

44#

LA RECUPERACION ECONOMICA DEL SECTOR AGROPECUARIO Y LA BANCA
DE DESARROLLO: CONCEPTOS PARA UNA AGENDA

Juan A. Aguirre, Ph.D.
Guillermo Grajales, Ing. Com.

ICA
10
284

Documento de trabajo preparado para la Decimoquinta Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE realizada en Cartagena de las Indias, Colombia del 27 al 30 de mayo de 1985.
El Documento no necesariamente refleja la posición oficial del IICA.

Mayo 1985



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

12 DIC 1988

IICA — CIBIA

LA RECUPERACION ECONOMICA DEL SECTOR AGROPECUARIO Y LA BANCA
DE DESARROLLO: CONCEPTOS PARA UNA AGENDA

Juan A. Aguirre, Ph.D.
Guillermo Grajales, Ing. Com.

Documento de trabajo preparado para la Decimoquinta Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE realizada en Cartagena de las Indias, Colombia del 27 al 30 de mayo de 1985.

El Documento no necesariamente refleja la posición oficial del IICA.

Mayo 1985

00003099

100A
E10
A274

~~BV 007023C.1~~
~~BV 007023C.2~~

INDICE DE CONTENIDO

Introducción

Problemas y Políticas de Reactivación: Pasado y Futuro

Recursos Financieros para la Reactivación

El Papel de la Banca de Desarrollo ante la Crisis Actual

Consideraciones sobre el papel de la Cooperación Técnica Internacional
en el proceso de recuperación del sector agropecuario

INTRODUCCION

Problemas y Políticas de Reactivación: Pasado y Futuro

La situación del sector agropecuario y la identificación de algunas de las causales predominantes, que han dado lugar a la crisis económica sin precedentes, en que hoy se debaten casi todos los países de América Latina con mayor o menor grado, debe ponernos a pensar, en relación con el futuro y sobre las perspectivas de solución de los problemas, que durante los últimos años nos han llevado a ésta situación.

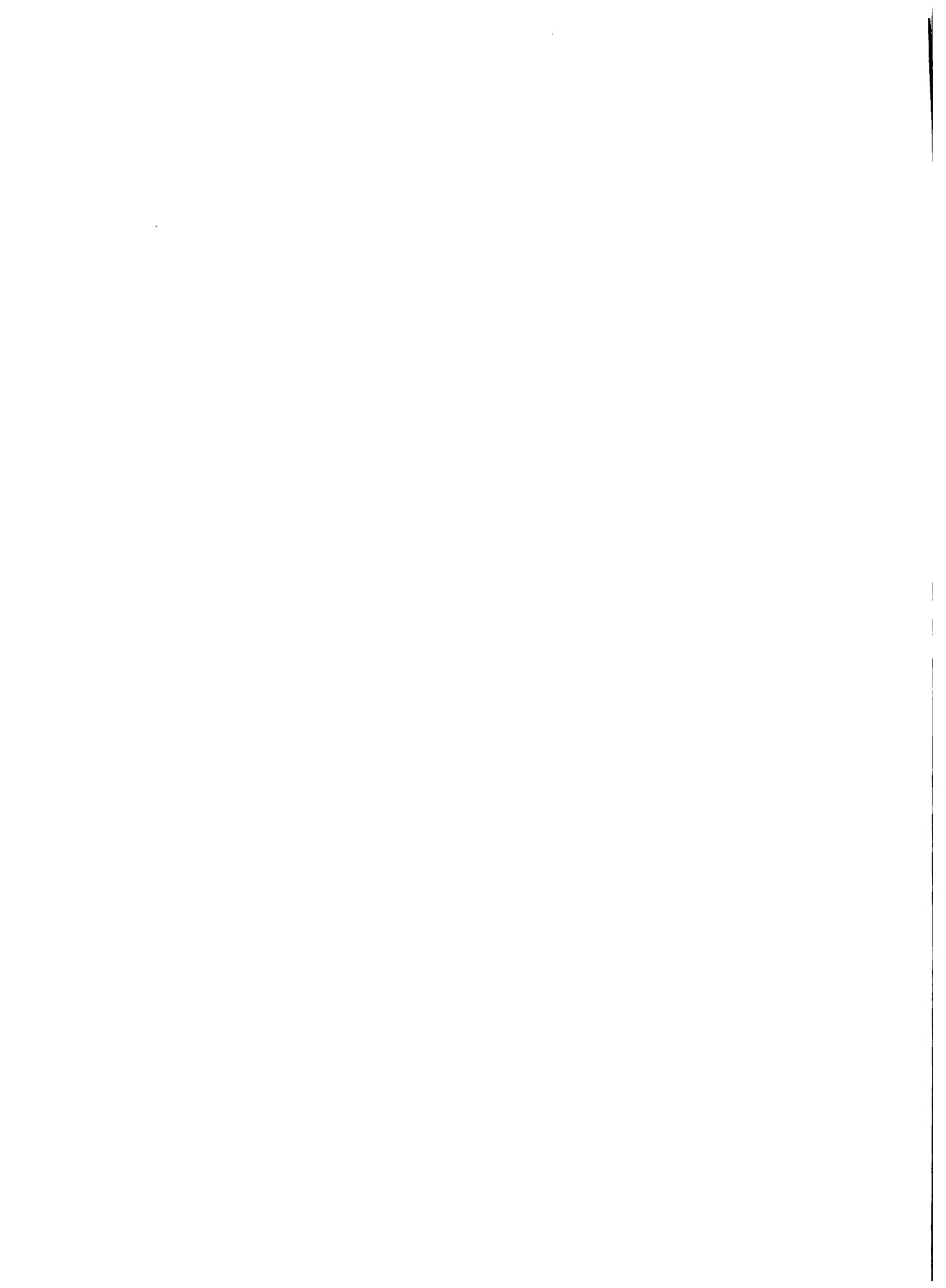
La historia latinoamericana del último cuarto de siglo, podría perfectamente darnos, quizás algunas de las pautas que hoy podrían servirnos para meditar sobre el por qué de las razones de ésta crisis. Es muy importante, no olvidar como punto de partida, que ese sector, al que hoy se le está otorgando una gran preponderancia en la recuperación económica del Continente: el Sector Agrícola ha sido en los últimos 25 años, el sector más abandonado de todos los sectores económicos del Continente. Las razones de este abandono han sido una mezcla de causas estructurales y coyunturales.

Las causas estructurales podríamos identificarlas diciendo que, en el sector por su situación de tenencia, desarrollo general, clientela con la que hay que trabajar y en especial por las dificultades de coordinación institucional, se a generado dentro de los países y dentro de la economía en general una actitud de abandono que refleja en buena parte, el miedo personal e institucional que siempre han tenido los políticos a los problemas de desarrollo del sector agropecuario.

Es importante resaltar, que a los problemas de índole estructural se ha unido el abandono económico de las instituciones que apoyan el desarrollo del sector agropecuario. Son esas instituciones abandonadas económicamente a las que se les pide hoy, un sacrificio y un trabajo permanente y constante.

Los problemas de carácter coyuntural, por otra parte relacionados con la dependencia económica de los productos tradicionales del Agro Latinoamericano del mercado internacional y en especial las fluctuaciones de precios de las exportaciones; unidos a los problemas estructurales ya mencionados no cabe duda que complican las decisiones a tomar cuando se decide actuar sobre el sector agropecuario y buscar a través de él, la recuperación o el inicio de la recuperación de las economías del continente.

América Latina se convirtió en el período que precedió la crisis que hoy se vive, en una de las principales áreas de reciclaje de recursos de la banca internacional, por la situación económica favorable en que se encontraba el Continente. El sector agropecuario, no fue sin embargo, el favorecido por ese reciclaje de recursos; a pesar de lo cual se le está pidiendo que pague hoy por inversiones que se hicieron en otros sectores y que a la luz de las actuales circunstancias es evidente que no han dado los resultados que se esperaban. Aunque con poco apoyo económico, el sector ha sobrevivido y por sorprendente que parezca, ésto ha ocurrido a pesar de las muchas promesas políticas incumplidas.



Las causas de la crisis, no podemos intentar resumirlas sin una observación que podría resultar paradójica a la introducción que hemos hecho. América Latina durante cerca de un cuarto de siglo, abandonó casi totalmente al sector agropecuario y lo consideró como la fuente básica de capital, al que había que extraerle lo más posible, dándole lo menos posible. Hoy el planteamiento pareciera haberse movido pendularmente al otro extremo; se declara que hay que darle todo al sector agropecuario, apoyarlo y esperar esperanzados como el sector agropecuario ayudará en la recuperación económica que todos deseamos.

Vale preguntarse si estaremos hoy haciendo con los otros sectores de la economía, lo mismo que hace cerca de un buen cuarto de siglo se hizo con el sector agropecuario. Hay que recalcar lo anterior porque si bien es cierto que creemos que la recuperación económica del continente depende sin duda alguna de la colaboración que el sector agropecuario haga a esta recuperación, no es posible pensar que será el sector agropecuario del que dependa única y exclusivamente esta recuperación. Esta observación, lleva a sugerir que en la medida que se vea al sector agropecuario como motor de la recuperación, debemos de identificar los engranajes complementarios que ese motor tiene con el resto del sistema económico, con el propósito de no producir otra vez, los desequilibrios que ha creado la crisis actual.

El péndulo nos lleva hoy, de una economía agropecuaria de intervención a una economía agropecuaria de libre mercado, a la cual se le trata de aplicar elementos del mercado, para los cuales podría no estar preparada, decimos esto, no para defender o criticar las políticas de ajuste estructural que hoy se quieren aplicar o las políticas de subsidio y protección a las que el continente se ha visto sometido hasta ahora, sino porque creemos que es importante que se medite en cuales son las políticas que hoy se están tratando de introducir en el sector, y la capacidad que tiene el sector de hacer frente a este ajuste en las políticas que lo afectan; queremos resaltar que el problema quizás, no esté en el cambio de políticas, sino en el tiempo que se le está dando al sector para que se acomode a esas nuevas políticas de ajuste estructural.

No se debe olvidar, dada la situación en que se encuentra el sector agropecuario del continente en estos momentos que no es que los cambios de políticas que se sugieren y se están intentando aplicar, sean necesarios, sino que las condiciones en que se encuentra el sector no necesariamente son las que podrían aceptar en forma inmediata y eficiente, cambios radicales de orientación y esperar que el ajuste se produzca sin un costo social y económico realmente doloroso para la mayoría de los productores.

El primer elemento de las nuevas políticas de ajuste estructural, ha sido el de la liberación de los precios de los productos y de los insumos agropecuarios. Es importante resaltar, que el continente depende en mucho de la importación de insumos, y de que los precios de éstos no están necesariamente fijándose en condiciones que tomen en consideración precisamente la liberalización interna de precios. El resultado ha sido un deterioro rápido de los términos de intercambio entre el sector productor y el sector proveedor, el cual a creado serias crisis económicas en los sectores agropecuarios de los países latinoamericanos más grandes. Creemos que ésta política de liberalización de precios, si bien es necesaria, debe ir acompañada o por lo menos debe ser evaluada muy cuidadosamente en relación con la política de precios de los insumos productivos, en cada uno de los diferentes rubros de producción del continente, de lo contrario no nos cabe duda, que en lugar de promover el desarrollo agrícola puede lograrse lo opuesto.



El crédito al sector, tradicionalmente la herramienta más importante de desarrollo económico, durante los últimos 25 años ha atendido a poblaciones y grupos de poblaciones desposeídas o de niveles de ingresos deprimidos y a pretendido además, lograr el desarrollo de cultivos nuevos, muchas veces desconocidos, lo cual se a logrado mediante un mecanismo de crédito, donde la rentabilidad de los cultivos y la rentabilidad de las explotaciones en general, en función de su tamaño y eficiencia, no eran necesariamente el criterio fundamental para otorgar dichos créditos.

Es precisamente esta nueva orientación en la política crediticia, de tomar como base fundamental del otorgamiento de recursos, la rentabilidad financiera y económica de las explotaciones agrícolas, lo que podría producir en el corto y mediano plazo una concentración del crédito en grupos de productores y en tipo de productos que garanticen tal rentabilidad. No queremos decir que no se deba implementar una política crediticia que oriente la acción del crédito hacia explotaciones y rubros rentables, pero tal decisión, debe ser lo suficientemente razonable y flexible como para que los pequeños y medianos productores que desean producir, quieren producir y pueden producir no sean medidos única y exclusivamente con criterios de rentabilidad financiera y económica, porque sin duda alguna la aplicación irrestricta de tales criterios podría marginar a grandes sectores productivos.

Los subsidios a productos e insumos, tradicionalmente han sido en América Latina, una parte integral de la política agropecuaria, es posible como dicen muchos que estos subsidios hayan convertido al productor agrícola latinoamericano en un ser dependiente, débil e incapaz de hacer frente a la competitividad de los mercados internacionales. Si bien lo anterior es cierto, no deja de ser menos cierto que la competitividad en los mercados internacionales es producto de un cúmulo de circunstancias, que tampoco se han dado para que estos pequeños y medianos productores puedan competir en el mercado internacional.

La eliminación de subsidios a insumos y productos que generalmente apoyan a los pequeños productores, sin brindar a éstos un apoyo coordinado de otros mecanismos que pudieran ayudarles a competir en el mercado internacional, sin duda alguna estaría poniendo en peligro la viabilidad económica de estos productores.

Es importante también mencionar, que la política salarial al sector agropecuario beneficiado al sector, porque le a permitido a éste, una diferencia salarial con los grupos urbanos, que le a hecho factible el poder producir agrícolamente ciertas cosas que en otras circunstancias no hubieran podido producirse.

Esta diferencia salarial es producto de procesos históricos, que en el pasado han llevado a que el sector agropecuario, se remunere al trabajador de una forma que le a hecho mantener niveles de vida, que no son compatibles con los niveles de vida de los trabajadores urbanos, circunstancia ésta que a fomentado la emigración. Sin embargo, el desatar totalmente a las circunstancias del mercado, las relaciones salariales, sin duda alguna podría crear desequilibrios serios al productor y de hecho los está creando. Esto debe mantenerse en mente, porque no es posible continuar con una política de salarios, que libere las estructuras salariales, y que paralelamente mantenga circunstancias dentro de las remuneraciones que los productores perciben por sus productos, que no conducen a que el productor reciba una competitiva remuneración por sus productos. Por una parte le estamos porque no decirlo, desatando las fuerzas del mercado y por otra parte, le mantenemos circunstancias y estructuras de mercados para la venta de sus productos que no le permiten a él la misma libertad.

Un elemento clave de este proceso de ajuste estructural es la privatización del comercio exterior e interior de los países de América Latina. Aunque esto es razonable y deseable, de no mantenerse dentro de ciertas reglas, podría sin duda alguna, llevar a la creación o consolidar estructuras de mercados, que no necesariamente obtengan precios que serían el resultado de mercados de libre competencia.

Finalmente queremos señalar a nivel institucional latinoamericano, que en el último cuarto de siglo, el continente ha vivido un proceso lento de crecimiento sistemático de la maquinaria burocrática pública, ésto a dado como consecuencia que los organismos del sector público agropecuario hayan crecido en número y sean en cierto sentido muestra clara de la descordinación y duplicación que existe en la administración pública de nuestras sociedades en general.

Durante ese período, por otra parte, no se hicieron esfuerzos de desarrollo mecanismos institucionales privados o mecanismos institucionales mixtos, capaces de hacer frente a una serie de servicios que pudieron haberse perfectamente entregado a la acción de la iniciativa privada. Si bien creemos que la privatización es muy importante y deseable, se está presentando el problema cada vez más común en que el sector privado no está organizado y en muchas circunstancias no le interesa participar en la provisión de cierto tipo de servicio, que deben prestarse al sector agropecuario, no obstante, lo cual se insiste en la privatización y se desarrollan y promueven mecanismos, que muchas veces, crean problemas serios de carácter institucional, ante la incapacidad del sector público, de entregar o transferir los servicios que prestaba y del sector privado de recibir esos servicios.

Esta privatización de los servicios que se está dando, en aras de transferir costos, que hoy tiene que asumir el sector público, a través de incrementos en presupuesto, necesita de mecanismos de carácter legal e institucional que permitan un proceso racional y ordenado de privatización, esto creemos que debe meditararse porque la experiencia de los últimos dos años que se ha tenido en la formulación de proyectos que han intentado la entrega de servicios que en el pasado eran potestad del sector público, al sector privado han encontrado gran cantidad de entramientos institucionales, administrativos y legales que han menguado el efecto de la privatización de los servicios al sector.

Creemos que el proceso de privatización es fácil y accesible en sociedades en las cuales existe una base amplia, legal, administrativa e institucional privada y con amplia tradición funcionaria, pero que no es posible hacer esa transferencia en sociedades como las latinoamericanas que durante el último cuarto de siglo se han visto sometidas a una amplia y sustantiva participación del sector público. No es posible lograr aceleradamente ese cambio, porque no existe, creemos nosotros las bases socioeconómicas que lo logren y la contrucción de esas bases socio-económicas deben ser paralelas al logro del proceso de privatización de los procedimientos institucionales que hoy están en manos del sector público.

Creemos que las políticas de ajuste estructural actuales, tienen mucho de bueno y que pueden ayudar a aliviar y resolver los problemas del continente, si se mezclan con una dósis razonable de participación pública, que permita buscar el balance socioeconómico, administrativo y político que nuestras sociedades requieren.

Recursos Financieros para la Reactivación

La característica más saliente de la crisis que hoy enfrentamos ha sido el cambio de origen de los recursos financieros que hoy llegan al continente. El continente se ha venido abasteciendo hasta ahora en buena parte de recursos financieros, provenientes de instituciones internacionales de carácter público, otorgando recursos en condiciones blandas que permitían hacer accesibles recursos para el desarrollo de proyectos, que en ciertas y determinadas circunstancias no se hubieran podido hacer, ya que el riesgo, condiciones y clientela no hubieran alentado la participación de la banca internacional privada.

No debemos olvidarnos de esto, porque es esto probablemente, el elemento que hoy tiene a casi todo los bancos de fomento latinoamericano en crisis, los recursos suaves se extinguen rápidamente. La banca internacional privada que hoy suple gran parte de los recursos que suplía la banca internacional o multinacional pública, en el pasado lo hace en condiciones que ponen a la banca de desarrollo latinoamericana en el predicamento de sólo poder prestar a cierto tipo de clientela y a cierto tipo de producto que garanticen la recuperación rentable de los recursos.

Lo anterior es importante porque ésto obliga a que por primera vez América Latina, deba abocarse a una identificación real de proyectos, que permitan, dadas sus características, una compatibilización rápida y coherente con las fuentes de recursos financieros disponibles. Esto está creando en muchos bancos de desarrollo, problemas serios al no haberse dado cuenta o no quererse dar cuenta de las realidades que se afrontan al recibir financiamiento internacional, a tasas de intereses y condiciones que por su propia naturaleza hace que el productor, solo les puede hacer frente a través de actividades altamente rentables.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre algo que nos a venido preocupando en los últimos dos años, primero la necesidad de que los países a los que servimos establezcan mecanismos claros de identificación de proyectos, a nivel de perfil, y que con éste perfil traten de identificar las fuentes de recursos financieros públicos y privados que estarían interesados en hacerse cargo de financiarlo, para evitar que después de mucho esfuerzo y estudio, cuando el gobierno se da cuenta que lo que quiere hacer no era todo lo rentable que creía, y por lo tanto el esfuerzo no era todo lo aceptable en función de la fuente financiera a la que se pretendía acceder, se de al traste con todo el esfuerzo.

Deseamos señalar que este proceso previo de identificación, negociación y compatibilización de los deseos de financiamiento con las fuentes de financiamiento, es un área a la que se le ha dedicado por parte de la banca de fomento latinoamericano, muy poco tiempo y en nuestra opinión muy poco esfuerzo, tenemos ejemplos recientes donde después de haber realizado un esfuerzo analítico importante al tratar de producir la compatibilización entre las posibilidades y rentabilidades de las actividades que se pretendían financiar, con la verdadera posibilidad de financiamiento en función de las condiciones de la fuente de los recursos externos a la que se pretendía acceder, se descubrió que muchas de esas actividades, dado su nivel de rentabilidad no podían hacer frente a las condiciones reales de financiamiento que se estaban planteando.



Es lamentable que al endurecerse las condiciones de financiamiento internacional y al orientarse el crédito en función de la rentabilidad, es el sector agropecuario al que más rápido se le restringe el crédito porque es el que menos rentabilidad puede mostrar a recursos financieros externos públicos y privados que llegan al país, y lo que es peor es dentro del sector agropecuario a los pequeños y medianos productores a los que más rápidamente se les restringe el crédito, al no poder éstos, por el tipo de actividad que normalmente se dedican mostrar rentabilidad, compatible con las fuentes de financiamiento y con las características financieras que las fuentes de financiamiento ponen a los recursos.

Es vital por otra parte, crear mecanismos de movilización de recursos que permitan que la oferta de crédito, se encuentre con la demanda de crédito y que tengan como principal función, a nivel de la banca internacional y nacional de desarrollo, la de identificar, elaborar y ejecutar proyectos realistas, que sin dejar de ser rentables, no eliminen a la gran mayoría de productores latinoamericanos, que por las circunstancias expresadas anteriormente, en este momento histórico que vive el continente, no pueden brindar las condiciones de rentabilidad y productividad que los haría competitivos.

Si bien existen en el continente algunos mecanismos, que permiten la identificación y elaboración de proyectos de inversión a nivel del sector agropecuario en apoyo de la banca internacional y nacional pública y privada, esos mecanismos muchas veces poco pueden hacer cuando son de hecho confrontados con una realidad que después de analizada, resulta que no era todo lo razonable que se creía, ya que lamentablemente a esas alturas es muchas veces muy tarde o muy difícil de cambiar el proyecto, decimos esto, porque creemos profundamente en la necesidad que tienen los países latinoamericanos de identificar y perfilar buenos proyectos para evitar desperdicio de recursos y esfuerzos

La preparación de un buen perfil es una etapa que requiere creatividad, experiencia y participación activa de los organismos internacionales y nacionales, y no es una etapa a la cual se le da toda la importancia que tiene, a esto es que se debe que la mayoría de los "pipeline" de las instituciones financieras internacionales, sean en muchos casos poco menos que simples declaraciones de ideas sobre algo que se quiere hacer y en el momento que éstas ideas son sometidas a un poco más de rigor, se inicia un rápido proceso de muerte de éstas ideas para quedar realmente con "pipeline", que son tenue sombra de la lista larga y profusa que parecía existir en el momento inicial.

La colocación a nivel de finca y olvidándose de muchos de los préstamos al sector agropecuario, que los recursos a nivel central pueden conseguirse, sin embargo, resulta a veces difícil de colocarlos bien, ante una clientela con características técnicas y socioeconómicas, difíciles y que además, tiene un concepto de planeamiento del uso de los recursos que posee, que solo les permite identificar parcialmente sus necesidades técnicas y económicas para el desarrollo integral de la finca.

Si a lo anterior se añade, la limitación en la preparación de los funcionarios de campo de las instituciones financieras, para hacer buenos planes de inversión a nivel de finca, el resultado está a la vista, préstamos que no se colocan, préstamos que tienen que readecuarse y ampliarse y por sobre todas las cosas, préstamos que son muy difícil de evaluar y de controlar en cuanto al proceso de uso e impacto sobre el ingreso del cliente. Hemos señalado lo anterior, porque a través de una experiencia reciente que hemos tenido con un programa de entrenamiento en



desarrollo de planes de inversión a nivel de finca, creemos haber ayudado a la institución nacional a una colocación mejor y análisis de los planes de inversión que realiza.

Este ejercicio a permitido, el entender un poco más los problemas que el sector bancario tiene y la forma en que la banca de desarrollo puede colaborar con los productores en la colocación de recursos para el desarrollo de las propiedades en forma integral, lo que además permitirá, poder ir adecuando el concepto de rentabilidad y de eficiencia económica a las necesidades reales y técnicas de los cultivos y crianzas del productor.

La banca de desarrollo privada está iniciando o a iniciado ya, desde varios años una ofensiva para ganar mercados y para ganar clientes, porque no decirlo, y es a este grupo de bancos a los que debemos de incorporar al proceso de desarrollo del continente y de su agricultura en una forma más activa ante el cambio de fuente de recursos. Sin embargo, a ésta interesa por sobre todas las cosas colocar y recuperar recursos y para eso creemos que los buenos planes de inversión a nivel de fincas son básicos en especial si de desea poder dialogar con la iniciativa bancaria privada, a través de buenos proyectos que sean rentables. Es en la actualidad la escasez de buenos proyectos a nivel de finca lo que tradicionalmente a ahuyentado la participación activa de la iniciativa privada en el financiamiento a la agricultura y cuando esta se ha dado se a concentrado en áreas cultivos y actividades altamente rentables.

Lo anterior implica que aquellos, que colaboramos con el sector agropecuario y con agencias internacionales, debemos detectar y desarrollar mecanismos nuevos de acercamiento y apoyo a la iniciativa privada. Sobre esto es importante señalar que muchas veces se presenta un conflicto real, ya que muchos organismos internacionales tienen como mandante a los gobiernos de los países y poseen una legislación que los insta a trabajar con las instituciones públicas y el apoyo a la participación del sector privado, muchas veces es de difícil materialización al no existir mecanismos legales que permitan esta clase de acercamiento. Creemos además, que es necesario iniciar un proceso de concientización que permita a los productores y bancos nacionales hacer una transferencia ordenada para evitar las frustraciones que ocurren cuando se cambia de una fuente pública a una privada de financiamiento.

La falta de contrapartida local, es quizás el reflejo más fiel de la crisis general que vive el continente, hoy es una realidad que buena parte de la reducción que se a producido en los recursos disponibles para el desarrollo del sector agropecuario continental se debe fundamentalmente a que los países latinoamericanos no poseen recursos de contrapartida local, con los cuales poder acceder, a el desembolso de préstamos ya otorgados por las instituciones financieras internacionales.

La experiencia del último año y medio nos lleva a plantear ante este foro tan distinguido, la necesidad que existe que los organismos financieros internacionales redefinan lo que consideran contrapartida local.

Por otra parte es importante que se entienda también que los problemas de contrapartida local, no solo se generan por los problemas de definición, de que es o que no es, lo que se puede incluir como rubro de contrapartida local, sino también por la propia clasificación que se hace de la riqueza o pobreza de este o aquel país.



Las agencias financieras internacionales desde tiempo inmemorial han hecho clasificación de los países latinoamericanos, están los países grandes y ricos, los países medios, los países entre medio y pobres y los pobres. Sin embargo, estas agencias internacionales se han olvidado que el empobrecimiento nos ha afectado a todos y que hoy, si bien es cierto que los pobres necesitan ayuda los países que antes brillaron por su poder económico hoy tienen que acudir al apoyo de las agencias financieras internacionales para salir de la crisis en que están.

Creemos también que es prudente, que además de que se redefinan los rubros de contrapartida y los niveles de pobreza o riqueza de los países debe de evaluarse en forma sana y constructiva, los porcentajes de participación de las agencias financieras internacionales y de los gobiernos locales, no es función de la riqueza que alguien tuvo, sino de la crisis y de la pobreza que hoy nos afecta a todos. Esta realidad es la realidad latinoamericana de hoy y por lo tanto debemos de meditarla seriamente.

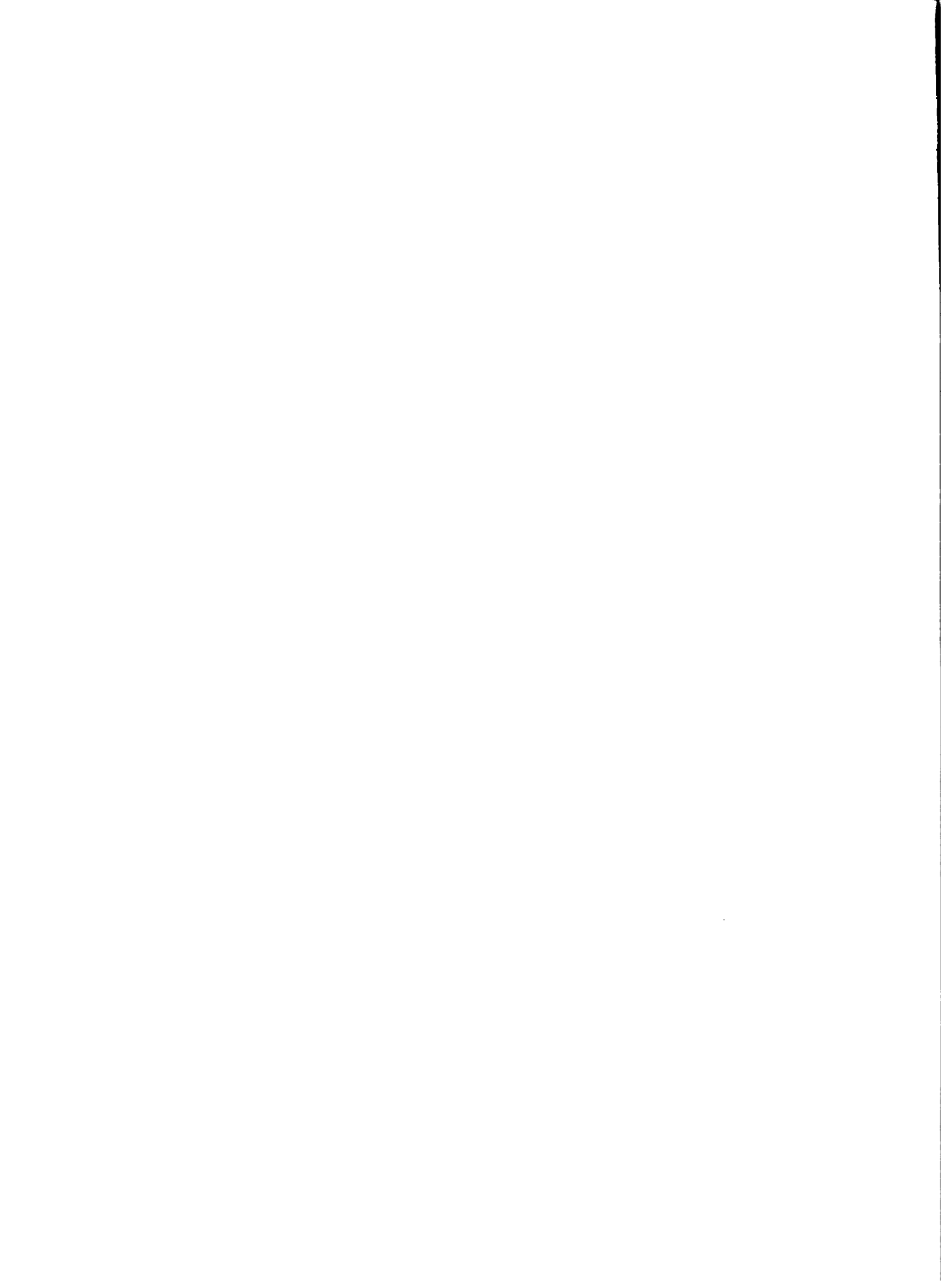
El Papel de la Banca de Desarrollo ante la Crisis Actual

Es importante que nos demos cuenta que la banca de desarrollo, es más relevante hoy que en años pasados, dada la crisis actual, sin embargo, las condiciones que permitieron el desarrollo de tal tipo de sistema bancario, hoy más que nunca, y como producto de la crisis que afecta al continente se encuentra en serio peligro.

No cabe duda que debemos tratar de señalar algunas ideas, alrededor de las cuales la banca de desarrollo podría como tal, iniciar un proceso de reflexión que les ayudase a evitar su desaparición dentro de la nueva problemática que hoy afecta a todos y cada uno de los países de América Latina.

Como concepto inicial creemos que la banca de desarrollo debe pensar seriamente en asumir en estos momentos de crisis un mayor riesgo en sus actividades, esto desde luego se contrapone al concepto de que, en momentos de crisis lo normal es ser conservador, lamentablemente una posición desposeída de riesgo, solo llevaría al recrudescimiento en la aplicación de los conceptos de rentabilidad y seguridad de inversiones, y es lógico pensar que una aplicación irrestricta de los criterios de rentabilidad y seguridad de las inversiones, pondrá serios obstáculos al desarrollo de nuevas actividades dentro del sector, capaces de lograr una diversificación de exportaciones y por sobre todo, tendería a agudizar los problemas de depresión de los sectores de pequeños y medianos productores del continente, dedicados a actividades tradicionales.

La pregunta que surge en esta situación es la de cómo obtener simultáneamente seguridad y rentabilidad por un lado, y por otro, obtener una diversificación de las exportaciones y una reactivación del sector, para lograr lo anterior, creemos que se requiere un análisis concienzudo de las oportunidades de inversión que permita dentro de lo posible la aplicación del concepto de riesgo calculado, donde el banco de Desarrollo pueda dentro de las posibilidades actuales, evaluar de una forma seria y precisa la rentabilidad financiera, económica y social y al intermediario financiero de las inversiones de forma tal que las decisiones que se tomen estén amparadas en profundos conocimientos de causa y no en un proceso de improvisación y porque no decirlo de amiguismo, que desde luego aumentan los peligros de fracaso.



Un proceso como el que actualmente vive América Latina requiere por otra parte de la aceptación por parte de la banca de desarrollo, de los riesgos técnicos y de mercado que representa la promoción de actividades nuevas y en muchos casos desconocida. No escapa a nadie, el hecho de que mientras más nuevas y más rentables son las actividades a las que queremos dedicar las economías agrícolas latinoamericanas en busca de nuevas exportaciones más riesgosas son estas, porque representan fundamentalmente la introducción de cultivos y de tecnologías poco conocidas por el productor.

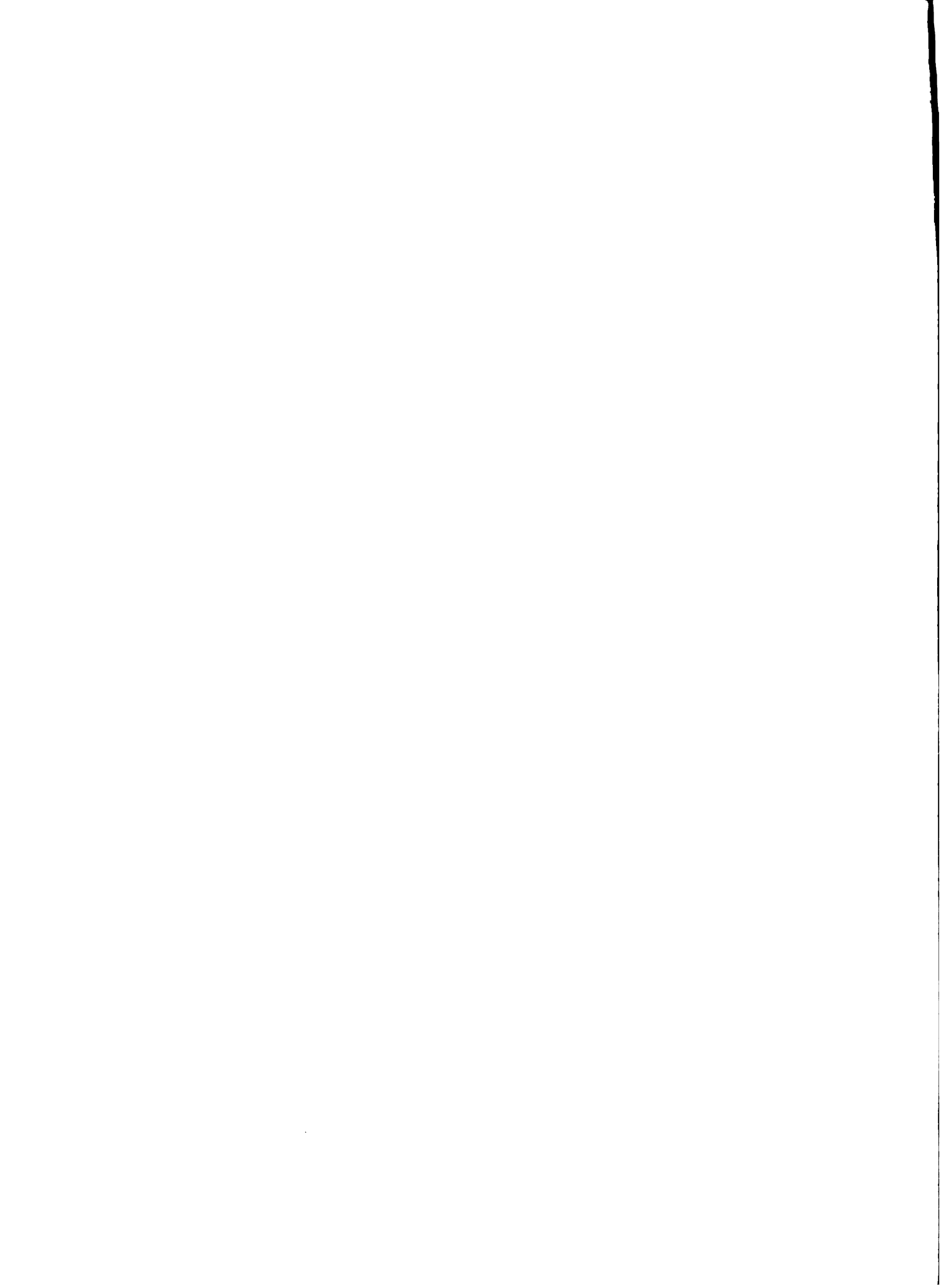
Este riesgo tecnológico y de comercialización tiene que compartirlo la banca de desarrollo con los productores a través de un decidido apoyo crediticio a estas actividades, aceptando desde luego que puede equivocarse. Sin embargo, esto puede ser minimizado con un intento serio de análisis tecnológico de las diferentes alternativas, no obstante lo cual repetimos los riesgos que representa la introducción de actividades nuevas, independiente de la magnitud previa de los análisis que se hayan hecho, no pueden ser y recaer única y exclusivamente sobre los productores porque es lógico pensar que estos mismos productores es la medida que tengan que cargar con este mayor riesgo no se encontrarán en disposición de hacer frente a las acciones tecnológicas y financieras, sino se sienten apoyados por los bancos de desarrollo.

Un elemento que por otra parte surge de la crisis, en especial en áreas que tradicionalmente en América Latina han disfrutado de monedas relativamente fuertes, es el problema de los peligros de riesgo cambiario. Sobre este particular es curioso ver como la banca de desarrollo solicita cada vez más del gobierno y de la banca central, un apoyo mayor y más profundo en relación con la absorción por parte de ésta de los riesgos cambiarios. No nos cabe duda que corresponde al gobierno y al banco central el apoyar a la banca de desarrollo, ante los eventuales peligros que representan los problemas de riesgo cambiario, lo que no es lógico solicitar por la banca de desarrollo si es que es realmente de desarrollo y pretende actuar como tal, el no compatir en forma amplia los eventuales riesgos que un proceso de devaluación monetaria puede representar, lamentablemente esta es una situación que pareciera que cada vez más impide y crea problemas serios entre la banca privada, la pública, la banca central y el gobierno.

Otro elemento importante en relación con el papel de la banca de desarrollo es el hecho incontrovertible de que en la situación actual, la banca de desarrollo en el caso de los préstamos de mediano y largo plazo corre el serio peligro, ante los problemas de inflación y devaluación, de una eventual descapitalización.

Lo anterior ha llevado a la banca de desarrollo latinoamericano a preferir inversiones de corta maduración y de intentar transferir las inversiones de mediano y largo plazo a las instituciones financieras internacionales para que estas se hagan cargo de los problemas de devaluación y de descapitalización.

Creemos que la banca de desarrollo si quiere colaborar en la reactivación económica del sector deberá cada vez más asumir una mayor participación en las inversiones de mediano y largo plazo, ya que de lo contrario las inversiones necesarias para la reactivación del continente corren serios problemas de no encontrar la receptividad en los organismos financieros internacionales que se espera y que se desea. Nos parece irreal el que se pretenda que solamente los recursos internos producto del esfuerzo nacional se dediquen a inversiones de corto y en circunstancias muy especiales a inversiones de mediano plazo, sabemos y entendemos el riesgo y creemos que ese riesgo, debe ser un riesgo que toda la sociedad



eventualmente debe compartir ante la posible descapitalización de la banca, en especial cuando se atienden cultivos y actividades pecuarias, cuya maduración es lenta y cuyos resultados requieren un esfuerzo sustantivo y no son de inmediata cosecha.

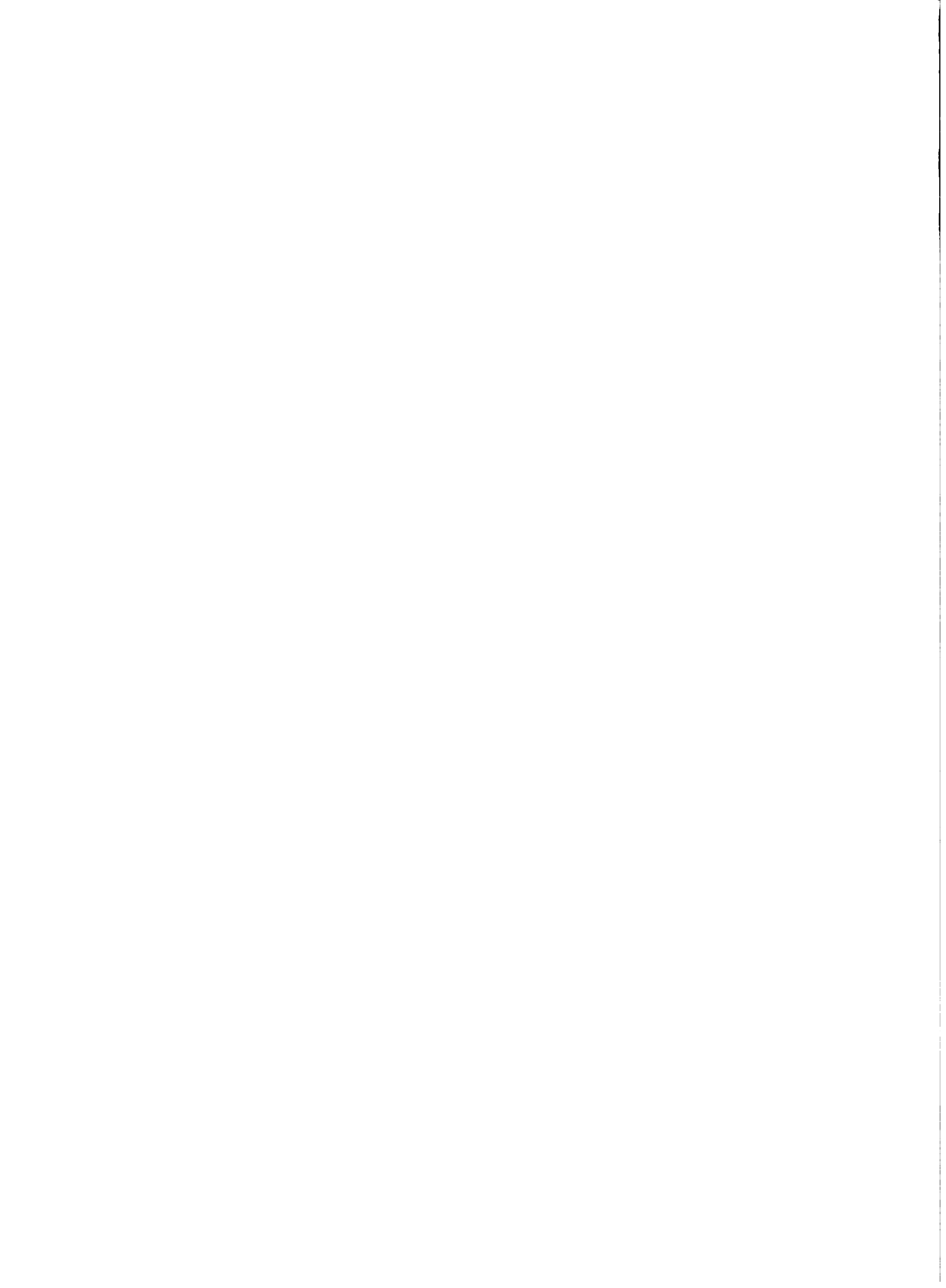
Existe relacionado con los aspectos antes citados, un elemento importante que la banca de desarrollo, creemos no va a tener más remedio que considerar en el planeamiento de sus créditos y colocaciones si es que desea reactivar el sector agropecuario, nos referimos a la necesidad que existe que los planes crediticios en lo que respecta a períodos de gracia y períodos de amortización sean coincidentes con el proceso agrícola o pecuario de producción, o sea con los flujos de producto ya que estos son al ser transformados en dinero, los que permiten pagar la deuda. No es posible continuar con esquemas de amortización, que hacen en muchas ocasiones caso omiso de las características técnicas, agronómicas o zootécnicas de la producción y consecuentemente de la creación por parte de ésta de la riqueza para amortizar los préstamos, creemos que es fundamental en especial en actividades de mediano y largo plazo, que las condiciones de los préstamos sean coherentes con la generación de flujos de efectivo, una decisión en este sentido podría contribuir profundamente a mejorar las condiciones económicas de muchos productores latinoamericanos.

A lo anterior, creemos que podemos añadir dos elementos más de vital importancia, el primero está relacionado con la necesidad que existe por parte de la banca de desarrollo de repensar el concepto de aporte de los productores. Sabemos todos los aquí presentes muy bien, que en condiciones normales, la banca financia ciertos y determinados porcentajes de las necesidades de recursos que tiene el productor en forma real y concreta. Sabemos también, por estudios que se han realizado que el porcentaje que queda sin financiar muchas veces hace que el agricultor desvie y desvirtue el financiamiento que se le otorga para poder cubrir, aquellos elementos que debieron de habersele financiado y que por decisión política o crediticia no se cubrieron.

Creemos es de vital importancia, que repensemos hasta donde y como podemos evaluar en forma justa y con criterio de apoyo, el aporte que los productores pueden hacer para que realmente el crédito cubra la necesidad que el agricultor tiene y no lo entreguemos, en manos de mecanismos financieros que hacen que desvie los recursos crediticios.

El cambio en el concepto de aporte de los productores al igual que la eventual ampliación de los montos que la banca de desarrollo pueda aportar a las inversiones y gastos de los productores, no resolverán la crisis de los productores, si además el financiamiento, dados los procedimientos seguidos para su otorgamiento, hacen que este sea puesto a disposición del agricultor y del ganadero a des-tiempo.

Finalmente, queremos llamar la atención a la necesidad de implementar líneas flexibles de crédito agrícola en lugar de líneas específicas de como normalmente se tiene. La diferencia entre ambos sistemas esta en que la línea flexible permite poner a disposición del banco de desarrollo por parte de la banca central de un monto de recursos a ser destinados al sector agropecuario y correspondería al banco de desarrollo, a través de estudios de rentabilidad, el demostrar anualmente cuales son las líneas más rentables que deben proseguirse en cuanto al financiamiento que se otorga.



Sin duda alguna estas líneas de crédito flexible requerirían de la banca de desarrollo una capacidad analítica y de estudio que probablemente en este momento no posean, no obstante lo cual creemos que un criterio como este permitiría en una forma sistemática y coherente ir estructurando un paquete de colocaciones agrícolas y pecuarias en el tiempo, que recoja los cambios en las condiciones tecnológicas y de mercado que en estas se van dando en la medida que las circunstancias van cambiando, alrededor de una u otra línea productiva.

La banca de desarrollo no puede continuar congelando grandes sumas de recursos, ya sea propios o externos, a rubros predeterminados porque la situación cambiante de mercados y tecnológicas hacen que una línea de actividad, que dos años o tres atrás, cuando hicieron los análisis conducentes al establecimiento de la línea de crédito, pueden cambiar de forma tal, que 16 o 20 meses después cuando se implementa el crédito no ser aconsejable de llevarse adelante.

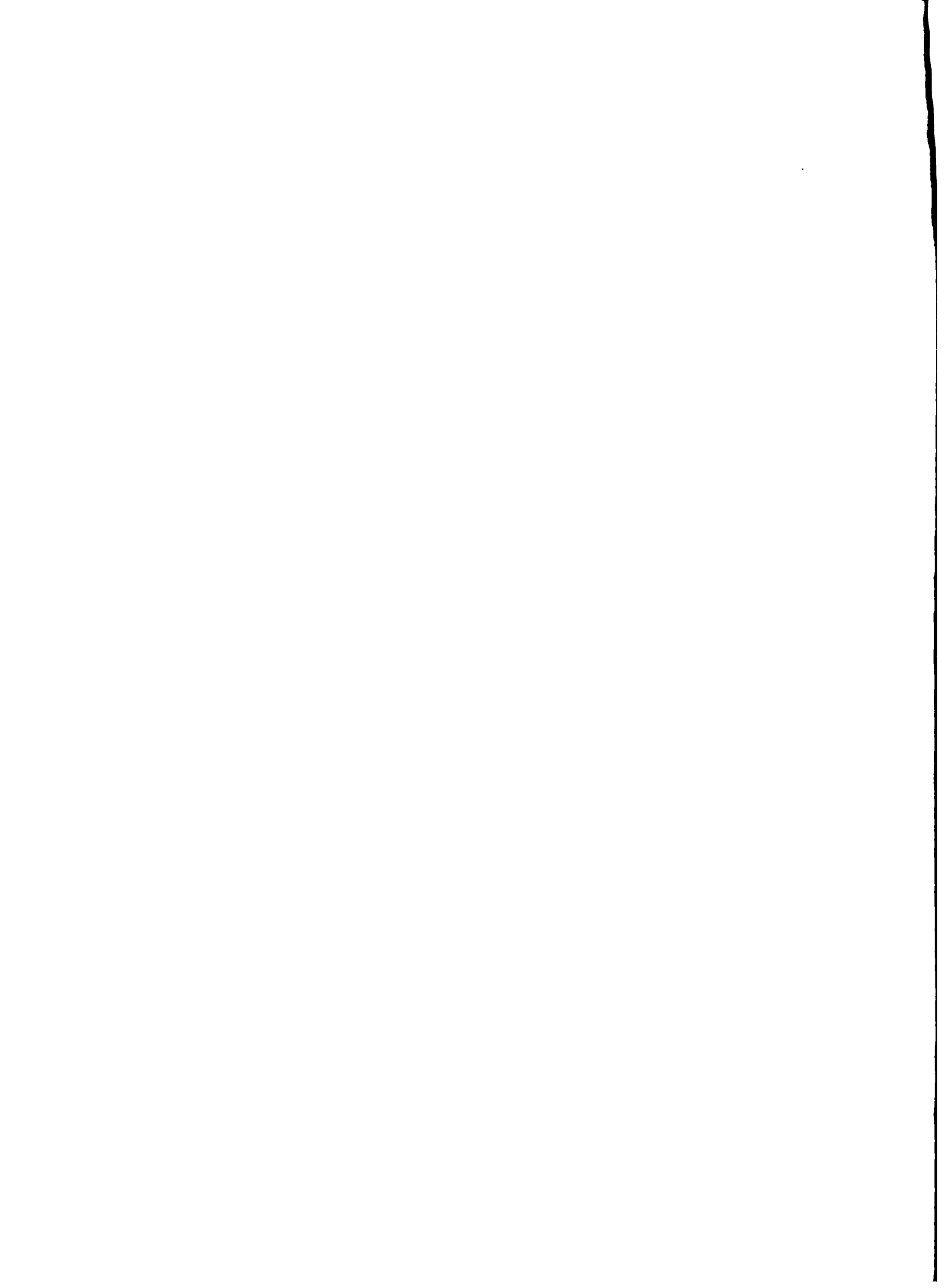
Los planteamientos hechos, requieren que las instituciones financieras nacionales hagan un esfuerzo sustantivo en la profesionalización y modernización de sus procesos técnicos, financieros, bancarios y administrativos. No queremos que se nos mal interprete y en especial que se piense que no reconocemos la capacidad preparación y estructura que tienen muchos bancos de desarrollo, sin embargo, estas dadas las actuales circunstancias, requieren cada vez más un nivel de actualización constante en los campos bancarios y financieros, actualización que supera la realidad que normalmente se da en la mayoría de las instituciones financieras de desarrollo que se encargan de cubrir las necesidades del sector agrícola.

Como es lógico pensar, la función del apoyo técnico y financiero internacional debe estar en consonancia con los problemas anteriores citados para lo cual deseáramos señalar algunas ideas de como vemos nosotros la orientación y el esfuerzo de los entes financieros, dentro del marco de las acciones que la banca de desarrollo podría tomar para tratar de disminuir el impacto de la actual crisis en el sector.

En relación con los entes financieros estas entidades podrían entre otras cosas: a) adecuar sus requerimientos a las realidades concretas del sector en cada país. Nos preocupa profundamente lo que pareciera ser el uso de ciertas políticas independientemente muchas veces, de los problemas del país y del sector; podemos fácilmente ver como de la aplicación indiscriminada de ciertos conceptos, en lugar de buscar las soluciones apropiadas en los problemas, del sector, lo que se ha hecho es agudizarlo.

Sería muy positivo que los entes financieros internacionales repiensen el concepto de aporte local, en función de una reclasificación no sólo de los rubros a incluirse dentro de dicho aporte, sino de una aplicación más amplia del concepto de riqueza o pobreza de las naciones del continente, es curioso pero en meses pasados nos a tocado preparar proyectos de inversión en países que otrora fueron países donantes en el sistema financiero internacional. Esta cambiante circunstancia, debe hacer meditar a todos sobre la necesidad que hoy de que revaluemos los conceptos anteriores.

A los elementos anteriores, podríamos añadir también la aceptación por parte de las agencias financieras internacionales de conceptos tales como la creación de líneas de crédito flexible que dan a los países que reciben tales créditos internacionales, la capacidad de moverse de un rubro a otro, en función de las condiciones de rentabilidad y tecnología que estos pretenden y dirigirla hacia los rubros que presenten las mejores posibilidades. Relacionado con lo anterior, está



la necesidad de que se acepten condiciones de financiamiento acordes a la realidad técnica y financiera del proyecto, en relación con la generación de flujo efectivo de las diferentes actividades a incluirse. Lo anterior, es fundamental si se pretende realmente apoyar al productor y crear condiciones para que éste realmente produzca.

Obviamente, lo anterior requiere también, que los organismos financieros internacionales piensen y reconsideren formas de evaluación del aporte de los productores que les permita a estos maximizar en momentos de crisis, el valor en especies de los recursos que posee el productor, de lo contrario, no nos cabe duda que muchos productores no podrán ser sujetos del apoyo internacional que se pretende otorgar a los diferentes países con el resultado negativo, que sin duda alguna nadie desea.

Finalmente creemos que es necesario que la banca internacional colabore en el desarrollo a nivel de los países y de la banca de desarrollo local en el mejoramiento de los sistemas de análisis de inversión y en el control de uso de los recursos a través de sistemas modernos y por qué no automatizados si fuera del caso. Para lo cual sin duda alguna se podrían desarrollar programas de capacitación dirigidos a un mejor uso de los recursos crediticios a nivel de productores, lo cual, representaría una mejor identificación y preparación de los planes de inversión a nivel de unidad productiva, lo que redundaría en un seguimiento de inversiones y resultados, que permita saber y/o detectar lo que va ocurriendo, en las diferentes unidades productivas en la medida que el tiempo pasa y el préstamo se ejecuta.

Obviamente, las actividades que hemos mencionado como posibles áreas de colaboración de los entes financieros internacionales, no son únicas y mucho menos excluyente, pero si creemos recoger el sentimiento y las necesidades de las instituciones financieras de desarrollo, que tienen que lidiar permanentemente con los problemas de crédito a la agricultura.

Si bien es cierto, que los entes financieros internacionales tienen un papel de jugar, también las agencias de cooperación técnica internacional deben contribuir en momentos como estos, en una forma clara y positiva, creemos que esta clase de organizaciones podrían perfectamente comenzar su apoyo coordinándose y así evitando la duplicación para hacer un uso más eficiente de los escasos recursos internacionales que hoy se ponen a disposición de dichas agencias de asistencia técnica.

Consideraciones sobre el papel de la Cooperación Técnica internacional en el proceso de recuperación del sector agropecuario

En mayor o menor grado los países de América Latina y el Caribe continuarán enfrentando los problemas de la crisis, dinamizando rubros exportables en el sector agropecuario y asegurando en lo posible el abastecimiento de alimentos y materias primas, empleo e ingreso rural.

Dependiendo de la estrategia que cada país asuma frente a la crisis, en el tratamiento de la cooperación técnica cabe destacar tres puntos centrales que nuestro juicio son críticos en el proceso de recuperación del sector:

- i. Limitaciones en la consideración y alcance de la cooperación

- ii. Características de una nueva cooperación
- iii. Modalidades de cooperación más relevantes frente a la crisis

Uno de los puntos de mayor interés radica en el concepto de multilateralidad y bilateralidad de la cooperación técnica frente a la crisis.

Con preocupación se viene presentando la idea de un cuestionamiento de la cooperación técnica multilateral como instrumento idóneo para promover el desarrollo y la recuperación.

Dicho cuestionamiento desconoce un propósito común de desarrollo de los pueblos; una evidente interdependencia entre sus economías y diferentes estados de desarrollo. Además la cooperación multilateral constituye un excelente mecanismo de transferencia y adopción de conocimientos, experiencias y oportunidades para los países en su desafío a los problemas económicos comunes, y en concordancia con los intereses nacionales.

Indudablemente que la cooperación multilateral continuará con un papel destacado en el proceso de recuperación; sin embargo, valdría la pena estudiar mecanismos de complementación y apoyo con la cooperación bilateral entre países, pudiendo asegurar un papel a la cooperación internacional en la ejecución, al menos de componentes específicos de los acuerdos bilaterales.

Otro punto de análisis dentro del tratamiento de la cooperación multilateral para la crisis está vinculado con una tendencia a la deformación de los conceptos de cooperación técnica y financiera internacional.

Por un lado, en mayor o menor grado, se destaca una separación entre los esfuerzos de la cooperación financiera internacional para el desarrollo y la cooperación técnica para el desarrollo. Al igual que a nivel del sector agropecuario aparece una separación entre los servicios de investigación y extensión por un lado, y en ciertos casos de crédito por el otro; en forma análoga aparece esta diferencia a nivel internacional. Vinculado con este problema aparece un tratamiento que induce a un error en el tratamiento de la cooperación técnica internacional. Es indudablemente cooperación técnica y no cooperación financiera. La cooperación financiera, por su naturaleza, está en otras agencias. Se debe reconocer que las agencias de cooperación técnica internacional ofrecen su capacidad técnica e institucional para brindar cooperación. La exigencia de aportes de recursos y en muchos casos de recursos nuevos a las agencias internacionales de cooperación por las fuentes financieras conduce a limitar el alcance y naturaleza de la cooperación y a una peligrosa tendencia de las agencias financieras a ejecutar componentes de cooperación.

Una seria limitación en el alcance de la cooperación técnica internacional radica en la necesidad de incrementar los esfuerzos de coordinación y complementación entre las distintas agencias de cooperación, reduciendo la duplicidad y aún competencia frente a objetivos y recursos.

Frente a la crisis y al grado de desarrollo de los países, las características de una nueva cooperación deben fundamentalmente, a nuestro juicio, basarse en:

- a. Concertación de metas comunes y esfuerzos solidarios entre países, definiendo conjuntamente con los mecanismos de cooperación y los países, el alcance de la cooperación. La concertación debe entenderse como el acuerdo entre la cooperación que los países necesitan y demandan de las agencias y la capacidad de estas para atenderlos.
- b. Concentración de esfuerzos que permitan resultados tangibles y verificables.
- c. Fortalecimiento de instituciones claves responsables del desarrollo de campos específicos a nivel país, con miras a asegurar una capacidad de adopción y multiplicación a nivel país.

Estas características deben enmarcarse en una interacción de la cooperación financiera y la cooperación técnica, así como la coordinación y complementación de esfuerzos a beneficio de los propios países.

Indudablemente que la cooperación técnica no debe perder su característica de innovación, complementariedad y temporalidad. Aparentemente las crisis eliminan los esfuerzos de mediano y largo plazo en su aplicación a problemas de cortísimo plazo. Sin embargo, la innovación y el estímulo a una línea de pensamiento de desarrollo de mediano y largo plazo, constituye uno de sus mayores atributos.

La cooperación técnica deberá actuar por un lado en el contexto de corto plazo que le señale la crisis y en una dimensión que permita una visión de desarrollo de mayor alcance.

La necesidad de lograr resultados tangibles aplicados en lo posible, de inmediato orientará la cooperación intra-regional buscando transferencia entre países de estadios similares de desarrollo, de soluciones que han probado ser viables en contextos similares. Su aplicación está implementada por el adiestramiento en servicio y el intercambio de consultores.

Dicha transferencia será más exitosa con la consolidación de mecanismos conjuntos que permitan intensificar el intercambio y uso de tecnología por los países en forma horizontal, identificar nuevas nuevas posibilidades a esfuerzos cooperativos y realizar acciones para el fortalecimiento de las instituciones nacionales.

Dicha cooperación intra-regional cobrará mayor eficiencia y eficacia en el marco de modelos de cooperación regional.

Un ejemplo exitoso se encuentra en el Programa Cooperativo de Investigación Agropecuaria entre varios países del Cono Sur, el IICA y el Programa de Cooperación Técnica Intra-regional del BID.

Los elementos de cooperación intra-regional y cooperación regional permitirán el uso más extenso de mecanismos como el Consejo Regional de Cooperación Agropecuaria de Centro América, Panamá, República Dominicana y México, que une un elemento adicional vital y es el de constituir un foro de análisis y formulación de programas y proyectos regionales concertados al más alto nivel.

La orientación de la cooperación en un contexto de intercambio intra-regional, con una base regional deberá complementarse con dos elementos básicos para visión de mediano y largo plazo: el fortalecimiento de organismos nacionales claves y la formulación de cuadros técnicos de nivel medio y superior. En un contexto de temporalidad y complementación, el desarrollo recae en su base en las instituciones nacionales claves. En la medida de su fortalecimiento, su capacidad de adaptación de nuevas tecnologías y su multiplicación con un criterio nacional será evidente.

Por su parte, el apoyo a la financiación de cuadros técnicos garantizará un desarrollo de mayor alcance e independencia.

El desafío de la crisis económica de los países de América Latina y el Caribe enmarca el papel de la cooperación financiera y técnica en un contexto de amplia solidaridad; metas comunes y una real base para compartir el riesgo del desarrollo.

Consolidar por los propios países los mecanismos de intercambio y cooperación multilateral, con una base regional, contribuirá eficazmente a promover la asistencia mutua para el uso de soluciones desarrolladas por los países y los Centros de Excelencia. Este esfuerzo debe enmarcarse en acciones de fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales de los países.



DOCUMENTO
MICROFILMADO
19 ENE 1985
Fecha:

