad de la Dirección para la Coordinación de Asuntos Institucionales del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
En la misma participaron funcionarios de la Dirección y de la Imprenta del IICA.
Esta edición se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1989, con un tiraje de 1 200 ejemplares.**

PROGRAMA 1: Análisis y Planificación de la Política Agraria

El Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria tiene el objetivo de colaborar con los países en el análisis y evaluación de modelos y estrategias alternativas de desarrollo agropecuario; contribuir al mejoramiento de la capacidad de análisis y asesoramiento para la definición y ejecución de la política agraria; y fortalecer la organización y administración de los sistemas institucionales de planificación e implementación de la política agraria.

El programa toma en cuenta que, en las actuales condiciones económicas internacionales, la agricultura es uno de los elementos centrales para posibilitar el crecimiento económico. Este papel de la agricultura como elemento dinamizador de la economía destaca, asimismo, la importancia de las políticas agrarias y la necesidad de analizarlas y ajustarlas al nuevo rol que el sector puede desempeñar.

ABR 17. 1990



**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES**

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura Agosto 1987/IICA
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas Octubre 1987/IICA
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE: November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeños y Funciones Julio 1988/Mario Kaminsky
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD Julio 1988/IICA
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal
- 10 LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO Febrero 1989/IICA
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA June 1989/G. Edward Schuh, M. Ignez Angeli-Schuh
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal June 1989/Alain de Janvry et al.
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLOGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Julio 1989/Eduardo Trigo, David Runsten
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Carlos Pomareda, Roger Norton, Lucio Rea, Jorge Torres Zorrilla
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL Setiembre 1989/Alvaro de la Ossa, Alfredo Guerra-Borges
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Roberto Vásquez, Richard Webb, Carlos Pomareda, Félix Cirio

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-02-22 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC, FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA