



ASOCIACION LATINOAMERICANA DE
INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO

IICA-CIDIA

IICA



CEMLA

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS



VII REUNION LATINOAMERICANA SOBRE FINANCIAMIENTO AGRICOLA

San José, Costa Rica
6-8 de noviembre, 1989

**RIESGOS EN LA AGRICULTURA Y AGROINDUSTRIA
Y MODALIDADES DE SEGURO**

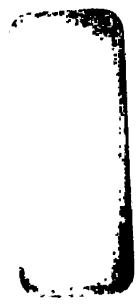
Luis Avalos

IICA
E 13
8370

PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

110A
E13
A8370

00002603



RIESGOS EN LA AGRICULTURA Y LA AGROINDUSTRIA Y MODALIDADES DE SEGURO

Luis Avalos
San José, Costa Rica
Noviembre 7, 1989

INTRODUCCION

Para la Asociación Latinoamericana de Aseguradoras Agropecuarias, ALASA, es particularmente grato participar en la VII Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola, organizada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, ALIDE, con la colaboración del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, CEMLA.

Con ocasión de realizarse el mes anterior la V Reunión de la Junta Interamericana de Agricultura, en esta misma ciudad de San José, el tema sobresaliente fue la reactivación agropecuaria como estrategia de desarrollo económico. En esta reunión se discutieron acciones encaminadas a modernizar el sector agropecuario y a reactivar las economías regionales señalando programas y proyectos de acción conjunta y mecanismos financieros e institucionales para llevarlos a la práctica. Se planteó el aprovechamiento de las potencialidades del sector agropecuario de América Latina y el Caribe, emprendiéndose un proceso de revitalización agrícola apoyada en una política sectorial clara y en actividades que tocan con la innovación tecnológica y el desarrollo agroindustrial.

Incuestionablemente dentro del proceso de reactivación agropecuaria y modernización de la agricultura, el crédito juega un papel

preponderante. Y las conferencias que han precedido a esta charla, se han enfocado a discutir mecanismos para favorecer la inversión privada en la agricultura y en la agroindustria; a justificar las necesidades de cambio en los programas de crédito; y a discutir nuevos mecanismos para la banca internacional de fomento; entre otros aspectos.

Para la modernización de la agricultura, se ha dicho reiteradamente, se requiere de una importante movilización de recursos financieros. Algunas de tales inversiones serán competencia del Estado; otras serán por parte del sector privado cuando obviamente exista una segura y rentable retribución a las mismas. Uno de los mecanismos innovativos que pueden propiciar e incentivar la movilización financiera hacia el complejo agrícola - agroindustrial, lo constituye el seguro.

Muchas teorías y tratados han surgido alrededor de las bondades, desventajas y costos del seguro agrario. Pero quizás los esquemas teóricos han sido relativamente marginados, principalmente en los últimos años, por la práctica de esquemas que bajo diversas concepciones se operan en la mayoría de los países latinoamericanos.

Tradicionalmente han existido esquemas infortunados de subsidios disfrazados de seguro que han originado problemas fiscales, estimulando la demanda por el subsidio estatal y en buena parte deteriorando el objetivo del seguro, que no es otra cosa que un mecanismo financiero de manejo de riesgos.

Como actividad financiera, el seguro para ser viable tiene que ser un seguro y no un subsidio disfrazado de seguro. Algo diferente es que tal servicio requiera en algunas etapas de su desarrollo o consolidación de un apoyo estatal, subsidio que tiene que ser dimensionado en su cuantía y en el tiempo.

Lo que debe ser claro es que el seguro agrario no es la panacea para

el sector y que sus beneficios difícilmente revierten en el corto plazo.

En los apartes siguientes la atención se centrará en discutir, aunque muy suscintamente: los riesgos que enfrenta el complejo agricultura-agroindustria; la razón y alcance del seguro como mecanismo de manejo de riesgos; las posibles coberturas o modalidades de seguro para la agricultura, la agroindustria y el comercio exterior; rematando la presente charla con lo atinente a las perspectivas que tiene el seguro agrario y lo que hay que hacer y no hacer para hacer seguros agrarios.

Por fortuna, particularmente en el último lustro se han capitalizado importantes avances en materia de seguros y reaseguros agrarios, superándose varias teorías y más que ello, se ha generado resultados basados en un proceso de "prueba y error" que para algunos países ha implicado un alto costo, pero como compensación a ello se ha obtenido claridad en los ajustes necesarios para afianzar e institucionalizar el servicio del seguro agrario.

EL RIESGO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA

En cualquier economía la agricultura es un sector donde la incertidumbre debida a los azares de la naturaleza tiene un efecto importante en la toma de decisiones. En tal sentido, la decisión básica que el empresario toma es la asignación de algunos recursos para generar una producción, sujeta a diferentes expectativas; eso si con matices de incertidumbre.

Continuamente se reitera que la actividad agraria está sujeta a más riesgos que el resto de las actividades empresariales; además, con un agravante, que los riesgos de orden natural o de naturaleza climática suelen ser de carácter catastrófico.

El empresario agrícola no solamente tiene que enfrentar los riesgos de producción. También inciden en sus ingresos los riesgos de comercialización, los de disponibilidad de insumos y recursos; y los que atañen a las personas.

De muy variado matiz son los riesgos que inciden en la propiedad y activos del agricultor. Unos son de origen natural como el granizo, el viento, la inundación que afectan los cultivos; otros son de naturaleza social, que como los actos mal intencionados de terceros, las huelgas y la guerrilla, interfieren en la gestión empresarial, ocasionando incalculables pérdidas en la economía de un determinado sector o región. También inciden los riesgos derivados de los cambios en las políticas de comercialización y de orden monetario. En cuanto atañe a las personas, la familia del agricultor y sus empleados también enfrentan riesgos inherentes a su vida y salud.

Si bien el escenario anterior atañe a la actividad agrícola per se, la agroindustria también está expuesta a una amplia gama de riesgos comenzando por los que afectan a la actividad agrícola que es su base.

Más aún, si el producto de la actividad agrícola o agroindustrial es para el mercado externo, el riesgo continúa pero adquiere un matiz diferente ya que se convierte en un riesgo comercial, llámese, por ejemplo, insolvencia del importador, transporte o incendio.

Para enfrentar los riesgos inherentes a las actividades productivas y comerciales y que ocasionan un desmedro patrimonial se tiene el seguro.

Pero debe hacerse claridad en el sentido que el seguro tiene un fin específico y muy definido y no puede ser un sustituto de otras políticas y programas que atañen al Estado. Así por ejemplo, si la variación del ingreso del producto estriba en los precios, será necesario acogerse a las políticas de estabilización y si el problema que afecta

a la producción es de manejo de aguas, la mejor solución es desarrollar infraestructura para riego y drenaje. La solución no será el seguro. Estos y otros principios expuestos en foros similares al presente no son revisables.

EL SEGURO

Antes de abordar el tema sobre los seguros para el complejo agrícola-agroindustria, se considera útil presentar una ligera discusión sobre el seguro y la actividad aseguradora.

La actividad aseguradora surge y se desarrolla como una respuesta a la necesidad humana de obtener tranquilidad. En tal contexto, provee al hombre de seguridad respecto de las consecuencias económicas que pueden derivarse de la ocurrencia de los riesgos, debido a que éstos se dan en forma habitual o extraordinaria.

El seguro es la transferencia del riesgo del Asegurado al Asegurador y por ello se paga una prima. El Asegurador puede a su vez transferir el riesgo al reasegurador.

En la práctica del seguro intervienen: el Tomador, que es la persona natural o jurídica que traslada los riesgos; el Asegurado, quien asegura su vida o patrimonio o parte de él y el Asegurador, quien se encarga de asumir los riesgos. A veces el Tomador y el Asegurado, son los mismos.

De la relación contractual que se establece surge el Beneficiario, que puede ser el mismo Asegurado o un tercero.

Los elementos del seguro son: el riesgo, el interés asegurable, la prima y la obligación condicional de la compañía aseguradora.

- a. Riesgo: es un suceso incierto que no depende de la voluntad del Tomador, del Asegurado o del Beneficiario. Su realización da origen a la obligación del Asegurador. Los hechos ciertos, salvo la muerte y los físicamente imposibles, no constituyen riesgo y por tanto no son asegurables. Para ser asegurables los riesgos deben reunir determinados requisitos: posibilidad, incertidumbre, azar, necesidad patrimonial, susceptibilidad de tratamiento estadístico; se trata de riesgos aleatorios, accidentales y externos a la voluntad del Asegurado.
- b. Interés asegurable: todo aquél interés lícito que sea susceptible de estimación en dinero. Toda persona cuyo patrimonio pueda afectarse, directa o indirectamente por la realización de un riesgo, tiene interés asegurable.
- c. Prima: es el precio del seguro; la retribución que recibe el asegurador por asumir los riesgos.
- d. Obligación condicional del Asegurador: debe indemnizar, pagar el valor del seguro cuando se realiza el riesgo asegurado. Es la prestación del Asegurador al Asegurado.

El Rol más importante que desempeña un programa de seguros es la indemnización al asegurado quien podrá ser afectado negativamente por fenómenos probabilísticos. El seguro como elemento del futuro tiene aplicación en la medida en que exista incertidumbre de la incidencia de un riesgo que implicará una pérdida económica.

En materia de seguros, una situación normal es aquella donde el ente asegurador tiene un conocimiento razonable y objetivo del riesgo asegurado; existe un gran número de individuos similarmente expuestos; la incidencia del riesgo es independientemente distribuida entre los asegurados; y éstos no pueden influenciar en la

naturaleza y ocurrencia de un incidente riesgoso. Tampoco los asegurados pueden tener influencia en la indemnización posible, una vez que hayan comprado una póliza; y el contrato de seguros es negociado como cualquier artículo del mercado.

Cuando ocurre una pérdida originada por la realización de los riesgos cubiertos en la póliza se tiene el derecho al correspondiente reclamo. Ello ocurre cuando sucede el siniestro, o sea cuando los riesgos se realizan y de simple entelequia pasan al acto.

El ajuste de las pérdidas es un procedimiento propio de la actividad aseguradora, mediante el cual se establece fehacientemente las circunstancias del siniestro, sus causas, su situación y la cuantificación de la pérdida experimentada.

Finalmente, ante la ocurrencia y comprobación del siniestro el Asegurador indemniza al Asegurado, resarciéndole el daño económico que le ha infringido el riesgo o riesgos cubiertos en la póliza.

MODALIDADES DEL SEGURO: COMPLEJO AGRICOLA-AGROINDUSTRIAL

Aunque al seguro agrario se le atribuyen varias ventajas, lo que en el fondo debe ser es un sistema para racionalizar las pérdidas.

Entre las ventajas o beneficios que se le asignan al seguro agrario están, por ejemplo, la de contribuir a estabilizar el ingreso del productor en el tiempo; la de mejorar la posición del agricultor con respecto al crédito; la de reemplazar ayudas esporádicas fortuitas y costosas que se requieren ante la ocurrencia de catástrofes naturales; la de contribuir a la innovación tecnológica; e incentivar la capitalización del agro; entre otros. Sus desventajas son: su costo, el riesgo catastrófico, la dificultad para operarlo y el posible

requerimiento de subsidios.

Si bien los beneficios pueden ser demostrables, también es cierto que los mismos no se pueden conseguir simultáneamente. Y el hacer hincapié en la obtención forzosa de uno o más de tales propósitos, puede ocasionar la inestabilidad financiera del sistema.

En el contexto anterior es importante remitirse al último Informe de la FAO sobre la Segunda Reunión de Consulta de Expertos en Seguros Agrícolas, realizada en Roma en Abril de 1989, donde se señala que es "necesario hacer una clara distinción de objetivos para evitar la confusión que se produce cuando se atribuye al seguro agrícola metas que no puede alcanzar".

Con respecto a las modalidades de seguro, la discusión se centra seguidamente en las coberturas para la agricultura, la agroindustria y actividades conexas.

Seguros Agrícolas

En seguros agrícolas existen varios esquemas, tales como: el Agrocrediticio, el de Inversión y el de Cosechas..

El seguro agrocrediticio está orientado a cubrir los préstamos que hacen los agricultores ante un intermediario financiero.

Este tipo de cobertura conlleva en la práctica un infraseguro, en razón a que la protección solo cubre el crédito; y por lo general el ente crediticio no concede la totalidad de los recursos requeridos para producir. De registrarse una pérdida total de la inversión, el productor podrá saldar su crédito con el banco pero quedará descubierto en sus propios aportes.

Existe en algunos países latinoamericanos el Seguro a la Inversión

Agrícola que cubre los costos directos de producción. Este seguro se otorga al asegurado independientemente de la fuente de financiación; ésta puede ser un intermediario financiero, provenir de sus propios recursos, o ser de carácter compartido.

Tradicionalmente al seguro agrícola se le asocia con el muy famoso y polémico "seguro de cosechas". Este está orientado a garantizar un rendimiento esperado y por lo tanto exige cubrir todo tipo de riesgos, hasta los no "asegurables"; en este esquema el riesgo moral encuentra su medio propicio. Por supuesto que una disminución en el rendimiento puede deberse a la ocurrencia de un evento climático desfavorable o a la confluencia de varios factores, incluyendo la influencia humana.

La popularidad del seguro de cosechas es debido a que tiene un mayor impacto directo en la producción del agricultor que es su fuente de ingreso. Pero la impopularidad de tal seguro está por el lado del mercado reasegurador, en razón a las malas experiencias del pasado.

Si bien el seguro de cosechas se puede visualizar como un sistema colectivo para reducir la incertidumbre de las pérdidas económicas debido al fracaso de un cultivo, el mismo conlleva varios problemas a nivel operativo, tales como: a) dificultades para determinar valores asegurados y tasar las pérdidas; b) determinación de la causa de la pérdida; c) variación en rendimientos de una región a otra y diversidad de microclimas y niveles tecnológicos; d) falta de estadísticas; e) e influencia humana.

A lo anterior se agrega que la tasa tiene que ser muy alta, debido al cubrimiento de riesgos múltiples.

Si un seguro de cosechas no es un esquema viable y está altamente expuesto a riesgos sociopolíticos; y el seguro agrocrediticio implica un infraseguro, el modelo más recomendable es el Seguro a la Inversión.

Este, no obstante, debe ser para proteger riesgos específicos o amparos nombrados y debe operarse con altos deducibles o franquicias.

Por sobre todo, en seguros agrícolas debe haber una clara distinción entre riesgos "asegurables" y no asegurables. Tal diferenciación la practican algunos países.

Las condiciones mínimas que debe cumplir un riesgo para ser asegurable son, entre otras: a) debe ser posible la predicción estadística del comportamiento del riesgo para determinar la tasa; b) el acaecimiento del siniestro debe ser aleatorio en cuanto a su ocurrencia, cuantía y en el tiempo; c) el daño debe ser medible y poderse determinar las circunstancias que rodean su ocurrencia; y d) debe ser posible una adecuada dispersión del riesgo en sentido espacial y temporal.

Dentro de este orden de ideas, el concepto de riesgos asegurables y no asegurables adquiere otra connotación. Los primeros están asociados con coberturas para la agricultura comercial, para aquellos cultivos intensivos en uso de capital; los no asegurables están muy del lado de la agricultura tradicional. Sin perjuicio, que estos últimos en la medida que reúnan los requisitos mínimos de asegurabilidad ingresen a la categoría de asegurables. También se da el caso que para los rubros no asegurables se dan coberturas pero con subsidio por parte del Estado.

En el sector agrícola los seguros que acreditan mayor viabilidad técnico-financiera son los de personas: vida, salud, educación.

Para la "puesta en escena" de un seguro agrícola se requiere de la estructura institucional. Esta puede ser un ente privado, estatal o de economía mixta. Para una nación que desee poner en marcha el servicio del seguro agrícola, la selección del ente asegurador es la decisión más importante que tiene que tomar.

Seguros para la Agroindustria

La agroindustria, cualquiera que sea y al igual que la actividad agrícola tiene que enfrentar una serie de riesgos. Para el caso, pueden ser naturales, financieros, tecnológicos y de mercado, los que en conjunto le crean al inversionista un escenario de incertidumbre.

De tales riesgos, el seguro puede enfrentar los de carácter natural, incontrolables e imprevisibles. Por su parte los de precio y mercado los puede remover la agroindustria vía la contratación previa; y los de orden financiero también son manejables en cierto grado a través del seguro, cuando los mismos se originan a nivel de las entidades que proveen el crédito, ya que el seguro le garantiza al banco la recuperación de los préstamos.

Dejando a un lado consideraciones teóricas, existe para la agroindustria, en el mercado de los seguros, una amplia gama de coberturas comerciales. Para la agroindustria, varios ramos de los llamados Seguros de Daños pueden ser obtenidos.

El seguro de daños se otorga para indemnizar los daños sufridos por el patrimonio del Asegurado, en forma directa o indirecta, como consecuencia de la realización del riesgo asegurado.

Existe el seguro de daño real, daño de las cosas que hacen parte del patrimonio del asegurado y seguro de daño patrimonial, relativo a perjuicios patrimoniales diferentes al daño de un bien material, que afectan al asegurado como consecuencia de un siniestro, como el lucro cesante y la responsabilidad civil. En la categoría de estos seguros existe una amplia variedad de ramos, tales como: incendio, lucro cesante, granizo, manejo, cumplimiento, montaje de maquinaria, rotura de maquinaria, crédito a la exportación, corriente débil, responsabilidad civil, entre otros.

De los ramos arriba referidos, seguidamente se hace alusión al Seguro de Crédito a la Exportación.

En Colombia, existe la "Póliza de Seguro de Crédito a la Exportación-Riesgo Comercial de Insolvencia", la que garantiza el pago de la indemnización al Asegurado por las pérdidas netas definitivas que pueda experimentar a consecuencia de la insolvencia de sus clientes compradores.

Anteriormente, el referido seguro también contempló la modalidad de cobertura para "Riesgos políticos y extraordinarios" para indemnizar al exportador cuando el deudor no pudiese cubrir sus obligaciones a causa de medidas gubernamentales que produjeran la falta de pago o la imposibilidad de obtener la moneda convenida: guerra civil o internacional, revolución o revuelta, entre otros amparos. Tal cobertura no se ofrece más en Colombia.

Finalizando estos apartes sobre diferentes modalidades de seguros, se reseña que para el comercio exterior existe en el mercado pólizas comerciales, tales como las de transporte, que además de incluir el riesgo de incendio, puede dar protección a la mercancía para los casos de guerra, huelga, piratería, motines y en general amparar todos los riesgos no excluidos tácitamente en el contrato de seguros.

PERSPECTIVAS DEL SEGURO PARA LA AGRICULTURA Y LA AGROINDUSTRIA

El seguro, en general, es un instrumento alternativo para el manejo de las catástrofes naturales, llámense: tornados, huracanes, terremotos, inundaciones, granizo, avalanchas, maremotos y otras más, que pueden ocurrir en tiempos de diferente duración y las pérdidas que ocasionan pueden ir más allá de cualquier predicción.

Para hacer frente a las catástrofes naturales, los gobiernos hacen uso de los instrumentos a su alcance, tales como desgravaciones

fiscales, refinanciaciones, o acuden a las ayudas de socorro o caridad.

En nuestros países no hay la suficiente conciencia sobre la predicción, entendiéndose ésta como la propensión a ahorrar para cubrir posibles pérdidas ocasionadas por efectos adversos de la naturaleza. Con frecuencia cuando se habla de grandes catástrofes se refiere a hechos cumplidos y su incidencia obliga a desembolsos no presupuestados por el Estado. Los desastres de la naturaleza ocasionan pérdidas en el complejo agrícola-agroindustria, en infraestructura rural y en vidas humanas.

Los elementos que puede tener un gobierno para hacer frente a catástrofes naturales no necesariamente mantienen una relación entre el daño causado y la indemnización; y usualmente no se dispone de partida presupuestaria debido a la aleatoriedad con que se presentan los hechos.

También ocurre que algunas catástrofes de menor magnitud que no tienen un impacto regional o nacional pueden causar la ruina de agricultores y empresarios agroindustriales. Ello ocurre con cierta frecuencia al registrarse fenómenos meteorológicos adversos en una determinada región o bien productivo.

Como las catástrofes naturales han ocurrido desde tiempo inmemorables, y seguirán ocurriendo, lo mejor es racionalizar las pérdidas. Si fuesen a nivel nacional lo más indicado es sustituir los subsidios o ayudas caritativas, a las cuales se acude con relativa frecuencia, por un sistema de seguros cuyo costo puede presupuestarse y que a su vez permita que la determinación de los daños se haga con procedimientos técnicos.

Con ello se quiere significar que es mejor para un Estado dedicar, con la debida planeación presupuestaria, determinados recursos y no tener que acudir a la caridad o a desembolsos no presupuestados cuando ocurren las catástrofes.

Desde otro ángulo, el inversionista agrario tendrá el derecho a ser indemnizado cuando ha comprado un seguro, por el mismo derecho contractual que le representa una póliza de seguros.

Con la óptica anterior, el seguro para la agricultura y la agroindustria constituye un elemento de "confianza" para el inversionista, sin pretender que el seguro sea un sustituto de otros elementos que contribuyen a enfrentar los riesgos del empresario rural. Lógicamente habrán instrumentos para amparar los riesgos tecnológicos, los de comercialización y otros.

Los países que en Latinoamérica ofrecen el seguro para el sector agrario pueden enfrentar problemas en su implantación. Algunos de ellos son del lado de la demanda por el servicio, ya que el productor rural vive en un medio en el que sus relaciones son entre los mismos habitantes del agro, con una manifiesta mentalidad preventiva; tampoco puede existir la capacidad de compra y se torna, el seguro, como una carga impositiva.

Por el lado de la oferta, el seguro agrario, principalmente el seguro agrícola con la concepción discutida en los apartes precedentes, está sujeto a altos costos operativos y al riesgo moral, aparte de ser de naturaleza catastrófica; y existe principalmente en el polémico seguro de cosechas un riesgo subjetivo que puede convertirse en un instrumento para premiar al agricultor fracasado y penalizar al eficiente.

Un problema adicional que enfrenta el seguro agrícola es el atinente al reaseguro; éste es difícil obtener por malas experiencias de los programas de seguros de cosechas, que en algunos casos, han sido más sistemas de subsidios. Estos y otros factores han hecho que las compañías reaseguradoras nacionales e internacionales no miren con el deseable optimismo la participación en una cartera de aseguramiento agrícola.

Mucho cambio se ha requerido para detectar la problemática que ha enfrentado el seguro para el agro, pero gracias a la puesta en escena de varios sistemas en la mayoría de las naciones latinoamericanas, ya se cuenta con programas que acreditan viabilidad técnico-financiera, aún en el caso del seguro agrícola per se. Otra consideración muy diferente es la de los seguros de personas y las coberturas para la agroindustria, que son todas ellas de carácter comercial y no tienen problemas ni en su gestión ni operación, a no ser por la falta de conocimiento de la existencia de tales ramos por parte del asegurado potencial.

Por fortuna la puesta en marcha de seguros agrarios, bajo varios modelos, deja enseñanzas, experiencias y resultados y las instituciones que hoy ofrecen ese servicio se aprestan para hacer los ajustes del caso, corroborándose así el hecho de que el seguro está sujeto a un proceso dinámico.

En materia de seguros agrícolas y no obstante los avances logrados, principalmente en el último lustro, no necesariamente se logra satisfacer las expectativas de su cometido. Así: el asegurado puede aducir que el costo es alto, que la cobertura es baja, que el pago se recibe tardíamente; el asegurador dice que el riesgo es catastrófico, que la tasa es muy baja, que el costo operativo es muy alto, que la gestión y operación son muy complejos y que hay incidencia del riesgo moral y de la interferencia política. Por su parte, el Estado puede señalar que el impacto favorable del seguro agrario toma mucho tiempo, que el sistema requiere de subsidios y que hay quejas de los agricultores.

Bajo la panorámica anterior, el éxito de un esquema de seguros agrarios estriba en diseñar y poner en práctica aquél que sea ventajoso para el Estado, demandable por el agricultor y asumible por el asegurador. Esto podría ser materia de análisis por parte de las naciones que aún se encuentran rezagadas para la puesta en marcha del servicio

del seguro agrario, sin perder de óptica que el seguro agrario tiene que ser un seguro, o sea, un negocio con las correspondientes retribuciones económicas y sociales que de hecho ofrece la actividad aseguradora.

En materia de seguros agrarios hay que ser pacientes. Si bien un programa de seguros logra el equilibrio técnico bajo la ecuación de: suma de siniestros más gastos de gestión, igual a las primas recaudadas, el balance en tal ecuación empieza a darse en períodos largos de tiempo, probablemente en un poco más de 10 años. Ello en razón a la naturaleza cíclica de los riesgos que se cubren y a la necesidad de mantener altas reservas acumuladas para cubrir posibles excesos de siniestralidad.

Las perspectivas que ofrece el mercado reasegurador para las coberturas agrarias son positivas siempre que el negocio sea aceptable y que el seguro sea un verdadero seguro y no un subsidio y que las tasas reflejen la verdadera naturaleza del riesgo. Un asunto muy diferente es que para determinados rubros productivos o bien en una fase específica del desarrollo del sistema se requiera del subsidio del Estado, el que por cierto tiene que ser dimensionado en su cuantía y duración.

Incuestionablemente el seguro es un sistema efectivo de racionalización de las pérdidas; facilita el acceso al agro de las inversiones, contribuyendo así a la modernización del sector, pero no puede considerarse como un sustituto de otros instrumentos de política agraria ni crediticia encaminados a posibilitar la modernización de la actividad agraria. Para la agricultura hay esquemas de seguros promisorios que se encuentran en la senda de consolidación; para la agroindustria y los renglones de exportación existen pólizas comerciales por parte del sector asegurador privado.

Por supuesto que en materia de seguros para la agricultura y la agroindustria aún queda mucho por hacer. Se requiere: de expertos, facilitar el intercambio de experiencias, organizar los datos y desarrollar

infraestructura y de propiciar un acercamiento con los usuarios del servicio, el agricultor, el intermediario financiero y el Estado.

Si bien las consideraciones anteriores son de orden general, una de carácter puntual y preciso es la relativa a que el seguro, que busca fundamentalmente compensar la desgracia que experimentan unos gracias a la solidaridad manifiesta de muchos, pretende servir al agro, así como lo ha hecho en el mar y en las ciudades.

La generación de riquezas en nuestros países, permitirá el arraigo -- y la inmigración de nuestro pueblo hacia el norte se disminuirá considerablemente, acarreará tranquilidad y las cofralagaciones que actualmente se observan se reducirán paulatinamente; porque, cabe recordar que el origen de las revoluciones son el HAMBRE y la REPRESION.

San José de Costa Rica, Noviembre 6 de 1989.



CEMLA

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS

VII REUNION LATINOAMERICANA SOBRE FINANCIAMIENTO AGRICOLA

San José, Costa Rica
6-8 de noviembre, 1989

**EL CREDITO AGRICOLA Y EL SEGURO AGRARIO
EN CENTROMERICA**

Lic. Gerardo Arauz Montero

**PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA**

INTRODUCCION

Indudablemente, el esfuerzo que la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras del Desarrollo -AJUDE-, conjuntamente con el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola -IICA-, así como el de todas las entidades que colaboran en la realización de esta reunión y el de todas las instituciones aquí representadas contribuyen a dar al evento un especial significado en el ámbito del desarrollo agrícola de los países latinoamericanos.

No está demás reconocer que solamente a través de la cooperación, de la cual forma parte el análisis y discusión de las experiencias particulares de desarrollo económico y social, podremos alcanzar niveles de satisfacción de las necesidades sociales que contribuyen a mejorar los índices de productividad, de distribución del producto, a reducir y porque no, eliminar la pobreza.

El desarrollo económico debe conllevar el desarrollo social y, por este medio, alcanzar la justicia social de que tanto necesitan nuestras sociedades.

En otras palabras, debemos democratizar el desarrollo. Debemos procurar que este sea el desarrollo de todos.

El documento que sometemos a su consideración pretende constituir un análisis, muy general por demás, de la experiencia aseguradora generada en el ámbito de las cosechas, por el Instituto Nacional de Seguros -INS-.

El objetivo de su elaboración se habrá alcanzado en la medida en que el tamiz del conocimiento de los participantes en esta mesa redonda, lo considere útil a los intereses de las Instituciones aquí representadas para ser empleado como material de apoyo en el desarrollo de sus propios proyectos de desarrollo.

San José, Costa Rica. Octubre de 1989.-

I. LA AGRICULTURA EN COSTA RICA

Indudablemente, la agricultura en Costa Rica constituye, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, un sector productivo de primordial importancia. En términos generales, al menos unos 20 de cada 100 colones son producidos en Costa Rica, por la agricultura. Aún cuando en los últimos años las tasas de crecimiento no se han comportado de una manera deseable y más bien, han manifestado descensos (en 1982 de -0.2 y en 1986, de -2.4), el ritmo de la producción ha sido bastante estable. En términos del valor agregado, el comportamiento de los distintos sectores es el siguiente:

CUADRO Nº 1

COSTA RICA: VALOR AGREGADO EN LA PRODUCCION
POR: SECTORES
SEGUN: PERIODOS 1960 - 1986

SECTORES	AÑOS							
	Valor agregado (en Mill. \$ de 1986)				Estructura (en %)			
	1960	1970	1980	1986	1960	1970	1980	1986
Primario (*)	402	663	857	955	26	24	18	19
Secundario	367	800	1.790	1.847	24	29	38	37
Terciario	776	1.289	2.185	2.185	50	47	44	44
TOTAL	1.545	2.752	4.764	4.987	100	100	100	100

(*) No incluye minería, pues estos datos, en el caso de Costa Rica, se anotan en el Sector Manufacturero.

FUENTE: BID: Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1987. Cuadros 9 a 18. Pág. 454 - 458. Washington. USA.

Puede observarse cómo, aún cuando la importancia del valor agregado por la agricultura tiende a descender en la estructura de composición del valor agregado total en términos monetarios su incremento se mantiene. Es importante señalar que en el Sector de la producción primari, son los productos de exportación los que explican de manera principal, el valor agregado en el sector. Sin desmedro, desde luego, de los productos de consumo interno, los cuales si bien no juegan un papel en el mismo nivel que los primeros, son de gran importancia en otro orden de cosas, la cual es, básicamente, la de reproducción de la población.

La fuerza de trabajo, a la que también se ha dado en llamar Población Económicamente Activa -BEA- se ha transformado, en Costa Rica de manera similar que en el resto de América Latina, entre los años de 1950 hasta la fecha.

Un buen método para estudiar la evolución relativa de la estructura económica de nuestros países lo constituye el análisis de la distribución por sectores de la fuerza de trabajo. Se dice que en la medida en que las economías se desarrollan económicamente, el desplazamiento de los sectores de empleo más importantes se produce mediante el tránsito de la agricultura a la industria manufacturera y al sector servicios de la misma manera que sucede con el valor agregado de la producción y el P.I.B.

En el caso de Costa Rica se observa que la P.E.A. agrícola era de 57.6% en 1950 y descendió hasta 31% en 1980. En tanto, la del sector industrial creció desde 16.7% en 1950 hasta 23.2% en 1980 y la del sector servicios varió de 25.8% en 1950 a 46.1% en 1980. En otras palabras, las variaciones que se han producido en la estructura productiva del país se reflejan casi de la misma manera en la fuerza de trabajo.

Las modificaciones sufridas por la estructura productiva y las variantes dadas en la mano de obra han impuesto, también cambios en los patrones de producción. Así, en Costa Rica como en toda América Latina el crecimiento necesario, en la producción agraria, también se ha transformado como se puede ver en cuadro que sigue:

CUADRO Nº 2

COSTA RICA: CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO EN EL AGRO
 POR: RUBROS
 SEGUN: PERIODOS 1950 - 80
 (cifras en %)

9

PERIODOS			
	1960-70	1970-80	1950-80
RUBROS			
Crecimiento del producto	5.7	2.8	4.4
Contribución de los insumos	41.9	48.6	30.0
Contribución de la productividad	58.1	51.4	30.0
Contribución de la tierra	-	-	4.1
Contribución de la mano de obra	-	-	15.9
Contribución del capital	-	-	30.0

FUENTE: BID; Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1986. Cuadro VII-1. Pág. 80. Washington.

Del cuadro se colige que el valor agregado de la producción ha crecido a una tasa promedio de 4.4% desde 1950, pero que el ritmo de crecimiento en la década de los 70 fue menor que la de los años anterior. Se observa también que el aumento en el valor agregado se explica fundamentalmente, por el cambio biológico, los insumos no tradicionales (fertilizantes y maquinaria moderna) y no por el aumento en la superficie cultivada o el mayor empleo de mano de obra.

Obsérvese que la productividad disminuye en tanto que la contribución de los insumos se incrementan. Nótese también que la contribución de la tierra y de la mano de obra, juntos, es apenas el 67% de la contribución del capital y que éste representa el 60% de la contribución total de la productividad.

Lo anterior, permite trazar, desde ya, ciertas líneas de comportamiento en cuanto a política de Seguros y esta es la de buscar brindar mayor protección a la inversión que se realice en el agro. Si volvemos, por un momento, la mirada hacia las causas de la depresión que en materia crediticia se produjo en Costa Rica encontraremos, indudablemente, que el alto índice de endeudamiento del agricultor y la consecuente disminución en su capacidad de pago se encuentran en la base.

Tales características imponen a nuestras sociedades el contar con el seguro como un elemento de política económica indispensable para promover el desarrollo de la producción agraria.

II. EL SEGURO DE COSECHAS EN COSTA RICA

En el año 1969 se dictó la Ley del Seguro Integral de Cosechas en Costa Rica. Fue a partir del siguiente año cuando el Instituto Nacional de Seguros -entidad del Estado que lo administra- inició su operación. Su base legal la constituyen la Ley Nº 4461 del 10 de noviembre de 1969, el Reglamento de la Ley (Decreto 70 del 16 de abril de 1979), así como las modificaciones introducidas en la Ley denominada del Seguro Básico de Cosechas, de 1979.

El Seguro de Cosechas funciona, en términos genéricos, bajo dos modalidades fundamentales;

- a. Todo Riesgo: En esta forma, cualesquiera causas que se ubiquen fuera del control humano son objeto de cobertura. Las pérdidas que se comprueben, sean imputables a descuido o malas prácticas se excluyen de la protección.
- b. Riesgo Nombrado: Bajo esta modalidad sólo los daños originados por alguna(s) de las causas previamente convenidos (granizo, huracán, etc.) son objeto del seguro.

En todo caso el objetivo fundamental del Seguro de Cosechas es brindar cobertura al agricultor contra las pérdidas económicas que le produzca una baja cosecha debido a la materialización de algún evento natural o biológico.

En el caso costarricense los objetivos del Seguro de Cosechas, planteados en su base programática de operación y corroborados históricamente en los 19 años en que el INS ha operado el seguro, son los siguientes:

a. Instrumento para la difusión de mejores prácticas de cultivo

Por medio de los cuadros de avío que prepara el Departamento Agropecuario del INS, se establece la utilización de determinadas prácticas tecnológicas, que incidirán en el incremento de la productividad, racionalizando los recursos, para obtener un buen nivel de desarrollo en la economía costarricense.

b. Garantía colateral del crédito bancario

Si bien es cierto, no todos los agricultores utilizan el crédito bancario como fuente de financiamiento, la gran mayoría de ellos si utiliza tal mecanismo para lo cual, el seguro contribuye en la agilización de los trámites garantizando la recuperación al sistema bancario. Sin embargo, es conveniente dejar claro que, en el caso costarricense, el Seguro Agrícola no es un típico seguro de crédito.

c. Mecanismo de planificación del Sector Agrario

En Costa Rica existe una oficina de planificación agrícola, dependiente del Ministerio de Planificación, la cual tiene dentro de sus funciones, el conocimiento, discusión y ejecución de las políticas de desarrollo agrario impulsadas por las distintas dependencias involucradas en dicho sector. El Seguro de Cosechas asumió una gran relevancia al proponer diversos estudios cuyo objetivo era el de estimular la producción en áreas de vocación apropiada.

d. Instrumento para lograr la estabilización de los ingresos del agricultor

Indudablemente, para el agricultor el Seguro de Cosechas vino a constituirse en un excelente instrumento en tanto que le permitió generar un ambiente de confianza y seguridad para producir en mejores condiciones, puesto que ante el evento de sucesos fuera de su control, provenientes de la naturaleza, puede disponer de un instrumento que le reintegra la parte de sus costos directos que no haya recuperado por medio de la cosecha. Sin embargo, el Seguro no retribuye los márgenes de utilidad esperados y algunos otros costos indirectos. No obstante, proporciona al agricultor relativa tranquilidad para producir.

e. Mecanismo estatal para la redistribución de recursos económicos

El estado costarricense ha venido subsidiando la prima del Seguro de Cosechas canalizando, así, ciertos recursos que han sido captados a través de diferentes sectores productivos para destinarlos al fomento de la producción agrícola.

f. Instrumento de estabilización de precios

El Seguro de Cosechas se configura en un estabilizador de precios de los productos agrícolas de doble manera:

- f.1. Al estimular la producción agrícola, se genera una adecuada oferta atenuando en parte, los efectos inflacionarios derivados de la insuficiencia productiva, y
- f.2. Al permitir al agricultor resarcirse de las pérdidas ocasionadas por eventos catastróficos elimina la posibilidad de que éste se reponga de dichas pérdidas por la vía de la elevación del precio de su producto.

La modificación a la Ley 4461, planteada por el Instituto de Seguros, buscó eliminar aquellos aspectos que en la anterior Ley quedaron expresados de manera vaga. Establece, con mayor precisión, que las únicas causas amparables por el Seguro son aquellas debidas por eventos naturales y/o biológicos, excluyendo, de esa manera, aquellas causas imputables a factores que pueden ser controlados por el agricultor. Es decir, estimula positivamente la actividad agrícola puesto que no reduce los cuidados que todo agricultor debe dispensar a sus cultivos.

Por otro lado, limita el monto del Seguro a un porcentaje de la inversión realizada. Ello porque:

- a. Es un programa altamente subsidiado cuyo objetivo no es garantizar márgenes de ganancia, sino evitar la ruina del productor;
- b. Permite extender la cobertura a más agricultores y cultivos; y
- c. Mantiene el incentivo para los entes que financian la agricultura.

La nueva Ley impone al agricultor su contribución solidaria, a lo sumo, con el costo de los reclamos trasladando a entes estatales los costos de administración; obliga al asegurado a seguir las mejores prácticas de cultivo y pide al sistema bancario, la supervisión y coordinación de labores para obtener mejores resultados.

En las líneas que siguen planteamos un análisis breve y de carácter general sobre algunos aspectos relevantes de las cifras con que el Seguro de Cosechas ha operado en el país.

II.1. Los Montos Asegurados

Es a partir de 1979 cuando se inicia la actividad aseguradora en el agro costarricense. Desde entonces, y con altibajos más o menos pronunciados, el Instituto Nacional de Seguros ha brindado cobertura a un total estimado de 8.151 millones de colones, distribuidos de manera muy heterogénea a lo largo de las 19 cosechas básicas en que ha operado.

En términos de suma asegurada, es durante los años 1983, 1984 y 1985 cuando ésta alcanzó los niveles más altos, siendo estos 1.502,2, 1.373,6 y 1.189,2 millones de colones respectivamente. En sólo los tres años mencionados se brindó protección al 50% del monto total asegurado en los 19 años.

II.2. La Superficie Cultivada

Más de 750 mil hectáreas cultivadas han sido objeto del Seguro de Cosechas. Ello proporciona un promedio de cerca de 40 mil hectáreas por cosecha anual. Tres cuartas partes del total corresponde a cultivo de arroz; 15% a sorgo, 5% a algodón y el restante 5% es ocupado por maíz, frijol, soya, maní, piña, melón y cebolla.

Conviene señalar que el arroz y maíz son los únicos cultivos que se han asegurado durante el período de cobertura del seguro. Los casos de algodón y sorgo fueron incorporados en los años 1973 y 1975, respectivamente. El frijol y soya en 1978 y 1979, a partir de 1981 se incluyó el maní y en los últimos años, 86, 87 y 88 los demás productos señalados antes.

II.3. Relación entre inversión y superficie cultivada

La operación del Seguro de Cosechas se ve afectada, en tanto que instrumento de política económica, por las variaciones que se presentan en la economía en general.

El análisis de las inversiones por hectárea (en promedio) nos permiten observar cómo estas han variado en los períodos más críticos de la inflación. Desde una inversión promedio de 1.433.83 colones por hectárea en 1970, el Seguro ha variado la cobertura hasta los 41728.15 colones por hectárea en 1988. Eso significa un incremento de 2810% en el costo de la producción.

Los crecimientos más importantes en dicho rubro se presentaron entre 1980 y 1981 cuando aumentó un 83%; entre 1981 y 82 con un incremento del 109%; del 82 al 83 cuando aumentó un 53% y entre 1987 y 88 cuando creció un 40%.

II.4. Las Primas

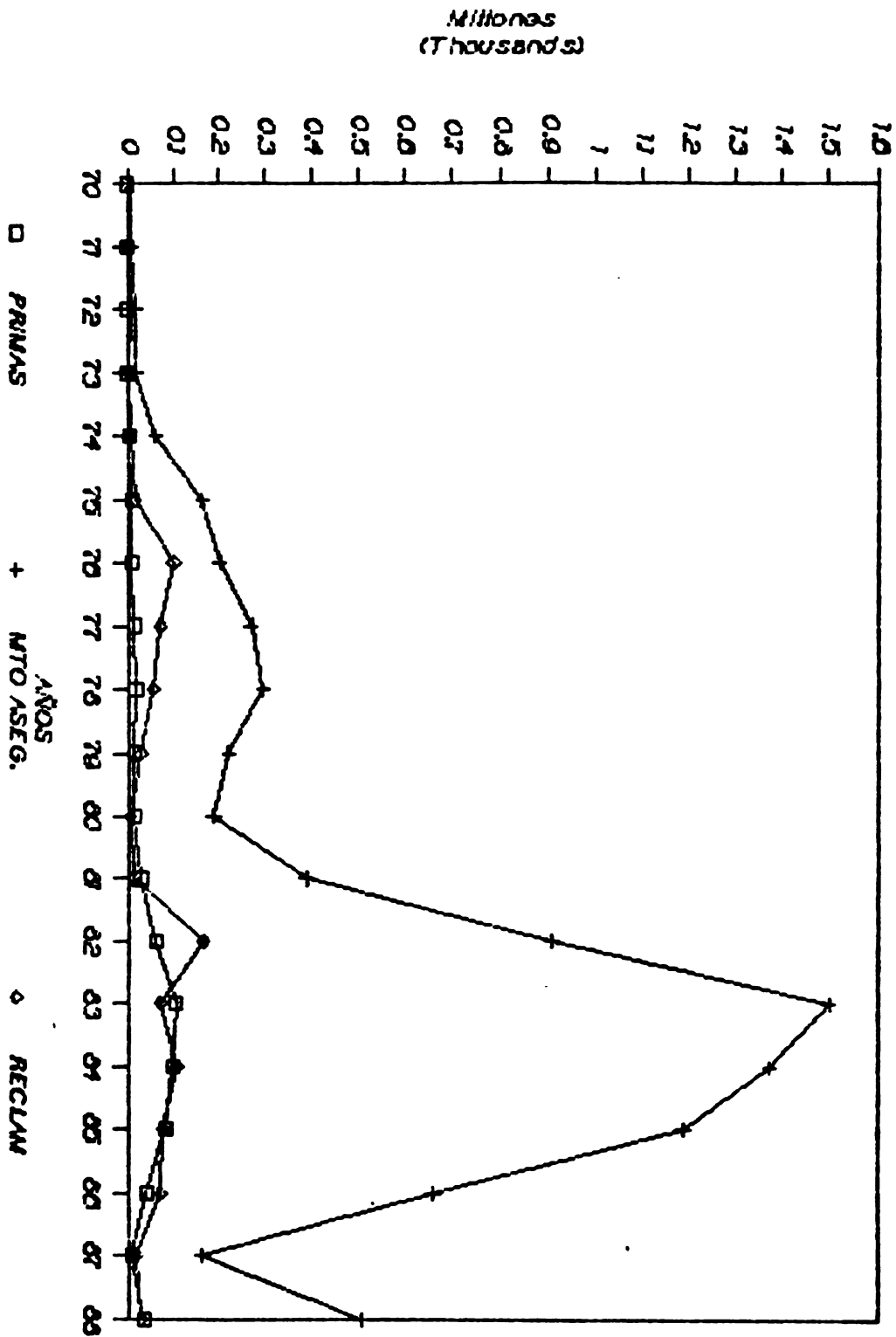
La recaudación global, que el INS ha realizado, por concepto de primas del Seguro de Cosechas alcanza la cifra de 548.17 millones de colones. Fue, al igual que sucedió con el monto asegurado, en los años 83, 84 y 85 cuando la recaudación por primas fue mayor, alcanzando, sólo en esos 3 años, un total de 286 millones de colones que significan un 52% de las primas cobradas en todo el período.

En términos generales el monto de las primas en relación con el monto de la inversión asegurada total representan una tarifa promedio de 6.72%. Es importante señalar aquí que el comportamiento de la tarifa en este seguro es muy homogénea a lo largo de todo el período. Su coeficiente de variación alcanza tan sólo el 15%.

Lo anterior significa que a pesar de los incrementos significativos manifestados en los costos de producción de los cultivos asegurados, el costo del seguro no ha contribuido de manera importante en la elevación de los costos generales de producción. Antes bien, manteniendo la homogeneidad de sus tarifas ha permitido que el agricultor produzca con seguridad, accionando de esa manera, otros mecanismos estatales de redistribución económica y contribuyendo, también, con el objetivo de estabilización de precios que tanto beneficio significa para la sociedad costarricense.

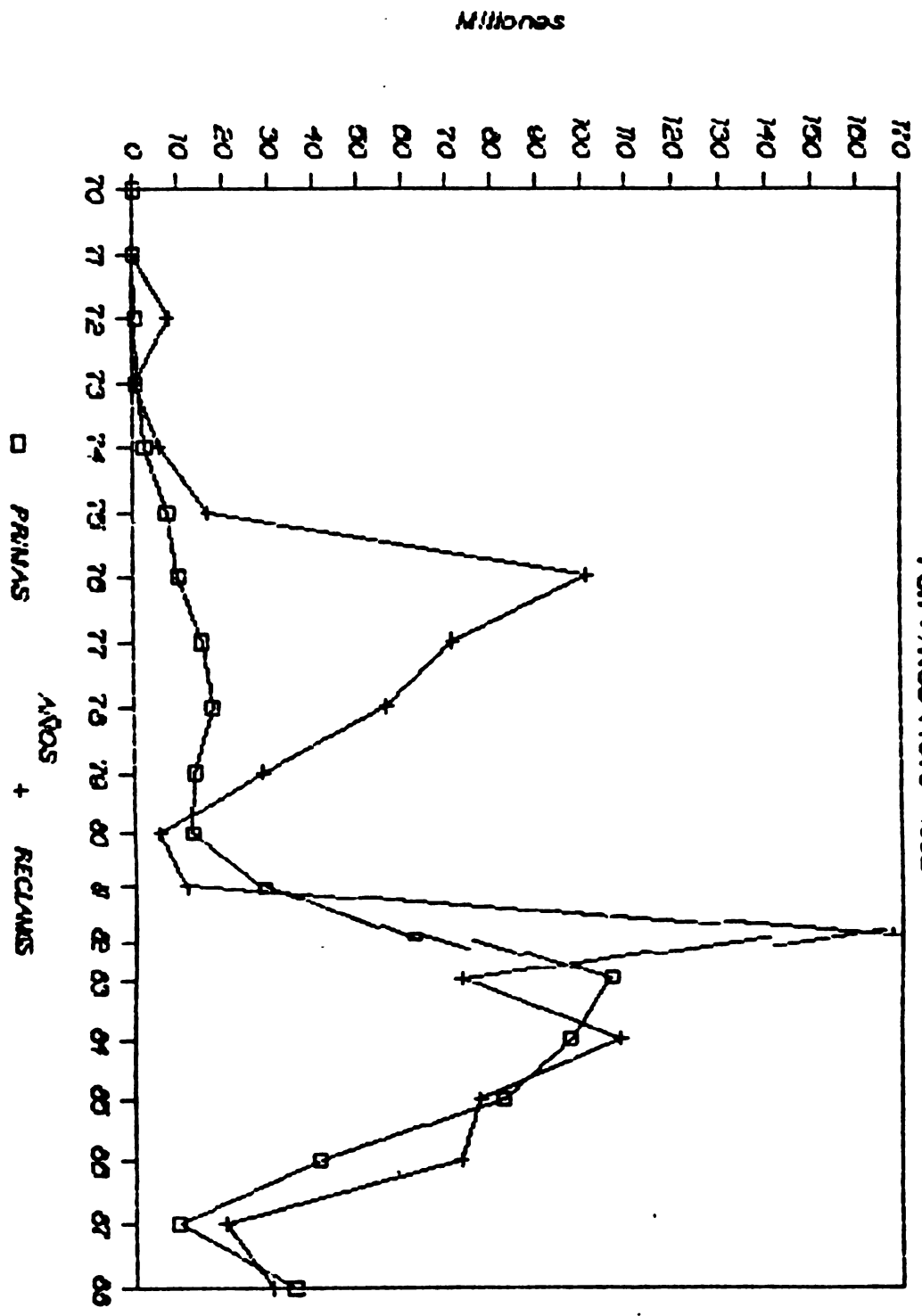
SEG COSECHAS : PRIMAS, MTO ASEG y RECL.

POR : AÑOS (1970 - 1988)



SEG COSECHAS : MONTO PRIMAS Y RECLAMOS

POR : AÑOS (1970 - 1988)



II.5. Análisis de la siniestralidad

Siempre hablando en términos globales, podemos decir que una de cada 3 pólizas emitidas por el seguro de cosechas presentará un reclamo. Desde luego, la cifra no significa más que una tendencia puesto que al analizar la siniestralidad notaremos que su comportamiento es altamente heterogéneo y por ello, con una alta probabilidad de cometer error en la predicción que se haga. A lo largo del período analizado la relación entre el número de reclamos y las pólizas emitidas ha variado entre el 8% y casi el 90% correspondiendo las cifras más altas a los años en que la siniestralidad ha sido catastrófico, esto es, los años 1972 y 1976.

En promedio, la siniestralidad más alta se ha presentado en los cultivos de maní, soya y maíz; en segundo término por el frijol, sorgo y algodón y en tercer término, el arroz, aún cuando en los años denominados catastróficos, este último ha alcanzado las cifras más altas de la historia del seguro, estas son 46.51% en 1972 y 52.50% en 1976.

Para medir la severidad de la siniestralidad ocurrida en el Seguro de Cosechas comentaremos la relación que existe entre el monto bruto de esta y el monto asegurado, así como con las primas devengadas por el INS. En relación con el primer indicador, mencionemos que el monto asegurado es el monto de la inversión realizada por el productor. En términos de esta el porcentaje de pérdida se ha mantenido a niveles que podemos denominar bajos. Solo en los años catastróficos los niveles han sido altos, 46.23% en 1972 y 48.56% en 1976. En los años restantes esos porcentajes han sido como sigue: entre 20 y 25%, año 1977; entre 10 y 20%, años 1974, 75, 78, 79, 82, 86 y 87; entre 5 y 10%, años 1984, 85 y 88 y menos del 5%, los años 1970, 71, 73, 80, 81 y 83.

El otro indicador dice relación entre el monto de la siniestralidad y las primas captadas por el INS. Si el primero que mencionamos refiere al impacto de la pérdida sobre la inversión del agricultor, este lo hace sobre el ente asegurador. En estos términos señalemos que el monto de los siniestros ha sobrepasado el monto de las primas durante las cosechas correspondientes a los años 1972, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 84, 86 y 87. Que ha oscilado prácticamente al mismo nivel durante 1973, 85 y 88. Y, que ha sido significativamente menor en los 5 años restantes, distribuyéndose así: entre 50 y 75%; año 1983, entre 25 y 50%, los años 1971, 80 y 81 y menos del 25%, el año 1970.

Para concluir, la actividad aseguradora en el caso del agro ha sido altamente deficitaria para el Instituto Nacional de Seguros. Ello, no obstante, dicha actividad de alto contenido social ha permitido al estado costarricense redistribuir ingresos económicos para promocionar la producción de granos básicos en el país y en los últimos años, algunos productos no tradicionales. Solamente viendo este seguro desde esa óptica se encontrarán los beneficios que el mismo significa para la economía nacional, puesto que sería muy limitado querer comprender sus alcances si solamente se toma en consideración el aspecto mercantil del mismo.

LA ADMINISTRACION DEL SEGURO

Como ya se señaló, al INS le corresponde la administración del Seguro de Cosechas. Para poder hacer frente a tal responsabilidad se creó el Departamento Agropecuario, adscrito a la Dirección de Seguros Solidarios. En él laboran una cierta cantidad de técnicos agrícolas y un número menor de ingenieros agrónomos que supervisan la labor de los primeros. Su trabajo se realiza, básicamente, en el campo inspeccionando los cultivos asegurados en cada una de las etapas, siembra, fertilización, hasta la cosecha del producto, recogiendo información que es vital para el control en el seguro.

Toda esa actividad implica que a medida que el número de pólizas se incrementen, los gastos deberían aumentarse, si usamos la lógica matemática. Pero ella no siempre opera en la realidad. En nuestro caso las fluctuaciones de los gastos no coinciden con las de los asegurados, o con las de las hectáreas cubiertas, etc.

Desde 0.05 millones de colones en 1970 los gastos generales del Departamento Agropecuario han crecido hasta alcanzar la cifra más alta en 1987, 25.61 millones de colones. En otras palabras, en los 19 años de operación, los gastos generales crecieron 512 veces.

El crecimiento es bastante alto. En ese mismo período el monto de los reclamos creció 303 veces, sin tomar, por este momento, en consideración que hubo años catastróficos, en los cuales el incremento en la siniestralidad fue mucho mayor.

La combinación de ambos factores, los gastos y los siniestros, ha producido, como efecto fundamental, que el Seguro de Cosechas sea deficitario. Solamente en 2 de los años de operación del seguro la combinación de que hablamos no constituyó déficit. En el peor de los casos significó 5.89 veces el ingreso por primas (año 1987).

Además de los montos de gastos, reflejados, el INS debe, por ley, apoyar el Seguro de Cosechas de otras dos maneras. Aportando el 10% de las utilidades netas y el 75% del Monopolio de Seguros. En algunos años estos aportes han sido los únicos que dicho seguro ha recibido.

Otras fuentes de financiamiento para la reserva técnica de contingencias las constituyen los pagarés emitidos, bonos, el 10% del monto de las utilidades de los bancos, el 10% del monto captado por el Gobierno en concepto de impuesto sobre la renta y los intereses devengados por la misma.

Como se puede ver, no siempre los aportes fueron hechos y solo el INS debió hacer frente a esa responsabilidad.

Las cifras que hemos empleado para todos los análisis aquí planteados se encuentran reportadas en los cuadros anexos al final de este documento.

III. CREDITO Y SEGURO

Indudablemente, los rendimientos de la agricultura como en cualquier empresa, en condiciones normales de producción, se explican, fundamentalmente, en la actualidad por las prácticas tecnológicas utilizadas.

Ya hemos mostrado antes como la dotación de capital ha influido, de manera significativa, en la elevación del valor agregado en la producción agropecuario costarricense.

Consideramos que la disponibilidad de capital es la base para la ejecución de la inversión en el tiempo y para la tarea que se necesita realizar. Esta observación hace clara la necesidad del capital. Es decir, planteamos que, en el caso costarricense y no nos equivocamos si generalizamos para toda la América Latina, la participación del sistema bancario es básica en el impulso a la producción agrícola.

Desde luego, el Estado deberá buscar el compromiso de las instituciones bancarias a efecto de procurar el financiamiento adecuado, en los niveles en que sea necesario, para la producción agraria. Lo anterior supone que para el Estado el impulso a este sector es prioritario.

En Costa Rica el financiamiento bancario para la producción se ha orientado fundamentalmente hacia los cultivos de exportación. En términos generales, podemos afirmar que solamente uno de cada cuatro se ha orientado hacia la producción de granos básicos (inclusive en los mejores años de este rubro de producción agrícola) los cuales han constituido el fundamento de las operaciones del Seguro de Cosechas.

Durante la década de los 70, período en que tuvo su auge el aseguramiento, medido éste por la cantidad de hectáreas cultivadas y que fueron objeto de Seguro, solamente en los años 77 y 78 fue superado ese porcentaje, habiendo llegado hasta el 31% y 39% del total de nuevas colocaciones realizadas en el agro.

Como señalamos antes de la producción y el valor agregado en el agro, mostraron un ritmo de crecimiento dinámico hasta 1980. Durante el período 81 a 86 la situación varió significativamente y es en los últimos años en que esta actividad da visos de recuperación. En 1981 creció un 5.1%, en 1982 descendió 4.7%, en 1983 creció un 4%; en 1984 alcanzó el nivel más alto al crecer un 10.1% para luego descender en 1985 un 3% y prácticamente no crecer, sino mantenerse al mismo nivel en 1986, para crecer de nuevo los 2 años siguientes. Todo ello en relación con cada año anterior.

Las variaciones señaladas se explican primordialmente por las modificaciones -casi todas descensos- en la producción de los cultivos de exportación: banano, café, caña de azúcar, etc.

Lo anteriormente señalado cobra importancia si lo relacionamos con el crédito, nuestro punto de interés en este momento. En efecto, a partir de 1980 la disponibilidad de crédito se ha contraído y las tasas de interés se han elevado desestimulando la producción. En 1985, en términos reales, el crecimiento del crédito del sistema bancario fue cero.

En otros términos, las variaciones en el financiamiento de la producción agrícola, la disponibilidad mayor o menor de crédito, guarda una alta correlación con los niveles que dicha producción alcanza.

Ya hemos dicho que del total del crédito concedido solo un 25% se ha destinado tradicionalmente a la agricultura. Hemos dicho también que de esa parte, aproximadamente un 25% se orienta a la producción de granos básicos. Señalemos ahora que en los últimos años, cuando hubo depresión del crédito bancario, esta afectó de manera significativa la producción de granos básicos. La orientación básica del crédito para este tipo de producción ha sido el arroz, en primer lugar, el sorgo y/o el maíz, después y el frijol en tercer término.

La relación que los montos asegurados guardan con el crédito bancario para la agricultura vino creciendo desde ser el 1.2% en 1972 hasta alcanzar el 17.2% en 1978, año en que el nivel fue el más alto de todo el período. Los índices calculados, relativos al período 70-79 pueden verse en el cuadro 4 anexo. Si contrastamos los montos asegurados con los créditos bancarios dirigidos hacia los granos básicos la relación solamente se multiplica sin variar las tendencias.

Las políticas estatales han acarreado la disminución de la superficie sembrada con granos básicos. Por otro lado, la disminución en el monto del crédito disponible también ha incidido en la baja de la producción. En el año 1986, por ejemplo, la producción de arroz disminuyó cerca de un 7% a causa de los rendimientos más bajos y la disminución del área sembrada por el descenso en los subsidios que el Estado dió a los arroceros.

Señalemos finalmente, que las tendencias en cuanto a políticas de producción impulsadas por el Estado se orientan hacia los llamados productos no tradicionales de exportación y que tales políticas ya han comenzado a reflejarse en el seguro. Podemos señalar los casos de la producción de melón, piña y otros que ya son objeto de estudio por parte del Seguro de Cosechas. Las orientaciones crediticias lo impactarán positivamente.

CUADRO No. 1
 Cuentas 1973. Proyecciones Indefinidas del Seguro de Cuentas
 PSE, Rubros
 1973- Año 1973 - 1980

Cuentas	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062	2063	2064	2065	2066	2067	2068	2069	2070	2071	2072	2073	2074	2075	2076	2077	2078	2079	2080	2081	2082	2083	2084	2085	2086	2087	2088	2089	2090	2091	2092	2093	2094	2095	2096	2097	2098	2099	2100	2101	2102	2103	2104	2105	2106	2107	2108	2109	2110	2111	2112	2113	2114	2115	2116	2117	2118	2119	2120	2121	2122	2123	2124	2125	2126	2127	2128	2129	2130	2131	2132	2133	2134	2135	2136	2137	2138	2139	2140	2141	2142	2143	2144	2145	2146	2147	2148	2149	2150	2151	2152	2153	2154	2155	2156	2157	2158	2159	2160	2161	2162	2163	2164	2165	2166	2167	2168	2169	2170	2171	2172	2173	2174	2175	2176	2177	2178	2179	2180	2181	2182	2183	2184	2185	2186	2187	2188	2189	2190	2191	2192	2193	2194	2195	2196	2197	2198	2199	2200	2201	2202	2203	2204	2205	2206	2207	2208	2209	2210	2211	2212	2213	2214	2215	2216	2217	2218	2219	2220	2221	2222	2223	2224	2225	2226	2227	2228	2229	2230	2231	2232	2233	2234	2235	2236	2237	2238	2239	2240	2241	2242	2243	2244	2245	2246	2247	2248	2249	2250	2251	2252	2253	2254	2255	2256	2257	2258	2259	2260	2261	2262	2263	2264	2265	2266	2267	2268	2269	2270	2271	2272	2273	2274	2275	2276	2277	2278	2279	2280	2281	2282	2283	2284	2285	2286	2287	2288	2289	2290	2291	2292	2293	2294	2295	2296	2297	2298	2299	2300	2301	2302	2303	2304	2305	2306	2307	2308	2309	2310	2311	2312	2313	2314	2315	2316	2317	2318	2319	2320	2321	2322	2323	2324	2325	2326	2327	2328	2329	2330	2331	2332	2333	2334	2335	2336	2337	2338	2339	2340	2341	2342	2343	2344	2345	2346	2347	2348	2349	2350	2351	2352	2353	2354	2355	2356	2357	2358	2359	2360	2361	2362	2363	2364	2365	2366	2367	2368	2369	2370	2371	2372	2373	2374	2375	2376	2377	2378	2379	2380	2381	2382	2383	2384	2385	2386	2387	2388	2389	2390	2391	2392	2393	2394	2395	2396	2397	2398	2399	2400	2401	2402	2403	2404	2405	2406	2407	2408	2409	2410	2411	2412	2413	2414	2415	2416	2417	2418	2419	2420	2421	2422	2423	2424	2425	2426	2427	2428	2429	2430	2431	2432	2433	2434	2435	2436	2437	2438	2439	2440	2441	2442	2443	2444	2445	2446	2447	2448	2449	2450	2451	2452	2453	2454	2455	2456	2457	2458	2459	2460	2461	2462	2463	2464	2465	2466	2467	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478	2479	2480	2481	2482	2483	2484	2485	2486	2487	2488	2489	2490	2491	2492	2493	2494	2495	2496	2497	2498	2499	2500	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575	2576	2577	2578	2579	2580	2581	2582	2583	2584	2585	2586	2587	2588	2589	2590	2591	2592	2593	2594	2595	2596	2597	2598	2599	2600	2601	2602	2603	2604	2605	2606	2607	2608	2609	2610	2611	2612	2613	2614	2615	2616	2617	2618	2619	2620	2621	2622	2623	2624	2625	2626	2627	2628	2629	2630	2631	2632	2633	2634	2635	2636	2637	2638	2639	2640	2641	2642	2643	2644	2645	2646	2647	2648	2649	2650	2651	2652	2653	2654	2655	2656	2657	2658	2659	2660	2661	2662	2663	2664	2665	2666	2667	2668	2669	2670	2671	2672	2673	2674	2675	2676	2677	2678	2679	2680	2681	2682	2683	2684	2685	2686	2687	2688	2689	2690	2691	2692	2693	2694	2695	2696	2697	2698	2699	2700	2701	2702	2703	2704	2705	2706	2707	2708	2709	2710	2711	2712	2713	2714	2715	2716	2717	2718	2719	2720	2721	2722	2723	2724	2725	2726	2727	2728	2729	2730	2731	2732	2733	2734	2735	2736	2737	2738	2739	2740	2741	2742	2743	2744	2745	2746	2747	2748	2749	2750	2751	2752	2753	2754	2755	2756	2757	2758	2759	2760	2761	2762	2763	2764	2765	2766	2767	2768	2769	2770	2771	2772	2773	2774	2775	2776	2777	2778	2779	2780	2781	2782	2783	2784	2785	2786	2787	2788	2789	2790	2791	2792	2793	2794	2795	2796	2797	2798	2799	2800	2801	2802	2803	2804	2805	2806	2807	2808	2809	2810	2811	2812	2813	2814	2815	2816	2817	2818	2819	2820	2821	2822	2823	2824	2825	2826	2827	2828	2829	2830	2831	2832	2833	2834	2835	2836	2837	2838	2839	2840	2841	2842	2843	2844	2845	2846	2847	2848	2849	2850	2851	2852	2853	2854	2855	2856	2857	2858	2859	2860	2861	2862	2863	2864	2865	2866	2867	2868	2869	2870	2871	2872	2873	2874	2875	2876	2877	2878	2879	2880	2881	2882	2883	2884	2885	2886	2887	2888	2889	2890	2891	2892	2893	2894	2895	2896	2897	2898	2899	2900	2901	2902	2903	2904	2905	2906	2907	2908	2909	2910	2911	2912	2913	2914	2915	2916	2917	2918	2919	2920	2921	2922	2923	2924	2925	2926	2927	2928	2929	2930	2931	2932	2933	2934	2935	2936	2937	2938	2939	2940	2941	2942	2943	2944	2945	2946	2947	2948	2949	2950	2951	2952	2953	2954	2955	2956	2957	2958	2959	2960	2961	2962	2963	2964	2965	2966	2967	2968	2969	2970	2971	2972	2973	2974	2975	2976	2977	2978	2979	2980	2981	2982	2983	2984	2985	2986	2987	2988	2989	2990	2991	2992	2993	2994	2995	2996	2997	2998	2999	3000	3001	3002	3003	3004	3005	3006	3007	3008	3009	3010	3011	3012	3013	3014	3015	3016	3017	3018	3019	3020	3021	3022	3023	3024	3025	3026	3027	3028	3029	3030	3031	3032	3033	3034	3035	3036	3037	3038	3039	3040	3041	3042	3043	3044	3045	3046	3047	3048	3049	3050	3051	3052	3053	3054	3055	3056	3057	3058	3059	3060	3061	3062	3063	3064	3065	3066	3067	3068	3069	3070	3071	3072	3073	3074	3075	3076	3077	3078	3079	3080	3081	3082	3083	3084	3085	3086	3087	3088	3089	3090	3091	3092	3093	3094	3095	3096	3097	3098	3099	3100	3101	3102	3103	3104	3105	3106	3107	3108	3109	3110	3111	3112	3113	3114	3115	3116	3117	3118	3119	3120	3121	3122	3123	3124	3125	3126	3127	3128	3129	3130	3131	3132	3133	3134	3135	3136	3137	3138	3139	3140	3141	3142	3143	3144	3145	3146	3147	3148	3149	3150	3151	3152	3153	3154	3155	3156	3157	3158	3159	3160	3161	3162	3163	3164	3165	3166	3167	3168	3169	3170	3171	3172	3173	3174	3175	3176	3177	3178	3179	3180	3181	3182	3183	3184	3185	3186	3187	3188	3189	3190	3191	3192	3193	3194	3195	3196	3197	3198	3199	3200	3201	3202	3203	3204	3205	3206	3207	3208	3209	3210	3211	3212	3213	3214	3215	3216	3217	3218	3219	3220	3221	3222	3223	3224	3225	3226	3227	3228	3229	3230	3231	3232	3233	3234	3235	3236	3237	3238	3239	3240	3241	3242	3243	3244	3245	3246	3247	3248	3249	3250	3251	3252	3253	3254	3255	3256	3257	3258	3259	3260	3261	3262	3263	3264	3265	3266	3267	3268	3269	3270	3271	3272	3273	3274	3275	3276	3277	3278	3279	3280	3281	3282	3283	3284	3285	3286	3287	3288	3289	3290	3291	3292	3293	3294	3295	3296	3297	3298	3299	3300	3301	3302	3303	3304	3305	3306	3307	3308	3309	3310	3311	3312	3313	3314	3315	3316	3317	3318	3319	3320	3321	3322	3323	3324	3325	3326	3327	3328	3329	3330	3331	3332	33
---------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	----

CUADRO Nº 2

COSTA RICA: Distribución del Area Asegurada

POR: Cultivos

SEGUN: Años 1970 - 1988

-Cifras en Hectáreas-

ANO	ASEGURADA TOTAL	ARROZ	SORGO	ALGODON	MAIZ	FRIJOL	SOYA	MANI	PIÑA
1970	4.040.56	3.595.80	-	-	444.76	-	-	-	-
1971	7.436.03	7.367.83	-	-	68.20	-	-	-	-
1972	11.026.97	10.824.47	-	93.00	109.50	-	-	-	-
1973	13.093.00	12.184.26	-	720.98	187.76	-	-	-	-
1974	21.991.38	19.351.00	1.049.65	966.43	624.30	-	-	-	-
1975	44.845.50	38.941.00	4.375.00	43.00	1.486.50	-	-	-	-
1976	59.596.25	51.727.00	4.064.25	2.610.50	1.194.50	-	-	-	-
1977	78.617.75	50.911.00	12.327.50	12.449.00	2.930.35	-	-	-	-
1978	83.704.20	57.320.70	14.762.25	10.717.25	209.50	694.50	-	-	-
1979	63.798.52	46.026.35	10.112.65	5.498.82	899.60	1.190.60	70.50	-	-
1980	47.627.14	36.877.35	7.575.81	1.232.72	1.408.55	198.43	334.28	-	-
1981	52.952.39	44.511.12	7.176.65	-	497.57	245.50	435.55	40.00	-
1982	59.193.10	50.914.50	6.693.70	420.00	707.50	237.40	220.00	-	-
1983	64.231.67	53.322.45	7.671.30	1.331.42	842.00	245.00	655.00	164.50	-
1984	54.380.95	37.910.48	11.720.76	1.898.65	790.29	715.81	1.318.00	27.00	-
1985	50.132.68	28.572.15	17.579.88	1.622.00	908.90	992.75	78.00	379.00	-
1986	22.966.17	12.288.30	7.635.35	438.00	1.703.95	811.57	89.00	-	-
1987	5.487.74	3.095.30	1.417.44	175.00	557.00	138.00	196.00	30.00	-
1988 *	12.041.67	9.379.00	953.20	884.50	450.35	122.00	-	-	56.62
TOTAL	757.117.67	575.120.06	115.115.39	41.101.23	16.020.98	5.591.56	3.471.33	640.50	56.62

CUADRO N° 3

COSTA RICA: Siniestralidad en el Seguro de Cosechas

POR: Cultivo

SEGUN: Años 1970 - 1988

(Cifras en \$)

AÑOS	ALGODON	ARROZ	FRIJOL	MAIZ	MANI	SORGO	SOYA	PROMEDIO GENERAL
1970	-	0.43	-	0.20	-	-	-	0.34
1971	-	6.04	-	3.26	-	-	-	5.79
1972	-	46.51	-	30.35	-	-	-	47.33
1973	16.53	3.29	-	4.96	-	-	-	4.07
1974	0.57	10.09	-	11.75	-	22.12	-	10.07
1975	-	8.37	-	15.50	-	38.78	-	10.29
1976	6.74	52.50	-	34.73	-	20.24	-	49.64
1977	9.32	30.71	-	42.55	-	37.26	-	25.75
1978	35.03	11.32	39.36	32.63	-	35.28	-	32.24
1979	30.62	9.60	29.52	27.30	-	21.76	2.17	14.81
1980	10.88	1.99	3.44	31.87	-	25.76	-	4.09
1981	-	2.67	19.48	1.21	-	4.49	2.84	3.57
1982	13.67	25.49	20.60	20.09	-	12.98	19.97	24.19
1983	-	5.12	2.98	10.65	-	10.99	-	6.14
1984	3.20	7.17	9.35	5.65	-	18.43	42.56	9.04
1985	-	7.29	12.14	13.41	41.70	8.55	30.31	7.67
1986	14.04	8.67	26.23	26.69	-	22.00	7.01	14.00
1987	32.54	7.31	20.32	18.33	-	28.63	0.7	15.40
1988 *	21.25	2.55	18.51	35.16	-	39.19	-	8.26
PROMEDIO/ CULTIVO	13.85	11.10	18.01	21.50	25.22	16.92	24.09	12.89

(*) Datos estimados.-

CUADRO Nº 4

COSTA RICA: RELACION ENTRE MONTO ASEGURADO Y CREDITOS AL AGRO

POR: AÑOS 1970-79

(Millones de ₡ y \$)

CONCEPTO	AÑOS									
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
(1) CREDITO AGRO	441.7	492.7	486.8	487.2	648.6	1.161.5	1.475.9	1.590.7	1.997.2	2.193.7
(2) MONTO ASEGURADO	5.2	10.2	18.0	20.1	60.9	166.1	204.6	273.1	293.5	223.2
REL.: (2/1) 100	1.2	2.1	3.7	4.1	9.4	14.3	13.9	17.2	14.7	10.2

FUENTE: Banco Central e I.N.S., Memorias Anuales.-

CUADRO N° 5

COSTA RICA: RAZONES ENTRE RECLAMOS+ GASTO VS. PRIMAS

POR: AÑOS 1970-88

ARO	1 RECLAMOS + GASTOS (MILLONES DE ₡)	2 PRIMAS (MILLONES DE ₡)	3 RAZON (1 ÷ 2)
1970	0.25	0.3	0.83
1971	0.98	0.5	1.96
1972	0.82	0.9	9.80
1973	1.56	1.1	1.42
1974	7.37	3.2	2.30
1975	19.41	8.0	2.43
1976	104.71	10.2	10.27
1977	62.37	15.6	4.00
1978	78.39	16.3	4.81
1979	37.83	13.7	2.76
1980	18.63	13.1	1.42
1981	26.17	28.8	0.91
1982	190.18	62.4	3.05
1983	101.48	106.5	0.95
1984	137.81	97.2	1.42
1985	117.49	82.3	1.43
1986	127.93	41.3	3.10
1987	64.18	10.9	5.89
1988*	53.36	34.8	1.53
TOTALES	1.158.92	547.1	2.12

(*) Cifras estimadas.-

CUADRO Nº 6

COSTA RICA: APORTES A LA RESERVA DE CONTINGENCIAS DEL SEGURO DE COSECHAS

POR: AÑOS

SEGUN: FUENTES

(En millones de colones)

ARO	75% de MONOPOLIO DE SEGUROS	10% de la UTILIDAD NETA INS	OTRAS FUENTES	TOTAL
1969	-	-	0.1	0.1
1970	-	0.4	1.8	2.2
1971	-	0.2	1.9	2.1
1972	-	0.5	2.3	2.8
1973	-	1.3	2.9	4.2
1974	-	0.3	1.8	2.1
1975	-	1.4	1.5	2.9
1976	19.5	2.9	70.9	93.3
1977	21.9	3.3	200.98	226.1
1978	12.3	2.4	0.3	15.0
1979	13.8	2.0	0.6	16.4
1980	17.1	2.5	1.1	20.7
1981	15.4	2.3	1.8	19.5
1982	35.9	5.3	-	41.2
1983	121.6	18.0	-	139.6
1984	0.1	0.0	-	0.1
1985	-	-	-	-
1986	-	-	-	-

CUADRO N° 7

COSTA RICA: CREDITO ENCAJADO PARA LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS

POR: CULTIVO

SEGUN: AÑOS

(Términos reales en miles de q. 1966 = 100)

C U L T I V O	A Ñ O S									
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Arroz	23.852	39.806	43.122	43.858	74.662	244.534	244.899	211.114	236.722	257.376
Maíz	2.413	6.319	8.889	6.317	12.298	38.359	40.893	38.876	29.281	29.413
Frijol	1.759	1.761	1.529	1.217	8.011	16.444	11.307	11.070	9.417	14.638
Sorgo	88	453	991	1.808	8.520	25.403	32.317	28.181	48.701	47.373
TOTAL	28.112	48.339	54.531	53.200	103.491	324.740	329.416	289.241	324.241	348.800

FUENTE: ARAUZ MONTERO, Gerardo: LOS RENDIMIENTOS EN LA AGRICULTURA DE GRANOS BASICOS. Tesis para optar al título de Licenciado en Economía. Universidad de Costa Rica. 1981. Cuadro 8, Página 28.

-en miles de colones corrientes-

ACTIVIDAD FINANCIADA	1983	1984	1985	1986	1987	1988 * (Prelim.)
I AGRICOLA	7,833,509.0	6,179,293.0	4,665,247.1	5,140,560.6	6,644,443.2	7,303,628.2
A. GRANOS BASICOS	1,912,752.0	1,612,339.0	1,883,233.9	1,287,791.2	953,136.6	728,699.9
1. Arroz	1,710,455.0	1,483,172.0	1,466,729.4	992,318.5	830,898.8	653,937.4
2. Frijol	13,653.0	16,156.0	36,153.6	28,728.0	24,704.0	10,997.6
3. Maiz	22,129.0	43,922.0	48,645.3	80,193.1	45,111.0	32,677.0
4. Sorgo	166,519.0	269,089.0	331,725.6	186,551.6	52,422.8	31,287.2
B. OLEOSINOSAS	64,302.0	143,244.0	33,668.6	32,676.6	43,337.4	66,841.2
1. Soya	12,965.0	29,335.0	4,205.1	2,861.9	9,764.8	-
2. Algodón	51,337.0	113,761.0	14,421.8	14,106.9	16,788.1	54,330.3
3. Palma Africana	0.0	126.0	15,061.7	15,908.0	16,984.5	12,310.9
C. TRADICIONALES	2,157,812.0	1,862,872.0	584,616.0	609,600.4	1,579,326.8	1,266,980.1
1. Café	1,788,176.0	1,429,482.0	241,671.6	202,476.0	1,201,383.9	474,023.2
2. Banano	0.0	0.0	0.0	0.0	31,905.9	282,069.1
3. Café de Azúcar	369,636.0	427,293.0	332,346.8	390,244.2	323,337.2	487,846.6
4. Cacao	0.0	6,097.0	10,597.6	17,080.2	22,699.8	22,021.2
D. OTRAS ACTIVIDADES	24,453.0	148,014.0	118,327.9	189,652.3	277,682.4	387,424.5
1. Ornamentales	0.0	17,566.0	15,725.6	35,705.0	93,315.4	80,218.1
2. Macadamia	0.0	42,386.0	12,127.1	18,155.2	46,541.9	79,545.6
3. Melón	1,635.0	3,026.0	407.4	441.0	30,116.6	29,170.0
4. Nalcilla	0.0	0.0	0.0	3,801.0	80.0	-
5. Tabaco	15,320.0	57,502.0	75,783.0	67,977.1	83,882.2	92,222.5
6. Reforestación	4,050.0	8,732.0	1,556.3	601.0	966.1	8,351.3
7. Riego y drenaje	3,450.0	2,797.0	8,670.0	17,758.0	22,980.0	71,531.6
8. Destr. de terreno	0.0	11,819.0	1,536.5	2,369.0	0.0	0.0
9. Rep. máq. agrícola	0.0	4,186.0	2,522.0	42,845.0	0.0	26,385.0
E. OTROS CULTIVOS ANUALES	141,213.0	163,183.0	195,945.2	98,651.1	127,305.4	118,696.2
F. OTROS AGRICULTURA	2,264,774.0	1,009,149.0	1,085,032.0	1,634,763.0	2,459,575.2	3,122,772.2
G. PEQUEÑOS PRODUCTORES	1,179,584.0	979,047.0	692,558.4	902,593.2	722,194.5	1,073,208.0
H. ADEC. Y LEY FODEA	68,697.0	61,445.0	91,825.1	364,252.8	481,484.9	538,806.1

CUADRO N° 9

COSTA RICA: COMPORTAMIENTO DEL CREDITO OTORGADO AL SECTOR AGROPECUARIO
 POR SUBSECTOR, DURANTE EL PERIODO 1983-1988 y SU RELACION CON EL CREDITO GLOBAL
 -en millones de colones-

AÑO SUBSECTOR	1983		1984		1985		1986		1987		1988 (*)	
	Monto	\$	Monto	\$	Monto	\$	Monto	\$	Monto	\$	Monto	\$
Agrícola	7.833.6	65.1	6.179.3	64.4	4.685.2	62.2	5.140.6	64.4	6.644.4	71.6	7.303.6	60.9
Pecuaria	4.143.2	34.4	3.301.9	34.4	2.725.5	36.2	2.778.8	34.8	2.565.1	27.6	4.569.1	38.1
Pesquero	61.9	0.5	121.4	1.3	118.2	1.6	59.8	0.8	76.3	0.8	128.1	1.1
TOTAL SECTOR AGROPECUARIO	12.038.7	100	9.602.6	100	7.528.9	100	7.979.2	100	9.285.8	100	12.000.8	100
SUB TOTAL SECTOR AGROPECUARIO	12.038.7	50	9.602.6	42.6	7.528.9	32.3	7.979.2	26.0	9.285.8	23.7	12.000.8	23.1
SUB TOTAL OTROS SECTORES	12.028.4	50	12.931.8	57.4	15.785.4	67.7	22.677.9	74.0	29.883.5	76.3	39.950.1	76.9
TOTAL PROGRAMAS CREDITICIOS	24.067.1	100	22.534.4	100	23.314.3	100	30.657.1	100	39.169.3	100	51.950.9	100

(*) Preliminar

FUENTE: SEPSA, con base en "Panorama Crediticio", Banco Central de Costa Rica, Departamento Monetario.

CUADRO Nº 10

COSTA RICA: COMPORTAMIENTO DEL PROGRAMA CREDITICIO GLOBAL

POR: SECTOR ECONOMICO

SEGUN: AÑOS 1983 - 1988

S E C T O R	1983		1984		1985		1986		1987		1988		TASA DE CRECIMIENTO 1983-1988
	Monto	\$	Monto	\$	Monto	\$	Monto	\$	Monto	\$	Monto	\$	
AGROPECUARIO	12.038.7	50	9.602.6	43	7.528.9	32	7.979.2	26	9.285.8	24	12.000.8	23	.0
INDUSTRIA	6.089.7	25	6.299.9	28	8.519.4	37	11.651.3	38	14.169.3	36	21.734.4	42	29.0
VIVIENDA	330.4	2	437.8	2	699.9	3	897.6	3	1.550.6	4	1.377.1	3	33.0
CONSTRUCCION	270.0	1	202.8	1	386.7	2	536.3	2	831.8	2	1.565.2	3	42.0
COMERCIO	935.4	4	1.402.3	6	2.657.1	11	4.052.7	13	6.801.6	17	6.888.5	13	49.0
OTRAS ACTIV.	4.402.9	18	4.589.0	20	3.521.3	15	5.539.0	18	6.529.2	17	8.383.1	16	13.7
1/													
TOTAL	24.067.1	100	22.534.4	100	23.313.3	100	30.656.1	100	39.168.3	100	51.949.1	100	16.60

1/ Incluye turismo, servicios, consumo, electricidad, transporte, crédito no clasificado.

FUENTE: SEPSA (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables) con base en información del "Panorama Crediticio". Banco Central de Costa Rica, Dpto. Monetario.

7



ASOCIACION LATINOAMERICANA DE
INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO



CEMLA

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS

VII REUNION LATINOAMERICANA SOBRE FINANCIAMIENTO AGRICOLA

San José, Costa Rica
6-8 de noviembre, 1989

EL CREDITO Y SU PAPEL EN LA MODERNIZACION
DE LA AGRICULTURA EN LOS PAISES DE LA REGION

Hermilo López Coello
Jorge Gómez Pelayo

PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

**EL CREDITO Y SU PAPEL EN LA MODERNIZACION
DE LA AGRICULTURA EN LOS PAISES DE LA REGION**

LIC. HERMILO LOPEZ COELLO
ING. JORGE GOMEZ PELAYO
BANCO INTERNACIONAL, S.N.C.
MEXICO, D.F.
6 DE NOVIEMBRE DE 1989

Hoy, cada vez mas se acentúa la necesidad de un análisis concienzudo, a fondo, de los problemas que aquejan a los sectores primarios de los países de la región, su empobrecimiento es cada vez mas alarmante, su proceso muestra pocos signos de revitalización y por lo tanto, es urgente proceder en forma determinante a la solución definitiva de éste problema, de atender las demandas que el sector exige, evitando el paternalismo que ha caracterizado a nuestros gobiernos como norma de -- atención y quizá de control político.

Se ha mencionado ya en muchos foros, que sobre la humanidad se abate, sin consideración una amenaza seria, la hambruna, la cual ha desbastado, enormes zonas de Africa y pequeñas pero bien definidas en nuestra región, y ésta amenaza con avanzar, cada vez con mas agresividad, - - si hoy, no mañana, se toman las medidas que el caso exige. En ésta -- reunión se debaten las formas mas convenientes para aplicar nuevas -- técnicas y soluciones a los problemas que aquejan a la región en sus sectores primarios y su industrialización, será deseable que de su -- exámen se obtengan resultados realmente aplicables y que signifiquen un avance real en la solución de problemas que actualmente se viven.

La modernización del sector primario y sus procesos de industrialización deben ser analizados a la luz de los problemas que nos han aquejado a lo largo de nuestra historia, ha sido claro que uno de los - - grandes problemas han sido la falta de recursos para satisfacer en -- forma integral las necesidades del campo, pero tambien es claro que -

ha hecho falta el desarrollo de paquetes tecnológicos, que incrementen en forma substancial la productividad, que la actividad no quede solo en su etapa primaria, sino que a través de procesos de industrialización, se les de un valor agregado, que sienten nuevas expectativas de mejoras económicas para el productor, y aún más, que éste -- proceso les permita participar en los mercados del exterior, con los beneficios que ésto acarrea en la mejora de la balanza comercial del País. Pero lo anterior no será aplicable si se realiza en forma individual, ya que si consideramos las fincas promedio de la región, ésta no alcanza las dimensiones de una empresa con características de una unidad económicamente rentable, por ello, en la modernidad debe quedar implícito un proceso obligado de organización de productores cuyo movil debe ser el económico, el de la competitividad con otras empresas de su propio país y de otros, cuyas características sean similares y por ello, produzcan los mismos bienes. Aún más, esta modernidad debe resolver el ancestral cáncer que aqueja con severidad al sector, la corrupción, la que en la mayoría de las veces ha significado el -- principal detonante de los retrocesos del sector, la pérdida de confianza en nuestros gobiernos y el desaliento generalizado a realizar un mayor esfuerzo para avanzar, en los niveles productivos. De la eliminación de este problema, obtendremos cada vez mayores respuestas positivas de los campesinos, quienes a lo largo del tiempo se han visto severamente golpeados por esos efectos.

Como medida determinante, se encuentra el otorgamiento de la responsabilidad de su propio destino al productor; lo que indica que ellos -- mismos deberán decidir sobre su futuro, quedando el gobierno como catalizador de éste proceso, así por ejemplo, si se requiere de infraestructura, deberán de realizarse en forma de coparticipación, con lo - cual los productores sentirán, la necesidad de obtener un beneficio - de su esfuerzo de inversión, económico o de mano de obra. En México, - se ha iniciado este proceso con resultados de gran relevancia, ya que se han realizado pequeñas obras de infraestructura, tales como caminos, pequeñas presas, pozos para riego, obras de irrigación, drenes y

otros, cuyo beneficio entre otros, se encuentra la de la integración del sector a un medio productivo mas competitivo, por mejorar su eficiencia.

En los últimos años la brutal embestida de la inflación a los países de la región ha sido menos severa que los años anteriores, aunque esto, en algunos casos haya significado la peligrosa presencia de los primeros signos de resecciones económicas, las que indiscutiblemente afectan en forma determinante a los sectores mas desprotegidos, incluidos en ellos el Agropecuario, sin olvidar la masa urbana sin empleo definido, o sub-empleados, quienes en ambos casos presentan signos alarmantes de desnutrición crónica, la que en la mayoría de los casos en lugar de tener visos de abatimiento, tienden a un peligroso crecimiento, esto, se asegura por las ya palpables muestras en la desnutrición regional del consumo de carnes, huevo, pescado, lácteos y otras fuentes de proteínas animal y vegetal, por estar fuera de su alcance económico. Tal situación no podemos soslayarla, su análisis nos conduce obligadamente a asegurar que, nuestra actual situación es -- producto equívoco de una planeación general equivocada, si en breve no se procede a ejercer un cambio radical, una modernización general, nos encontraremos inmersos en colapso del que seguro no habrá retorno para nadie. La severidad de la actual situación nos obliga a ser mas ingeniosos, mas dedicados a nuestras propias labores, ya que de la naturaleza que sepamos o podamos imprimir a éstas, permitiremos el abrigar alentadoras esperanzas de mejoría.

En el medio rural de la región se ha venido observando una acelerada y peligrosa descapitalización, se nota un avantamiento claro de los bienes de producción y de la infraestructura, lo que conducirá a peligrosas disminuciones de los volúmenes productivos, en nuestros países según estadísticas obtenidas de organismos y agencias especializadas, sólo se satisface, atendiendo a la superficie entre un 28 y un 30% de la necesidad, maquinaria y equipo moderno requerido, en lo referente a sistemas de irrigación, de la superficie, potencialmente cultiva-

ble, sólo se utilizan entre un 18 a 22%, del resto sólo de un 25 a un 30% tiene precipitaciones en volúmen y periodicidad adecuada, lo que indica aproximadamente un 50% del área cultivada en la región tiene o significan riesgos mayores, no solo para el productor, sino para la propia generación de alimentos, que satisfagan las necesidades internas de las naciones.

Lo anterior en conjunto, tiene una especial significación, nos dan un marco realista para la toma de decisiones a futuro, del sector agropecuario y por lo tanto, de nuestras naciones. Del cierre adecuado de la "cadena alimentaria" con beneficios mas acentuados en los extremos de ésta, productor y consumidor final, mediante políticas económicas selectivas, con tratamientos específicos, por estratos sociales de agricultores, productos, su consumo y el arraigo en la dieta nacional. Para la selectividad deberán darse, especial interés a los granos básicos, como maíz, frijol, arroz, trigo, oleaginosas y aquellos productos que por su generación de divisas sean impactantes en la economía nacional, como el café, en algunos casos.

En el caso especial de nuestro país, México, se tiene un sistema especial a través del cual se pretende alentar la generación de los productos de uso más generalizado, mediante promociones e incentivos. En nuestro país podemos dividir claramente a tres tipos de productos provenientes del sector agropecuario, atendiendo la participación estatal:

I. Productos Básicos: Maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo y oleaginosas.

En éste caso, el gobierno aparece como principal promotor, concede preferencias en, semillas mejoradas, fertilizantes, prioridad en crédito, funge como fijador de precio y principal comprador.

- II. Productos Básicos de origen ganadero: Carne de res, cerdo y pollo, leche en diferentes presentaciones, sin proceso industrial y huevo. Para este grupo de productos, el gobierno federal fija los precios topes, intentándose que éstos se encuentren al alcance de la población en general, pero a su vez vigilando que el márgen de utilidad para el ganadero sea razonable, permitiéndose, mantener su planta productiva en funcionamiento.
- III. Productos perecederos: Frutas, verduras y productos de ornato. La totalidad de estos productos, por su estacionalidad quedan sujetos a la ley de oferta y demanda, fijándose de esa manera su precio, no participando el gobierno en su determinación. Dentro de estos productos podemos realizar una subdivisión:
- 3.1 Productos para su venta en el mercado interno.
 - 3.2 Productos para la exportación.
 - a) Los cotizados en las lonjas: Café, cacao, jugo concentrado de cítricos, azúcar, madera, ganado y granos
 - b) Los de consumo inmediato y de producción estacional, - hortalizas, tomate, chile, pepino, calabacita, brocoli, coliflor, etc. incluidas las flores vivas y de corte.

México, una nación con 196'728,300 Ha., solamente cuenta con una superficie potencialmente agrícola de 35'125,000 Ha., que representan solamente un 19.65% del total, la diferencia por orografía, aridez, erosión o por su vocación de tipo ganadero son relegadas de la actividad agrícola. México, se encuentra atravesado por dos macizos montañosos que lo cruzan de Norte a Sur, como las Sierras Madres Occidental y Oriental y de una enorme confluencia de otras cordilleras importantes. Por otro lado, parte del territorio mexicano no se ubica dentro de las latitudes 25 a 35° Norte, donde se localizan los principales desiertos del mundo como el Gobi, el Sahara y el de Altar, Sonora, Mé-

xico, al que debemos agregar otros como las zonas desérticas de Chihuahua, Coahuila, Baja California y Zacatecas, las cuales reducen considerablemente las superficies susceptibles de cultivo. En los últimos 6 años de la superficie potencialmente agrícola, solo se han utilizado para labor 20'808,462 Has., lo que significa un aprovechamiento de sólo un 59.24% del total factible de explotarse. Pero en estos momentos, lo mas dramático, es que la superficie donde se realizan -- trabajos agrícolas solamente un 23.65% tiene infraestructura básica - para riego, 4'921,533 Ha, del resto 15'886,929 Has., una parte apenas cuenta con un temporal aceptable, la mitad aproximadamente, el resto su producción es aleatoria y en muchos casos de tipo de autoconsumo, - no participando por ello en forma contundente en la generación de productos para el consumo del resto de la población.

La explosión demográfica en México con aproximadamente 80'000,000 - - de habitantes en 1988, ha tenido altibajos marcados en su crecimiento, en 1982 se reportaba una tasa de 2.6%, para 1983 de 3.2%, para -- 1984 de 2.8% para los dos últimos años 1987 de 2.2% y 1988 de 2.1%, - según los datos oficiales. Estos crecimientos, tam bién provocan presión sobre las áreas productivas. En las zonas agrícolas de riego del país se tenían en 1986, fecha de los últimos datos publicados en forma oficial, 964,636 usuarios, lo que arroja un promedio de solo - - - 5-10-19 Ha por productor, considerando entre ellos a los que usufructúan su terreno en áreas de riego construido y controlado por el gobierno y aquellos que han creado su propia unidad de riego.

En cuanto a los poseedores de terrenos de temporal, no se cuenta con un dato confiable, ya que sus parcelas son de muy diversas dimensiones, sin embargo, de acuerdo a la información proporcionada por la -- Dirección General de Economía Agrícola, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, nos indicó que en 1986 se tenía 6'722,316 productores dedicados a la actividad agropecuaria, incluidos en el número, los productores de tierras de riego, temporal, - ganaderos y los extractores de madera.

De acuerdo a los últimos censos del país, existe una enorme variación respecto al número de personas dedicadas a la actividad primaria, tendiendo ésta a ser cada vez menor en número, lo que puede explicarse - en varios sentidos, uno de ellos, el más positivo, el avance tecnológico, ha obligado o permitido, una cuantiosa liberación de mano de -- obra; por otro lado, la realista en muchos países de la región, las - escasas perspectivas de progreso han orillado a nuestra gente de campo a emigrar a los centros urbanos en busca de mejores horizontes. El proceso de descapitalización de las empresas ha impactado fuertemente al sector, provocando un ingreso reducido y una disminución del número de productores dedicados a la actividad. A lo anterior debemos - - agregar que en algunos países, existe desconfianza en la tenencia - - de la tierra, pulverización de las unidades productivas, falta de paquetes tecnológicos, que permitan mejorar sus niveles de productivi--dad, escasez de créditos y otros.

Los puntos analizados anteriormente se refieren a la tendencia de los productores del sector agropecuario a emigrar a los centros urbanos, - éste proceso se debe a una planeación errónea.

Se han realizado encuestas en los grandes centros urbanos de México, - especialmente el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana y Cd. Juárez, aunque la toma de datos se extendió a las capitales de todos los estados, con tendencia a conocer los principales motivos que obligan al campesino a tomar la determinación de abandonar sus centros de trabajo, encontrándose las siguientes como las más importantes:

- 1.- Baja remuneración de su trabajo
- 2.- Pocos días de trabajo al año
- 3.- Escasos servicios urbanos
- 4.- Escasos servicios sanitarios
- 5.- Educación poco alentadora
- 6.- Pocas posibilidades de progreso

- 7.- Escasos y mal equipados centros recreativos
- 8.- Pocos centros de compra
- 9.- Desestímulo por la constante reducción de sus márgenes de utilidad.
- 10.- Sistemas de comercialización inadecuados
- 11.- Voracidad de los funcionarios y empleados de las diferentes dependencias que les conceden servicios, quienes con sus acciones disminuyen sus posibilidades de ingresos.

La anterior relación muestra claramente que el campesino carece de un incentivo lo suficientemente fuerte, que lo obligue a permanecer con mayor arraigo en la región, y a mantenerse dentro de su medio productivo.

Ha habido tendencias positivas hacia una mejora substancial de los -- sistemas de sostenimiento de una planta productiva en el campo, a través del establecimiento de programas de integración del productor a una sociedad mas completa y con incentivo de permanencia, especialmente con uso racional en la aplicación de los superávit generados, utilizándose éstos en programas, socio-económicos, socio-educativos, -- socio-sanitarios, socio-culturales y recreativos, programas de vivienda, con los que se puedan crear un marco digno y adecuado a los agricultores, que sirvan como ancla en su zona, al equilibrar, en su medida, los servicios que en un momento dado podrían obtener en los centros urbanos.

Se debe promover un desarrollo rural integral, mediante la prestación de servicios complementarios, incluidos el crédito, para de ellos, generar un proceso social de cambio que se oriente a la creación de condiciones estructurales de orden político, económico y social, que permitan a los habitantes del medio rural, en el carácter de sujetos -- de su propio bienestar, logrando el mejoramiento de sus condiciones de vida a partir del aprovechamiento integral de su fuerza de trabajo y de los recursos naturales de que disponen.

La tendencia es clara, requerimos de la fuerza de trabajo en el campo y que ésta pueda disfrutar los servicios a los que un ser humano pueda aspirar.

México, al igual que la casi totalidad de los países de la región, requieren de la importación para cubrir al 100% sus necesidades alimentarias. En varios países se han desarrollado programas tendientes a - dotar de los elementos necesarios a sus sectores agropecuarios para - la realización de una explotación equilibrada y que se puedan satisfacer las necesidades alimentarias de la población y sobre todo, intentar liberarse del yugo de la mayor y mejor arma estratégica usada - - en la actualidad, LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA.

Por lo general la tecnología empleada en la región por nuestros pro-- ductores es de baja calidad, aunque debe apuntarse que poco a poco se ha superado en base al uso de semillas mejoradas, fertilizantes ade-- cuados a la calidad de la tierra, aplicación de pesticidas específi-- cos en el ataque de plagas y enfermedades, todo ello ha contribuido - en un incremento de los rendimientos por unidad de superficie, aunque éstas prácticas no sean del todo aplicables debido a sus costos y a - la limitación de recursos.

Otro factor limitativo para un desarrollo armónico de la producción - es la tenencia de la tierra, la cual, en la mayoría de la región se - encuentra pulverizada y con pocas posibilidades de constituirse por - sí solas como empresas económicamente rentables, teniéndose como al-- ternativa la constitución de asociaciones, las que, solo han podido - fructificar en algunas áreas y solamente en algunas líneas de explota-- ción, habiéndose requerido de muchos años de labor de concientización de los productores.

Por desgracia, en forma generalizada, la idiosincracia de nuestros -- pueblos no ha permitido la organización de asociaciones, a la veloci-- dad que se requiere, a través de las que pudieran obtenerse en forma-

mas económica los insumos requeridos en la producción y que posteriormente por los volúmenes generados pudieran causar impacto en el mercado.

La producción agropecuaria, en México, no ha podido mantenerse en niveles de autosuficiencia nacional, si nos atenemos a los datos de -- la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se nos indica -- que de 1977 a 1979 se tuvo un superávit, pero a partir de esa fecha, ha habido necesidad de una creciente importación, acentuándose en los últimos años especialmente en granos y leche en polvo.

En casi todos los países de la región, los Gobiernos han asumido la responsabilidad integral de la producción agropecuaria, en algunos casos, los menos con cierto éxito, pero en la mayoría con grandes inversiones y pocos resultados. En México, se tiene a través del Gobierno-Federal, el control del crédito, del seguro, de los fertilizantes , - de las semillas mejoradas e incluso del servicio de maquilas de la maquinaria y equipo para la preparación de las tierras. Lo anterior significa una enorme sangría para el erario, ya que en muchos de los casos las recuperaciones son escasas, quedando el resto a fondo perdido. Por ello, es necesario a la brevedad, cambiar de sistemas a la de una participación más activa: de la iniciativa privada, mediante -- asociaciones productores - empresarios.

Sabedores de que, por lo general las necesidades de crédito son superiores a la oferta del mismo, se ha pretendido ser mas selectivos con los escasos recursos disponibles, en atención de los sectores menos desarrollados, atendiéndoseles por la vía de los recursos fiscales, - quedando el resto desprotegidos o a expensas de la ley de oferta y de manda.

En el primero de los casos, los productores menos desarrollados, en México se mantiene un programa de créditos supervisados, en los que se realiza una intensa actividad con entidades o grupos seleccionados

a quienes se les organiza, concientiza, se les hace notar sus necesidades y probables alcances, se elige productos, sistemas de explotación, métodos administrativos, contables y sobre todo de comercialización. Estos proyectos han dado resultados altamente positivos, por lo que se les tiene como modelo de desarrollo, esperándose transplantarlo dentro de la región y después a nivel nacional. Cabe apuntar que, a pesar de ello, sus costos son elevados y su tiempo de maduración, largo. El país se encuentra empeñado en encontrar sistemas que desarrollen integralmente el agro, especialmente en las áreas mas atrasadas este esfuerzo es respaldado por todos los sectores incluido en forma importante el financiero. A este grupo se les concede el mayor volumen de subsidios.

En el segundo de los casos, productores con mas desarrollo, se les reduce el apoyo gubernamental, vía subsidio, intentándose encontrar otros sistemas que provoquen su propio desarrollo sin sangrar las finanzas públicas. De algunos años, 8 aproximadamente, a la fecha se han iniciado exitosas asociaciones entre productores ejidales, pequeños productores, y empresarios quienes proveen de la tecnología productiva, sistemas administrativos y de comercialización y los productores, de sus tierras y fuerza de trabajo, los resultados han sido alentadores y se espera se multipliquen en todas las actividades. En la actualidad los mejores resultados han sido en ganadería de carne, leche, porcícola y aves, en la floricultura y horticultura, todos ellos con características de alta densidad económica. El sistema ha permitido aprovechar integralmente la visión empresarial y la fuerza de trabajo, medio empleado de los productores, teniéndose respuestas favorables con ingresos económicos respetables.

El otro sistema empleado por éste sector, ha sido el de la integración horizontal y vertical, en donde los productores se conviertan por sí solos en empresarios. Los logros en muchos casos han sido de gran envergadura como la constitución de cooperativas algodonerías, de

lecheros, de molinos de trigo y arroz y otros. Su proceso de desarrollo se inició por una necesidad común, un problema general y de una solución de conjunto. El enfrentar al mismo enemigo les dió la fuerza necesaria y la comunión de ideas para reunirse y hacer un frente común. En cualesquiera de los gremios la primera necesidad era la de adquirir en forma masiva los insumos, eliminando en gran medida a comercializadores intermediarios que encarecen grandemente los productos y posteriormente, vender su producto también en forma masiva, la que en volúmen podría causar impactos en la fijación de precios de los productos. Lo anterior fue determinante y los resultados de gran impacto, sin embargo, su desarrollo ha sido limitado a determinadas zonas, donde se cuenta con mas infraestructura para la producción, como sistemas de riego, caminos y electrificación, lo que aunado a mejores centros de estudio, permitió un desarrollo mas acelerado, culturalmente de la población, quienes supieron con mayor facilidad, determinar sus necesidades, la forma de resolverlo y desde luego, la fijación de sus propias y ambiciosas metas.

Los sistemas de asociación y desarrollo, no se han agotado, por un lado se tiene que la actividad agropecuaria es la materia prima básica de muchas industrias, por lo que pudieran asociarse con quienes la requieren, de manera ventajosa, para ambas partes, unos aseguran la colocación de sus productos y otros la continuidad en el uso de sus instalaciones industriales, aún mas llegado el caso, podría cederse parte de acciones para que ambos vigilen el desarrollo de las actividades. Este tipo de agrupaciones o asociaciones han tenido gran éxito, en el caso de los productores de algodón, oleaginosas, café, cacao, cítricos, arroz, trigo, sorgo, cebada malta y otros.

Debe intentarse, la integración de las empresas, evitando los intermediarios innecesarios que encarecen los productos en beneficio propio, sin correr riesgo alguno. Debe buscarse que los agricultores y ganaderos lleguen con sus productos, ya sea en su presentación original o -

con procesos agregados, al consumidor final, con el consabido beneficio que ésto acarrearía.

Los Gobiernos de la región deben tender a evitar su participación como empresarios, cediendo ésta responsabilidad a la iniciativa privada, quienes deben tomar la parte que de ella le corresponde, participar en las actividades de motivación, orientación y asesoría de los productores, hacia cultivos o razas ganaderas de mayores rendimientos y con características que satisfagan las necesidades sentidas en la población. La participación del gobierno debe ser solo en zonas marginadas, de desarrollo cero, donde deben concederse subsidios, el resto deberá formar bloques de autodefensa, dándoles a sus productos valores agregados, vía industrialización o mejoras en la presentación de sus productos.

En la nueva administración de nuestro país, México, se ha iniciado un proceso de reprivatización de un buen número de empresas, entre las que en breve se están considerando las que tienen directa relación con el agro, lo cual permitirá por un lado el retiro del Estado en la administración de empresas que pudieran ser integradoras de los actuales sistemas de producción de los agricultores y ganaderos. En fecha reciente, nuestro Primer Mandatario, indicó que el Gobierno deberá encargarse de realizar únicamente las funciones que le corresponden, tales como: la política en forma primordial, a lo que se le agrega la seguridad; y que con ello los agricultores y ganaderos de cualquier nivel, aunque se dará prioridad al sector social, se les concederán las empresas que hasta este momento había manejado el Estado, en algunas ocasiones en condiciones poco favorables. Se espera que con esta reprivatización se obtengan mejores servicios y una disminución considerable de la burocratización, e incluso, de la corrupción que en ocasiones se ha observado. Lo anterior es una idea clara del proceso de modernización, que se espera de la presente administración, tendiente a eliminar las ideas del centralismo gubernamental, a la fecha poco convenientes.

En nuestro país y en los demás de la región, ocurre también otro tipo de asociación; en la que se unen productores con inversionistas extranjeros, quienes a través de ésta, pretenden en primer lugar vender sus semillas, fertilizantes, insecticidas y posteriormente adquirir el producto, este tipo de sociedades, generalmente han rendido frutos escasos o esporádicos para el productor, y normalmente cuantiosos para el asociante extranjero, quien por lo regular fija las normas generales de operación y en forma discriminada limita las utilidades que el esfuerzo realizado por el productor ameritan. Lo anterior, no quiere decir que el sistema sea desechable, sino que, deberá encontrarse un tipo de convenio que equilibre las fuerzas y que garanticen un razonable ingreso para los productores que se embarquen en este tipo de asociaciones, y que las ventajas o desventajas del mismo se balanceen de acuerdo al esfuerzo y al riesgo.

De manera resumida, en el sector productivo agropecuario de la región, se analizan varios tipos de problemas que deben ser resueltos a la brevedad, para la creación de una riqueza real, que permita el arraigo de nuestros productores en el campo y que entre las mas trascendentes se encuentran:

- a.- Mejores sistemas de producción a través de paquetes tecnológicos.
- b.- Aplicación de los avances que a nivel de campo experimental se obtienen, en los niveles comerciales.
- c.- Adición de valores agregados a los productos primarios mediante su industrialización.
- d.- Asociación de productores y empresarios.
- e.- Nivelación de sueldos entre campo y la ciudad.
- f.- Integración vertical y horizontal de la producción.
- g.- Diversificación de las actividades ajenas a la agricultura con remuneración.

- h.- Participación integral de la familia en la actividad productiva.
- i.- Mayores estímulos a la producción por parte de las autoridades gubernamentales.
- j.- Disponibilidad de insumos en calidad y cantidad suficientes.
- k.- Mayor participación de la asistencia técnica para la orientación en busca de incrementos de la productividad.
- l.- Eliminación de intermediarios en la compra de insumos y la venta del producto final.
- m.- Asociación entre los productores para la integración de empresas económicamente rentables.

El problema del campo, refiriéndonos específicamente a México, y que seguramente se puede medir en los demás países de la región, acordes al número de sus habitantes, se resume de la siguiente manera:

Para 1990, México, requerirá producir 26.28 millones de toneladas - - de alimentos de origen vegetal, atendiendo la explosión demográfica - para el año 2000, la cifra aumentará a 30.73 millones de toneladas; y para el año 2010 se incrementará a 38.93 millones de toneladas. Los - datos aunque aparentemente pudieran parecernos elevados, deben alentarnos para acelerar la mejora tecnológica asociativa de almacenamiento y comercialización de nuestros productores; cabe recordar que en - los procesos productivos, el crédito juega un papel determinante en - la producción y que éste, a su vez, deberá ser selectivo atendiéndose mayoritariamente a aquellos productores de las zonas con menor potencial, concediéndoseles subsidios, a el resto, los que cuentan con mejores condiciones, darles tratamientos que permitan la generación - - de mayores riquezas que puedan ser revertidas de nueva cuenta al campo.

En México, existen dos medios a través de los cuales los productores pueden obtener recursos para el manejo productivo de sus empresas:

- 1.- Sistema del Banco Nacional de Crédito Rural.
- 2.- Instituciones Nacionales de Crédito - Fondos Instituidos en relación a la Agricultura (F.I.R.A.)

El primero de ellos se originó de la fusión de tres Instituciones - - creadas por el Gobierno Federal, cuya función era la derrama de recursos en el campo y su actividad primordial es la de conceder financiamientos a productores del Sector Social, los menos favorecidos por el medio en donde se desenvuelven, o bien, aquellos que por carecer de - características productivas inmediatas, no son elegibles por la Banca Comercial del país. Dicha función ha sido satisfactoriamente cubier-- ta, aunque las recuperaciones de los créditos concedidos no sean en - los niveles que permitan una mayor revolvencia de los recursos.

La tendencia futura a juzgar por los hechos ocurridos en este ejercicio es a disminuir en forma considerable su participación, cediendo - la responsabilidad a la Banca Comercial, Sociedades Nacionales de Cré-- dito, ya que de la gestión de Banco Rural se han tenido cuantiosos -- quebrantos que en la actualidad son ya insoportables por el país.

La segunda fuente, Sociedades Nacionales de Crédito - Fondos Instituí dos en relación a la Agricultura (FIRA), se realizan en forma parale-- la fungiendo el segundo como Banca de Segundo piso, descontando las - operaciones que la Banca realiza en favor de los sectores agropecua-- rios.

La operación ha sido creciente y exitosa, para 1987 se operaron - - - \$ 1'170,019'0 equivalentes a \$ 504'300 USD, para 1988 la operación al-- canzó la cifra de \$ 2'598,352'0 que significan \$ 1,129'750 USD; y pa-- ra este año se esperaba operar \$ 3'050,000'0 billones, equivalentes a

\$ 1,220'00 USD, lo que indica que el crecimiento para el año en curso es sumamente reducido, contadas las necesidades crecientes de operación.

En la actualidad nuestras Instituciones especializadas en el manejo de la operación agropecuaria se han dado a la tarea de localizar nuevas fuentes de operación, entre las que se encuentran Instituciones de Crédito del Exterior, o los Institutos internacionales cuya finalidad principal es la de apoyar el crecimiento de las naciones menos desarrolladas.

Para 1990 se calcula que las necesidades totales del país para satisfacer la demanda de crédito de las empresas productivas del sector oscilará en los \$ 12'000,000'0 billones de pesos, que significan - - - \$ 4,500'000 USD; pero sin la aparente oferta no será suficiente para satisfacer esta demanda, lo que nos obligará a ser mas selectivos - - en las operaciones en cuanto a los sectores que recibirán el recurso y los productos que se financiarán, atendiéndose en especial los productos básicos, para la alimentación del pueblo.

Debemos hacer una llamada a los organismos internacionales para que hagan un mejor esfuerzo y que el apoyo que ofrecen a los países en desarrollo sea de mayor nivel y prestancia; y que el esperado despegue sea más ágil. De los resultados positivos que se tengan de los cultivos tradicionales, se abandonarán otros no deseables, de la comercialización justa de los productos obtenidos en nuestro país, se depondrán posturas de venta de otros que causan mayores trastornos. Es deseable que los organismos internacionales observen con mejores ojos las necesidades de los países de la región y que su apoyo nos lo brinden sin limitaciones y sin condicionamiento, debe recordarse que - - una buena parte de las riquezas que hemos generado no están en nuestros países y que éstos deben ahora provocarnos el beneficio que de ellos se espera.



ASOCIACION LATINOAMERICANA DE
INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO



CEMLA

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS

VII REUNION LATINOAMERICANA SOBRE FINANCIAMIENTO AGRICOLA

San José, Costa Rica
6-8 de noviembre, 1989

NECESIDADES DE CAMBIO EN LOS PROGRAMAS

NACIONALES DE CREDITO

Francisco Torres Noyola

**PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA**

C E M L A
CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS

VII REUNION LATINOAMERICANA SOBRE FINANCIAMIENTO AGRICOLA

NECESIDADES DE CAMBIO EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE CREDITO

FRANCISCO TORRES NOYOLA

Noviembre 6/8, 1989
San José, Costa Rica

NECESIDADES DE CAMBIO EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE CREDITO

DOCUMENTO DE TRABAJO

FRANCISCO TORRES NOYOLA *

LAS IDEAS QUE TENGO LA GRAN OPORTUNIDAD Y ALTA DISTINCIÓN DE PRESENTAR A USTEDES EN ESTA OCASIÓN, CORRESPONDEN A UNA SÍNTESIS DE LAS EXPERIENCIAS Y CAMBIOS MÁS IMPORTANTES QUE SE ESTÁN DANDO EN LA DEFINICIÓN Y OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE CRÉDITO AGROPECUARIO EN MÉXICO.

DICHOS CAMBIOS SON BASTANTE RADICALES, Y POR LO MISMO CREO CONVENIENTE SEÑALAR ALGUNAS CONSIDERACIONES IMPORTANTES PARA LOS FINES DE ESTA REUNIÓN.

- 1° AÚN CUANDO LOS SISTEMAS Y CRITERIOS QUE ERAN APLICABLES AYER NO SON NECESARIAMENTE APLICABLES HOY, NI PUEDEN SIMPLEMENTE EXTRAPOLARSE GEOGRÁFICAMENTE, NO SE DESCARTA LA POSIBILIDAD DE QUE SOLUCIONES DIFERENTES ESTÉN ASOCIADAS A ETAPAS DIFERENTES DE UN MISMO PROCESO Y POR TANTO A MOMENTOS TAMBIÉN DIFERENTES.
- 2° ES IMPORTANTE ESTAR CONSCIENTE DE QUE NO ES SUFICIENTE QUE LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO SEAN CONGRUENTES CONCEPTUALMENTE CON LAS ESTRATEGIAS, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PRIORIDADES NACIONALES Y SECTORIALES, LO CUAL YA ES EN SÍ UNA FUENTE DE CAMBIO DE LOS PROGRAMAS, AL CAMBIAR LAS CIRCUNSTANCIAS NA

*ASESOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN BANCO DE MÉXICO, EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA. FIRA/BANCO DE MÉXICO.

CIONALES Y DEL SECTOR. ES PRECISO, ADEMÁS, QUE LOS PROGRAMAS SEAN COMPATIBLES CON LA MADURACIÓN Y CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN, EN CONDICIONES DE EQUILIBRIO, DE LOS PARTICIPANTES DEL PROCESO DE CAMBIO.

- 3° ASIMISMO, DE QUE LAS NECESIDADES DE CAMBIO EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE CRÉDITO HAN DE SER DEFINIDAS EN CADA PAÍS, PARA CADA CIRCUNSTANCIA, CON EL ÉNFASIS QUE CORRESPONDA A LAS PRIORIDADES Y POSIBILIDADES DE CADA MOMENTO, EN LO TÉCNICO, ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL.

POR OTRA PARTE, Y RECONOCIENDO LAS DIFERENCIAS DE GRADO Y DE PROCEDIMIENTO, QUE NECESARIAMENTE EXISTEN ENTRE LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO DE NUESTROS PAÍSES, - LA GRAN COINCIDENCIA DE OBJETIVOS, LA SIMILITUD DE LAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS A QUE HAN ESTADO EXPUESTOS LA MAYOR PARTE DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTAS, PARTICULARMENTE EN LO QUE SE REFIERE A ALTAS TASAS - DE INFLACIÓN Y AL IMPACTO DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN LAS POSIBILIDADES DE INVERSIÓN PRODUCTIVA; LA SIMILITUD DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y LAS GRANDES SIMILITUDES EN LAS CRISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, PERMITEN CONFIAR EN QUE NUESTRA MODESTA APORTACIÓN PUEDA SER UNA REFERENCIA ÚTIL PARA ESTIMULAR EL INTERCAMBIO DE OPINIONES Y PARA COADYUVAR CON ELLO A ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE ESTA REUNIÓN.

PARA UNA MAYOR CLARIDAD SOBRE LA NATURALEZA E IMPORTANCIA DE LOS MULTICITADOS CAMBIOS, DIVIDIRÉ MI INTERVENCIÓN EN TRES PARTES:

LA PRIMERA PARA RESEÑAR BREVEMENTE LA EVOLUCIÓN CUALITATIVA DE LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO AGROPECUARIO; ASÍ COMO SUS LOGROS, COSTOS Y LIMITACIONES, COMO PARTE DEL DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA FINANCIERO AGROPECUARIO. TOMANDO COMO MARCO EL DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS DEL PROPIO SECTOR.

LA SEGUNDA, PARA PLANTEAR ELEMENTOS ESENCIALES DEL CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA FINANCIERO AGROPECUARIO; ASÍ COMO DE SUS OBJETIVOS, FUNCIONAMIENTO Y -- CRITERIOS OPERATIVOS, EN EL MARCO DE UNA ESTRATEGIA DE MERCADO PARA EL DESARROLLO DE LOS SECTORES AGROPECUARIO Y FINANCIERO.

LA TERCERA, PARA COMENTAR ESPECÍFICAMENTE ALGUNOS DE LOS FACTORES QUE CONSTITUYEN LAS LIMITANTES Y RETOS MÁS IMPORTANTES DEL CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LOS SECTORES AGROPECUARIO Y FINANCIERO AGROPECUARIO.

PRIMERA PARTE

EVOLUCION DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO Y DE SUS APOYOS COLATERALES.

ESTRUCTURALMENTE, UNO DE LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE CRÉDITO - AGROPECUARIO SE DIÓ EN MÉXICO HACE 35 AÑOS CON LA CREACIÓN DE UNO DE LOS FIDEICOMISOS QUE HOY EN DÍA SE CONOCEN COMO FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA (FIRA), DEL BANCO DE MÉXICO, QUE ES UNA ENTIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL PARA FOMENTAR EL DESARROLLO AGROPECUARIO DEL PAÍS.

A TRAVÉS DE DICHO FIDEICOMISO, QUE SE DENOMINÓ FONDO *, SE INCENTIVÓ A LA BANCA, ENTONCES BANCA PRIVADA, PARA OTORGAR CRÉDITO AGROPECUARIO, EN COMPLEMENTO DEL CRÉDITO QUE VENÍA OTORGANDO EL GOBIERNO FEDERAL A TRAVÉS DE LOS BANCOS OFICIALES. EL INCENTIVO, A TRAVÉS DE UN DIFERENCIAL OTORGADO A LA BANCA EN LOS CRÉDITOS DESCONTADOS CON EL PROPIO FONDO, DADA SUS FUNCIONES DE BANCA CENTRAL DE REDESCUENTO. LO ANTERIOR, CONDICIONADO A LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL FIDEICOMISO Y ESPECÍFICAMENTE AL TRATAMIENTO PREFERENCIAL QUE LA BANCA OTORGARÍA A LOS PRODUCTORES.

LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO AGROPECUARIO CANALIZADO A TRAVÉS DE ESTE MECANISMO, HAN ESTADO ASOCIADOS A LA MAGNITUD Y COSTO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES, A LAS PRIORIDADES Y CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE CRÉDITO, TIPO DE PRODUCTOR, REGIÓN, LÍNEA DE PRODUCCIÓN Y ACTIVIDAD (PRIMARIA, AGROINDUSTRIAL Y COMERCIAL), MEDIANTE LA APLICACIÓN DE TRATAMIENTOS SELECTIVOS Y PREFERENCIALES EN FUNCIÓN DE PRIORIDADES NACIONALES Y SECTORIALES.

PARALELAMENTE Y CON CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS SEMEJANTES, SE DIÓ TAMBIÉN EL CRECIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO AGROPECUARIO A TRAVÉS DE LOS BANCOS OFICIALES**.

* FONDO DE GARANTÍA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y AVICULTURA.

** BANCO NACIONAL DE CRÉDITO EJIDAL, BANCO NACIONAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA Y BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, FUSIONADOS EN 1974 PARA CONSTITUIR EL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL.

UNA DE LAS DIFERENCIAS PRINCIPALES ENTRE ESTOS DOS SISTEMAS DE CRÉDITO HA SIDO, DESDE SU ORIGEN, LA RECUPERACIÓN DE MÁS DEL 99% DE LOS CRÉDITOS A TRAVÉS - DEL SISTEMA FIRA/BANCA, Y EL ALTO ÍNDICE DE CARTERA VENCIDA E IRRECUPERABLE DEL SISTEMA DE BANCOS OFICIALES.

LA EXPLICACIÓN OBEDECE A VARIOS FACTORES:

- 1° LOS BANCOS OFICIALES OPERAN FUNDAMENTALMENTE CON PRODUCTORES MARGINALES Y DE BAJOS INGRESOS Y SUS PROGRAMAS, FONDEADOS CON UN ALTO Y CRECIENTE COMPONENTE DE RECURSOS FISCALES, HAN SIDO JUSTIFICADOS A TRAVÉS DEL CUMPLIMIENTO DE UNA FUNCIÓN SOCIAL, Y EL SISTEMA FIRA/BANCA NACIÓ OPERANDO CON CRITERIOS DE ALTA RENTABILIDAD REQUERIDA POR LA ENTONCES BANCA PRIVADA, PARA TOMAR LOS RIESGOS DE OTORGAR CRÉDITO A PRODUCTORES AGROPECUARIOS; SIN EMBARGO, ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE LAS OPERACIONES DE ESTE SISTEMA CRECIERON -- GRADUALMENTE HASTA REPRESENTAR HOY EN DÍA, APROXIMADAMENTE EL 40% DE LOS RECURSOS CANALIZADOS AL SECTOR AGROPECUARIO, Y DE ÉSTOS, TAMBIÉN APROXIMADAMENTE EL 50% SE OTORGA A PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS.
- 2° LA ALTA VULNERABILIDAD DEL PRODUCTOR DE BAJOS INGRESOS A LA BAJA E INESTABILIDAD DEL INGRESO NETO, DEBIDO AL DETERIORO DE LOS PRECIOS DE SUS PRODUCTOS, LA VARIACIÓN Y DISMINUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS Y EL AUMENTO RELATIVO DE LOS COSTOS; SITUACIÓN QUE SE HA ACENTUADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS COMO RESULTADO DE LA CRISIS DEL SECTOR AGROPECUARIO.
- 3° LA DIFERENCIA EN EL COSTO DE OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS, DADO EL MAYOR ESFUERZO Y TIEMPO QUE REQUIERE LA OPERACIÓN CON PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS, PERO ESPECIALMENTE LA DIFERENCIA DE EFICIENCIA DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS CRÉDITOS DESDE SU OTORGAMIENTO HASTA SU RECUPERACIÓN.

OTRA DIFERENCIA EN LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS, FUE EL ÉNFASIS QUE DIÓ EL GOBIERNO FEDERAL A LA OPERACIÓN DE CRÉDITO REFACCIONARIO, POR CONSIDERAR QUE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA ES EL INGREDIENTE FUNDAMENTAL DE DESARROLLO.

EL CRÉDITO REFACCIONARIO LLEGÓ A REPRESENTAR EL 65% DEL PROGRAMA DE DESCUENTOS DE FIRA A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS SETENTA, DISMINUYÓ EL 50% EN LOS OCHENTA COMO RESULTADO DEL CRECIMIENTO DE SUS OPERACIONES Y AL 35% EN LOS ÚLTIMOS AÑOS COMO RESULTADO DE LA CONTRACCIÓN DE LA DEMANDA DE CRÉDITO, COINCIDIENDO CON LOS AÑOS DE MAYOR IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y PRODUCTIVA.

NO OBSTANTE, EL CRÉDITO REFACCIONARIO OTORGADO A TRAVÉS DEL SISTEMA FIRA / BANCA, REPRESENTA ACTUALMENTE MÁS DEL 75% DEL QUE SE OTORGA AL SECTOR CON LA PARTICIPACIÓN DE INSTITUCIONES OFICIALES DE CRÉDITO Y 50% DE DICHS RECURSOS SON CANALIZADOS HACIA PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS.

EL CRECIMIENTO DE ESTAS OPERACIONES OBEDECE A UNA PARTICIPACIÓN CADA VEZ MÁS AMPLIA DE LA BANCA COMERCIAL EN EL COFINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO, EN COMPLEMENTO DE LOS RECURSOS CANALIZADOS A TRAVÉS DE FIRA, TANTO EN ATENCIÓN AL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA DE SU CLIENTELA, COMO A LA INCORPORACIÓN DE CLIENTE LA NUEVA, QUE NO RECIBÍA CRÉDITO O QUE LO RECIBÍA A TRAVÉS DE LOS BANCOS OFICIALES.

EN EL PROCESO DE CRECIMIENTO Y TRANSFERENCIA DE CLIENTELA, DESTACAN VARIOS ELEMENTOS QUE PROPIAMENTE REPRESENTAN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA.

POR EL LADO DE LA BANCA DE DESARROLLO*, SE LLEVÓ A CABO UNA LABOR DE ORGANIZACIÓN Y FORMACIÓN DE SUJETOS DE CRÉDITO, DE CRECIMIENTO EN LA ATENCIÓN A PRODUCTORES DE ÁREAS MARGINALES, INCLUYENDO ÁREAS TEMPORALERAS, QUE INCREMENTARON LA POBLACIÓN CON ACCESO A CRÉDITO; ÉSTO, MEDIANTE LA OPERACIÓN DE CRÉDITO DE A--VÍO PRINCIPALMENTE Y EN MENOR GRADO DE CRÉDITO REFACCIONARIO. ASIMISMO, SE DIÓ UNA TRANSFERENCIA LENTA DE CLIENTELA HACIA LA BANCA COMERCIAL EN OPERACIONES DE DESCUENTO CON RECURSOS FIRA.

* LOS BANCOS OFICIALES DE CRÉDITO, EJIDAL, AGRÍCOLA Y AGROPECUARIO, SE FUSIONARON EN 1974 PARA CONSTITUIR EL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL, QUE HOY EN DÍA, OPERATIVAMENTE REPRESENTA LA PRINCIPAL INSTITUCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO DEL SECTOR PRIMARIO, POR LO QUE EN LO SUCESIVO NOS REFERIREMOS A LOS BANCOS OFICIALES DEL SECTOR COMO BANCA DE DESARROLLO (AGROPECUARIO Y PESQUERO).

PARA LOGRAR LO ANTERIOR, SE CREO UNA ESTRUCTURA MUY EXTENSA Y NECESARIAMENTE COSTOSA, NO SOLAMENTE POR LA NECESIDAD DE ATENDER FUNCIONES OPERATIVAS-ADMINISTRATIVAS, SINO DE DESEMPEÑAR PARALELAMENTE FUNCIONES DE ORGANIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA Y AÚN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS, AL ENTREGAR CRÉDITO EN ESPECIE CON OBJETO DE ABARATAR LA ADQUISICIÓN DE LOS INSUMOS Y DE LOS SERVICIOS; POR EJEMPLO, A TRAVÉS DE MAQUILA DE LABORES MECANIZADAS A PRODUCTORES DE ÁREAS MARGINALES, DISPERSAS O DEMASIADO PEQUEÑAS; ASIMISMO, AL PARTICIPAR EN MUCHOS CASOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PROPIOS PREDIOS Y DIRECTAMENTE EN LA COMERCIALIZACIÓN DE LAS COSECHAS.

ESTO, SIN CONSIDERAR LAS PÉRDIDAS POR FALTA DE RECUPERACIÓN DE LOS CRÉDITOS EN TÉRMINOS REALES Y SIN CONSIDERAR EL COSTO DE FONDEO Y EL COSTO DE OPORTUNIDAD DE LOS RECURSOS FINANCIEROS, QUE SON LOS COSTOS MÁS ALTOS DE DICHO SISTEMA.

ALGUNAS DE LAS PRÁCTICAS COMO LOS EJEMPLOS CITADOS Y MUCHOS NO CITADOS, TIENEN SU ORIGEN EN EL DESEMPEÑO DE UNA FUNCIÓN SOCIAL EN APOYO DE PRODUCTORES MARGINADOS, QUE EN ALGÚN MOMENTO SE HAN ESTABLECIDO POR NECESIDAD OPERATIVA O POR CONSIDERARSE PARTE DE UNA POLÍTICA COYUNTURAL DE DESARROLLO Y QUE SE HAN VENIDO ACUMULANDO Y GENERALIZANDO, CON GRANDES BENEFICIOS EN MUCHOS CASOS, INCLUYENDO EL BENEFICIO DE LA PAZ SOCIAL, PERO TAMBIÉN CON GRANDES COSTOS, INCLUYENDO EL DE LIMITAR EN DIFERENTE GRADO, EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE DECISIÓN, PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN, AL GRADO EN ALGUNOS CASOS, DE ESTABLECERSE RELACIONES OBRERO-PATRONALES ENTRE PRODUCTORES Y BANCOS Y DESVIACIONES EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS.

EN ESTAS CIRCUNSTANCIAS, EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS CON ALTA POSIBILIDAD DE RECUPERACIÓN, Y LA OPERACIÓN DE CRÉDITO DE LARGO PLAZO TUVIERON GRANDES LIMITACIONES, LOGRÁNDOSE AVANCES IMPORTANTES EN AMBOS CASOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, AL AMPLIARSE LA PRESTACIÓN DE APOYOS COLATERALES.

POR EL LADO DE FIRA/BANCA COMERCIAL, EL ALTO NIVEL DE RECUPERACIÓN Y DE CAPITALIZACIÓN VÍA CRÉDITO DE LARGO PLAZO, HA DEPENDIDO DE VARIOS FACTORES Y EL MENOS IMPORTANTE DE ELLOS HA SIDO EL BALANCE FINANCIERO DE LOS PRODUCTORES Y DE LAS EMPRESAS, YA QUE LA MAYOR PARTE DE LAS EMPRESAS QUE RECIBEN CRÉDITO AGROPECUARIO ACTUALMENTE NO EXISTÍAN Y LA MAYOR PARTE DE LOS PRODUCTORES NO ERAN SUJETOS DE CRÉDITO PARA LA BANCA.

EL AUMENTO EN LA CANALIZACIÓN DE RECURSOS CREDITICIOS AL SECTOR AGROPECUARIO A TRAVÉS DEL SISTEMA FIRA/BANCA COMERCIAL, TUVO SU ORIGEN EN LA ELABORACIÓN DE EVALUACIONES O ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD REALIZADOS POR PERSONAL DE FIRA A FIN DE ANALIZAR SU VIABILIDAD Y ESTABLECER EL FLUJO DE CAPITAL DE TRABAJO Y AMORTIZACIÓN MÁS ADECUADO, DE ACUERDO CON EL TIPO DE ACTIVIDAD O DE CRÉDITO.

A TRAVÉS DE ESTOS CRÉDITOS SE APOYÓ A LOS PRODUCTORES QUE REPRESENTABAN -- LAS OPERACIONES DE MENOR RIESGO Y QUE NO ERAN NECESARIAMENTE GRANDES PRODUCTORES QUE YA ERAN CLIENTES DE LA BANCA, SINO A AQUELLOS CON MAYORES POSIBILIDADES DE DESARROLLO.

PARA ELLO FUE VITAL LA CREACIÓN, EN 1965, DEL FIDEICOMISO ESPECIAL PARA FINANCIAMIENTOS AGROPECUARIOS (FEFA) Y LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS EXTERNOS PARA OTORGAR CRÉDITOS DE LARGO PLAZO A TRAVÉS DE DICHO FIDEICOMISO; Y PARA LO CUAL SE DESARROLLARON TAMBIÉN PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN, QUE EVOLUCIONARON HASTA CONSTITUIR PROPIAMENTE PROYECTOS DE INVERSIÓN, A NIVEL DE PREDIO, TÉCNICA-ECONÓMICA Y FINANCIERAMENTE VIABLES.

LA DESCRIPCIÓN EN FORMA TELEGRÁFICA DEL PROCESO INCLUYE:

- EL CRÉDITO SUPERVISADO
- LA ESPECIALIZACIÓN EN LOS ESTUDIOS DE EVALUACIÓN
- EL CRECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA DE TÉCNICOS FIRA
- LA CONTRATACIÓN DE TÉCNICOS POR PARTE DE LA BANCA Y SU CAPACITACIÓN
- LA HABILITACIÓN DE TÉCNICOS DE LA BANCA PARA HACER EVALUACIONES

- EL AUMENTO EN LAS FACULTADES DE DESCUENTO PARA LAS OFICINAS DE FIRA Y PARA LOS FUNCIONARIOS DE LA BANCA, SIN NECESIDAD DE INTERVENCIÓN DE FIRA.
- LA CREACIÓN EN 1972 DEL FONDO ESPECIAL DE GARANTÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA GARANTIZAR A LA BANCA LA RECUPERACIÓN PARCIAL DE LOS CRÉDITOS QUE OTORGARA A PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS, ABRIÉNDOSE LA POSIBILIDAD DE APOYO A PRODUCTORES EJIDATARIOS POR PARTE DE LA BANCA COMERCIAL*; ASIMISMO PARA REEMBOLSAR PARCIALMENTE A LA BANCA, LOS COSTOS DE SUS ESTRUCTURAS TÉCNICAS, CON OBJETO DE ESTIMULAR SU CRECIMIENTO. CABE DESTACAR QUE EL SERVICIO DE GARANTÍA, MÁS QUE SER UN SERVICIO PARA LA BANCA, HA OPERADO COMO UN CRÉDITO PUENTE SIN COSTO FINANCIERO PARA EL PRODUCTOR, YA QUE LOS CRÉDITOS SE REESTRUCTURAN Y EL PRODUCTOR MANTIENE EL COMPROMISO DE PAGARLO.

HASTA 1988 EL PAGO NETO DE GARANTÍAS REPRESENTÓ MENOS DEL 1% DEL VALOR DE LAS GARANTÍAS OTORGADAS, Y PRÁCTICAMENTE SE GARANTIZAN TODAS LAS OPERACIONES DE CRÉDITO A PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS. EL MÉRITO DEL BUEN ÉXITO DE ESTOS RESULTADOS, CORRESPONDE POR UNA PARTE A UN BUEN TRABAJO DE EVALUACIÓN Y A LOS MECANISMOS DE OPERACIÓN DEL SISTEMA, PERO FUNDAMENTALMENTE A LA RESPONSABILIDAD DE LOS PRODUCTORES QUE LO HAN RECIBIDO Y QUE HAN ASUMIDO SUS COMPROMISOS A PESAR DE LA CRISIS DEL SECTOR.

- EL FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE LAS UNIONES DE CRÉDITO, COMO ORGANISMOS AUXILIARES DEL CRÉDITO.
 - EL ÉNFASIS EN LA CAPACITACIÓN DE PERSONAL DEL PROPIO FIRA, DE LA BANCA Y DE LOS PRODUCTORES.
 - LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL, DE ESTUDIOS PARA APOYAR LA EVOLUCIÓN DE LINEAS DE PRODUCCIÓN A NIVEL NACIONAL.
 - LA GENERACIÓN DE PROGRAMAS ESPECIALES DE CRÉDITO PARA EL FOMENTO DE ACTIVIDADES PRIORITARIAS.
 - EL ESTABLECIMIENTO DE CENTROS DEMOSTRATIVOS CON OBJETO DE ESTABLECER UN VÍNCULO ENTRE LA INVESTIGACIÓN FORMAL Y LA ADOPCIÓN TECNOLÓGICA A NIVEL COMERCIAL, Y EL ESTABLECIMIENTO DE PARCELAS DEMOSTRATIVAS CONJUNTAMENTE CON PRODUCTORES.
- * DE ACUERDO CON LA LEY, LOS EJIDATARIOS TIENEN DERECHO DE EXPLOTACIÓN SOBRE LA TIERRA, PERO NO PUEDEN VENDERLA, HIPOTECARLA NI ENAJENARLA.

- EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA DE ASESORES EXTERNOS, MEDIANTE EL CUAL - FIRA CUBRE TEMPORALMENTE EL COSTO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA, RETIRANDO EL APOYO GRADUALMENTE A FIN DE FOMENTAR LA ASISTENCIA TÉCNICA PRODUCTIVA. EL MAYOR BENEFICIO ES EL CRECIMIENTO DE UNA ESTRUCTURA TÉCNICA CONTRATADA Y - PAGADA POR EL PROPIO PRODUCTOR, CON UNA PARTE MÍNIMA DEL AUMENTO QUE SE LOGRE EN PRODUCCIÓN.
- EL REFINANCIAMIENTO DE INTERESES EN CRÉDITOS REFACCIONARIOS, PARA CORREGIR UNA DE LAS PRINCIPALES DISTORSIONES FINANCIERAS QUE SE PRESENTAN EN PRESENCIA DE ALTAS TASAS DE INFLACIÓN, Y QUE ES LA AMORTIZACIÓN ACELERADA DEL CAPITAL POR MEDIO DEL PAGO DE INTERESES.
- LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN PRODUCTIVA A NIVEL REGIONAL.

LAS ACTIVIDADES CON QUE HE ILUSTRADO LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FIRA/BANCA Y DE SUS PROGRAMAS DE CRÉDITO HAN SURGIDO EN FORMA NATURAL, EN ATENCIÓN A NECESIDADES SENTIDAS, CON OBJETO DE APUNTALAR LOS CRÉDITOS; LA MAYOR PARTE DE ELLAS - MEDIANTE PRUEBAS PILOTO, QUE SE TRANSFORMAN EN PROGRAMAS ESPECIALES, CAMBIOS -- FUNCIONALES Y AÚN CAMBIOS ESTRUCTURALES, CONSIDERANDO EN LOS PRIMEROS LAS POSIBILIDADES DE DELEGACIÓN DE FUNCIONES HACIA LA BANCA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS -- PROPIOS PRODUCTORES; LA COORDINACIÓN CON LAS DEPENDENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO, - ESPECIALMENTE EN ACTIVIDADES QUE SON SUSTANTIVAS DE OTRAS INSTITUCIONES, LA INDUCCIÓN CON ORGANISMOS DEL SECTOR PRIVADO Y/O LA CONCERTACIÓN CON ORGANISMOS -- DEL SECTOR SOCIAL.

Y ALGO MUY IMPORTANTE, SIN RECURSOS FISCALES, CON EXCEPCIÓN DE APORTACIÓN PARCIAL PARA CUBRIR EL PAGO EFECTIVO DE GARANTÍAS; LO CUAL NOS LLEVA AHORA A -- HABLAR DE COSTOS.

OPERATIVAMENTE EL COSTO DEL SISTEMA FIRA/BANCA ES BAJO, LO CUAL DA MARGEN PARA QUE PUEDA OTORGAR UN DIFERENCIAL A LA BANCA, SIN QUE ESTOS DOS COSTOS EXCEDAN LA DIFERENCIA ENTRE EL COSTO DE FONDEO Y LA TASA QUE PAGA EL PRODUCTOR POR LOS RECURSOS FIRA, EXPRESADO TODO EN TÉRMINOS REALES; POR LO QUE TEÓRICAMENTE NO ES DIFÍCIL MANTENER UN EQUILIBRIO FINANCIERO, Y TAMBIÉN TEÓRICAMENTE, EL COFINANCIAMIENTO DE LA BANCA ESTARÁ PRESENTE EN TANTO LA PRODUCTIVIDAD NETA QUE OBTENGA DE SU APORTACIÓN Y DEL DIFERENCIAL LE RESULTE ATRACTIVA; SIN EMBARGO, A PARTIR DE 1982 LOS FIRA HAN ESTADO EXPUESTOS A UNA GRAN DESCAPITALIZACIÓN, DEBIDO A QUE LOS ESQUEMAS DE TASAS DE INTERÉS AL PRODUCTOR HAN REPRESENTADO GRANDES SUBSIDIOS E INCLUSIVE EN ALGUNOS AÑOS TASAS REALES NEGATIVAS, CON EFECTOS MUY IMPORTANTES SOBRE EL PATRIMONIO INSTITUCIONAL Y SOBRE LA MAGNITUD REAL DE SUS PROGRAMAS DE DESCUENTO.

Y ESTO LLEVA A SEÑALAR OTROS DOS ASPECTOS IMPORTANTES: PRIMERO, UN FACTOR ADICIONAL A LOS SEÑALADOS, PARA EXPLICAR EL CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS FISCALES OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL A LA BANCA DE DESARROLLO, Y SEGUNDO, EL PAPEL QUE HAN TENIDO LOS SUBSIDIOS FINANCIEROS PARA AMORTIGUAR PARCIALMENTE LOS IMPACTOS DE LA CRISIS EN EL SECTOR AGROPECUARIO.

LA SITUACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO PUEDE ILUSTRARSE BREVEMENTE POR UNA DISMINUCIÓN CRECIENTE DE LA PRODUCCIÓN PER CÁPITA Y EN ALGUNOS PRODUCTOS POR UNA DISMINUCIÓN ABSOLUTA, RESULTADO DE LA DISMINUCIÓN DEL INGRESO NETO DEL PRODUCTOR, AL PRESENTARSE UNA O MÁS DE VARIAS CAUSAS: DISMINUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS EN TÉRMINOS REALES, DISMINUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS Y AUMENTO DE LOS COSTOS UNITARIOS; SÍNTOMAS EVIDENTES DE DESCAPITALIZACIÓN, REDUCCIÓN DE LOS PAQUETES DE INSUMOS APLICADOS O LABORES REALIZADAS, AUMENTO DE CARTERAS VENCIDAS Y AUMENTO DEL AUTOCONSUMO, COMO VÁLVULAS DE AJUSTE O COMPENSACIÓN DEL INGRESO. ESTO, EN UN MOMENTO EN QUE LAS TASAS REALES DE INTERÉS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO HAN PASADO DE NEGATIVAS O BAJAS A SER POSITIVAS E HISTÓRICAMENTE LAS MÁS ELEVADAS.

FRENTE A ESTE ESCENARIO, PRECIOS DE GARANTÍA SUPERIORES A LOS PRECIOS INTERNACIONALES EN LA MAYOR PARTE DE LOS PRODUCTOS SUJETOS A ESTE REGIMEN, INSUMOS SUBSIDIADOS Y LAS PERSPECTIVAS DE QUE EL DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGÍA AUMENTE LA BRECHA PARA PRODUCIR COMPETITIVAMENTE Y QUE LA PRODUCCIÓN SEA INSUFICIENTE PARA ATENDER LA DEMANDA INTERNA.

SEGUNDA PARTE

NECESIDADES DE CAMBIO EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE CREDITO AGROPECUARIO.

LAS NECESIDADES DE CAMBIO DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE CRÉDITO AGROPECUARIO, NO PUEDEN PRECISARSE ADECUADAMENTE SIN VINCULARSE CON LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA FINANCIERO, QUE SEAN NECESARIOS PARA APOYAR A SU VEZ EL CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SECTOR AGROPECUARIO. DE HECHO, LA DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS - DEBEN SER FUNCIÓN DE ÉSTOS ÚLTIMOS.

LOS ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS SEÑALADOS EN LA PRIMERA PARTE, NO DEJAN DUDA SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIOS ESTRUCTURALES; DE HECHO NUESTRO PRESIDENTE, EL LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI HA DADO A LA SOLUCIÓN DE ESTE PROBLEMA EL CARÁCTER DE PRIORIDAD NACIONAL, Y HA FIJADO LOS PRIMEROS DÍAS DE NOVIEMBRE COMO LÍMITE PARA DAR A CONOCER LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS QUE SE SEGUIRÁN PARA APOYAR EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO, ASÍ COMO LOS PROGRAMAS DE CAMBIO - ESTRUCTURAL DE LAS INSTITUCIONES VINCULADAS CON EL CAMPO, PARA ATENDER LAS FUNCIONES, PRIORIDADES Y COMPROMISOS QUE SE ESTABLEZCAN.

NO HAY DUDA DE QUE DICHOS CAMBIOS SERÁN RADICALES Y HAY UNA GRAN CONFIANZA EN QUE LAS ESTRATEGIAS SERÁN REALISTAS Y LAS ACCIONES EFICACES.

LA EFICACIA DE LAS ACCIONES QUE SE HAN VENIDO TOMANDO PARA ORQUESTAR LA RECUPERACIÓN Y ESTABILIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS, Y PARA ATACAR FRONTALMENTE PROBLEMAS QUE PARECÍAN INSOLUBLES O DE SOLUCIÓN LEJANA O INDEFINIDA, HAN GENERADO UN AMBIENTE DE CONFIANZA Y PARTICIPACIÓN Y EXPECTATIVAS MUY FAVORABLES DE DISPOSICIÓN AL CAMBIO.

POR OTRA PARTE LOS RESULTADOS DE LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA HAN ALIVIADO LA FUGA DE CAPITALES, HAN DESINFLADO LA ESPECULACIÓN Y HAN DEJADO UN MARGEN DE MANIOBRA PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA Y UN AMBIENTE PROPICIO PARA LA INVERSIÓN PRIVADA; Y LOS AJUSTES QUE CADA SECTOR DE LA ECONOMÍA REALIZÓ PARA SOBREVIVIR LA CRISIS REPRESENTAN AHORA UNA MAYOR CAPACIDAD PARA PRODUCIR --

CON EFICIENCIA O PARA ADAPTARSE AL CAMBIO, CON LA EXPECTATIVA DE QUE UNA RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA REDUCIRÁ LOS COSTOS UNITARIOS, A TRAVÉS DEL USO DE LA CAPACIDAD OCIOSA, O GENERARÁ OPCIONES DE EMPLEO E INGRESO EN ACTIVIDADES DIFERENTES PARA QUIENES NO PUEDAN PRODUCIR RENTABLEMENTE.

LAS PREMISAS Y EXPECTATIVAS SON QUE PUEDA ARMONIZARSE EL DESARROLLO EN -- CONDICIONES DE INTERCAMBIO QUE PERMITAN MEJORAR EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN EN FORMA PERMANENTE, CON LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE TODOS, DE INVERTIR SOLO PRODUCTIVAMENTE, SIN DESCUIDAR A LOS SECTORES Y CLASES SOCIALES QUE PRESENTAN MAYORES NECESIDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES, PERO SIN PATERNALISMO; CON UNA IMAGEN OBJETIVO CLARA, ESPECIALMENTE EN LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS PRIORITARIOS EN LA EVOLUCIÓN DE LOS SECTORES Y DE LAS INSTITUCIONES, Y EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FISCALES.

SUPONGO, QUE EN EL SECTOR AGROPECUARIO COMO EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA, -- LAS CONDICIONES PREDOMINANTES QUE PREVALECEÁN TARDE O TEMPRANO, SON LAS DE LIBRE MERCADO, CON PLAZOS Y TRATAMIENTOS DIFERENTES SEGÚN EL CASO PARA ALCANZAR -- CONDICIONES DE APERTURA COMERCIAL; EL CÓMO HACERLO ES LO QUE NO HA QUEDADO DEFINIDO TODAVÍA. PERO PODRÍAN ANTICIPARSE EXCEPCIONES ESTRATÉGICAS BAJO PROGRAMA.

EN EL SECTOR FINANCIERO AGROPECUARIO, COMO EN EL RESTO DE LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS DESTACAN VARIAS PREMISAS: CAMBIO ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE ACUERDO A OBJETIVOS, EFICACIA, ADELGAZAMIENTO, MODERNIZACIÓN, RECTORÍA, DESCENTRALIZACIÓN, SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, ELIMINACIÓN DE GASTOS SUPERFLUOS O INNECESARIOS, DISMINUCIÓN Y RACIONALIDAD DE LOS SUBSIDIOS, TRANSPARENCIA, CONTRALORÍA INTERNA, ESTABLECIMIENTO DE METAS Y/O COMPROMISOS OPERATIVOS, EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y DE FUNCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS.. FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES RECTORAS, DE COORDINACIÓN Y DE FOMENTO DEL ESTADO, Y DISMINUCIÓN O RETIRO DE POSICIONES O FUNCIONES NO ESTRATÉGICAS QUE PUEDAN SER TOMADAS POR EL SECTOR PRIVADO Y/O POR EL SECTOR SOCIAL.

LOS CAMBIOS QUE SE ESTAN PLANTEANDO EN MATERIA DE CREDITO AGROPECUARIO EN ESTE MOMENTO, ESTAN ORIENTADOS A MODIFICAR TANTO LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO AGROPECUARIO, COMO LOS CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA OPERACIÓN DEL CRÉDITO, PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS COLATERALES, Y PARA FORTALECER LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA Y DE AUTOGESTION DE LOS PRODUCTORES Y EL DESARROLLO DE ESTRUCTURAS DE SERVICIOS EN MANOS DE LOS PROPIOS PRODUCTORES Y/O DEL SECTOR PRIVADO.

ESTRATEGIA GENERAL:

LA ESTRATEGIA Y CAMBIOS A QUE HARÉ REFERENCIA, SON ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES IDEAS QUE ESTÁN EN PROCESO DE ANÁLISIS Y PONDERACIÓN A LA FECHA DE ELABORACIÓN DE ESTE DOCUMENTO DE TRABAJO, POR LO QUE NO CORRESPONDEN A VERSIONES OFICIALES.

PRIMERAMENTE, SE PLANTEA LA ESPECIALIZACIÓN DE FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL SECTOR, PARA LA ATENCIÓN DE CLIENTELA CON NECESIDADES Y POSIBILIDADES DE DESARROLLO DIFERENTE, PASANDO POR UN PROCESO QUE PERMITA LA TRANSFERENCIA DE CLIENTELA DE LA BANCA DE DESARROLLO A LA BANCA COMERCIAL.

COMO PUNTO DE PARTIDA SE DISTINGUE:

A) LA EXISTENCIA DE TRES GRUPOS DE PRODUCTORES:

- EL PRODUCTOR QUE ESTA EN CONDICIONES DE RECIBIR CREDITOS DIRECTAMENTE DE LA BANCA COMERCIAL A TASAS COMERCIALES, EN COMPLEMENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS. PRODUCTOR QUE PODRÍA SER ELEGIBLE PARA RECIBIR ALGÚN TRATAMIENTO PREFERENCIAL EN EL VOLUMEN O COSTO DEL FINANCIAMIENTO. -- POR CAUSAS COYUNTURALES, PERO QUE EN CONDICIONES NORMALES ES UN CLIENTE NATURAL DE LA BANCA COMERCIAL.
- EL PRODUCTOR QUE ENFRENTA CONDICIONES DE INFRASUBSISTENCIA, DE ALTO RIESGO DE SINIESTRO CLIMATOLÓGICO, QUE NO TIENE POSIBILIDADES DE DESARROLLO POR EL MOMENTO Y QUE NORMALMENTE NO ESTÁ EN CONDICIONES DE PAGAR LOS CREDITOS QUE RECIBE. ESTE PRODUCTOR NO SERÍA ELEGIBLE PARA RECIBIR APOYO EN LA FORMA TRADICIONAL A TRAVES DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, SINO ELEGIBLE PARA RECIBIR APOYO CON RECURSOS FISCALES DEL GOBIERNO FEDERAL Y/O DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, A TRAVES DE PROGRAMAS ESPECIALES PARA SU REGIÓN, COMO PARTE DE UN PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

- EL PRODUCTOR QUE SE ENCUENTRA ENTRE LOS DOS NIVELES ANTERIORES Y QUE TIENE POSIBILIDADES DE AUMENTAR LA PRODUCCIÓN, DE MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD DE SUS RECURSOS Y/O SU NIVEL DE VIDA, Y QUE REQUIERE APOYOS PREFERENCIALES O DE FOMENTO PARA LOGRAR SU DESARROLLO, O EN ULTIMA INSTANCIA PARA MANTENERLO, PERO CON CAPACIDAD PARA RESPONDER POR SUS OBLIGACIONES CREDITICIAS. PRODUCTORES QUE SERÍAN ELEGIBLES PARA OPERAR CON RECURSOS DE LA BANCA DE DESARROLLO Y FUNDAMENTALMENTE CON EL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL (BANRURAL), O CON RECURSOS DE LOS FONDOS DE FOMENTO COMO LOS DE FIRA/BANCO DE MEXICO, A TRAVES DE LA BANCA COMERCIAL.

B) LA ESPECIALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ATENDIENDO PRODUCTORES CON DIFERENTES POSIBILIDADES O EN DIFERENTES ETAPAS DE DESARROLLO, POR EJEMPLO:

- ORGANISMOS ESTATALES O REGIONALES PARA OPERAR PROGRAMAS DE INVERSIÓN Y/O GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y EN SU CASO DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA, A PARTIR DE RECURSOS FISCALES, EN BENEFICIO DE AREAS Y PRODUCTORES MARGINALES QUE DEJE DE ATENDER LA BANCA DE DESARROLLO, POR NO CONTAR CON OPCIONES DE PRODUCCIÓN RENTABLES O DE EQUILIBRIO.
- BANCA DE DESARROLLO, PARA OPERAR PROGRAMAS CREDITICIOS EN APOYO DE PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS, EN AREAS Y LINEAS DE PRODUCCIÓN RENTABLES, QUE NO CONSTITUYEN OPERACIONES ATRACTIVAS PARA LA BANCA COMERCIAL, PERO CON POTENCIAL ECONOMICO PARA SERLO: ASIMISMO, EN APOYO DE PRODUCTORES CON LA POSIBILIDAD DE GENERAR UN INGRESO DE SOSTENIMIENTO, SUFICIENTE PARA CUBRIR LOS COSTOS DE OPERACION, EL COSTO DEL CRÉDITO A TASAS PREFERENCIALES PREESTABLECIDAS Y UN REMANENTE DE INGRESO PARA SOSTENIMIENTO. ESTO, EN TANTO SE LOGRAN CONDICIONES DE INVERSIÓN, DIVERSIFICACIÓN, CAMBIO TECNOLÓGICO, DE ORGANIZACIÓN, O DE OTRO TIPO QUE PERMITAN PROMOVER SU DESARROLLO.
- BANCA DE FOMENTO/BANCA COMERCIAL, PARA OPERAR PROGRAMAS CREDITICIOS A TASAS DE CRÉDITO PREFERENCIALES EN APOYO DE PRODUCTORES DE AREAS Y LINEAS DE PRODUCCIÓN RENTABLES, O CON POTENCIAL ECONÓMICO PARA SERLO; ASI COMO LINEAS DE PRODUCCIÓN PRIORITARIAS O ESTRATEGICAS.

EL FUNCIONAMIENTO ESPECIALIZADO DE LAS INSTITUCIONES, CON METAS DE --
TRANSFERENCIA DE CLIENTELA, LLEVA IMPLÍCITA LA PRESTACIÓN RACIONAL DE--
APOYOS PARA POBLACIONES OBJETIVO, CON LA CORRESPONSABILIDAD DE INSTITU--
CIONES Y PRODUCTORES.

- IMPLICA EL COMPROMISO INSTITUCIONAL DE ESTABLECER UN VÍNCULO ENTRE--
LOS SERVICIOS QUE OTORQUE, SU COSTO Y LOS RESULTADOS QUE OBTENGA, --
LO CUAL REQUIERE EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE SUS ACTIVIDADES A NI--
VEL DE OPERACIÓN Y SUJETO DE CRÉDITO.

OPERAR DE ESTA MANERA, OFRECE A SU VEZ LA POSIBILIDAD DE IDENTIFI --
CAR LAS CAUSAS O FACTORES DETERMINANTES DE LOS RESULTADOS EN CADA --
NIVEL, CORREGIR O PROMOVER SEGÚN SEA EL CASO, Y CONTROLAR LA MAGNI--
TUD, TIPO Y TEMPORALIDAD DE LOS APOYOS O TRATAMIENTOS PREFERENCIA--
LES.

- POR PARTE DEL PRODUCTOR, ESTABLECER UN COMPROMISO DE RESPONSABILI--
DAD COMPARTIDA Y DE DESARROLLAR SU CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN Y DE --
AUTOGESTIÓN.

POLITICAS GENERALES Y RECOMENDACIONES

GRAN PARTE DE LAS POLÍTICAS O LINEAMIENTOS QUE CITARÉ A CONTINUACIÓN, NO SON NUEVOS, EN REALIDAD VARIOS DE ELLOS SON TRADICIONALES COMO PODRÁN RECONOCER - SEGURAMENTE; SIN EMBARGO ES CONVENIENTE MENCIONARLOS PORQUE VARIOS DE ELLOS - ADQUIEREN NUEVA DIMENSIÓN EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIA CITADOS,

A) CANTIDAD, ASIGNACIÓN Y COSTO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS:

- EN PRIMER LUGAR SE PLANTEA UN AUMENTO IMPORTANTE EN LA CANALIZACIÓN DE RECURSOS AL CAMPO EN TERMINOS REALES; INCLUYENDO EL CORRESPONDIENTE INCREMENTO DE RECURSOS DE LA BANCA COMERCIAL. ANTE LA SITUACIÓN DE DETERIORO DEL SECTOR AGROPECUARIO DESCRITA EN LA PRIMERA PARTE, - LA POLÍTICA NO ES OPERAR MENOS, SINO OPERAR MEJOR.
- MAYOR INVERSIÓN PRODUCTIVA EN EL CAMPO VÍA CRÉDITO REFACCIONARIO, - MANTENIENDO EL CRITERIO DE ASIGNACIÓN PRIORITARIA DE RECURSOS PARA PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS Y ZONAS DE MENOR DESARROLLO CON POTENCIAL PRODUCTIVO, PERO MANTENIENDO TAMBIEN CRITERIOS DE VIABILIDAD - TECNICA, ECONOMICA Y FINANCIERA, ÉSTO, IMPLICA LA PREVISIÓN DE LAS ACCIONES NECESARIAS PARA DAR VIABILIDAD AL PROYECTO O PARA MANTENER LA, POR EJEMPLO: MEDIANTE APOYOS COLATERALES DE LAS PROPIAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y/O EN COORDINACIÓN CON OTRAS DEPENDENCIAS DEL -- SECTOR; ASÍ COMO UN GRAN ÉNFASIS EN EL USO RACIONAL DE LOS MECANISMOS EXISTENTES, PARA CORREGIR REZAGOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.
- DISMINUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS FINANCIEROS VÍA TASAS DE INTERÉS. ÉSTA POLÍTICA ES PARTE DE UNA POLÍTICA MÁS GENERAL, DE DISMINUIR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FISCALES IMPRODUCTIVOS AL SECTOR AGROPECUARIO, - VÍA TASAS DE INTERÉS, INEFICIENCIA OPERATIVA Y ADMINISTRATIVA DE -- LAS INSTITUCIONES Y PÉRDIDAS POR FALTA DE RECUPERACIÓN. LO ANTE_ - RIOR, A FIN DE POSIBILITAR LA DISMINUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EN -- CAMBIO, AUMENTAR PARALELA Y SUSTANCIALMENTE LA CANALIZACIÓN DE RE-- CURSOS POR OTRAS VÍAS MÁS PRODUCTIVAS TALES COMO INFRAESTRUCTURA, - PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASISTENCIA TECNICA, CAPACITACIÓN, ORGANIZACIÓN Y LA FORMACIÓN DE ESTRUCTURAS TÉCNICAS EN EL MERCADO.

LO ANTERIOR, IMPLICA DISMINUIR LA DIFERENCIA NOMINAL ENTRE LAS TASAS DE INTERÉS DE LA BANCA DE DESARROLLO Y DE LA BANCA DE FOMENTO, RESPECTO DE LAS TASAS DE INTERES DE LA BANCA COMERCIAL, MANTENIENDO EL CARACTER PREFERENCIAL A TRAVÉS DEL DIFERENCIAL EN LAS TASAS EFECTIVAS O TASAS REALES DE INTERÉS, Y POR TANTO A TRAVÉS DE LA REGLAMENTACIÓN DE LOS TERMINOS DE CONTRATACIÓN EN ASPECTOS TALES COMO COMISIONES, RECIPROCIDAD, PAGO ANTICIPADO DE INTERESES; ASÍ COMO DE LAS CONDICIONES O TÉRMINOS DE PAGO TALES COMO PLAZO Y PERFIL DEL FLUJO REAL DE AMORTIZACIÓN DE LOS CRÉDITOS. EN CUALQUIER CASO CON TRATAMIENTOS PREFERENCIALES MAYORES PARA PRIORIDADES NACIONALES Y SECTORIALES.

- DAR UN MENOR TRATAMIENTO PREFERENCIAL AL CRÉDITO DE AVÍO EN LO GENERAL, RESERVANDO EL MAYOR TRATAMIENTO PREFERENCIAL SOLAMENTE PARA EL AVÍO EN PROGRAMAS ESPECIALES, Y FUNDAMENTALMENTE PARA EL CRÉDITO REFACCIONARIO. EN ESTE SENTIDO, SE HA PROPUESTO DISTINGUIR ENTRE EL CRÉDITO REFACCIONARIO DE DESARROLLO, DEFINIDO COMO AQUEL DESTINADO A INVERSIONES NUEVAS QUE PERMITEN EL APROVECHAMIENTO POTENCIAL DE LOS RECURSOS; Y CRÉDITO REFACCIONARIO DE SOSTENIMIENTO, DEFINIDO COMO AQUEL DESTINADO A LA REPOSICIÓN O MANTENIMIENTO DE ACTIVOS, Y POR TANTO A SOSTENER EL NIVEL DE DESARROLLO DE LAS EMPRESAS.
- AMPLIAR LOS APOYOS A LA INDUSTRIALIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN INTERNA Y EXPORTACIÓN DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS; Y PARTICULARMENTE LA POSIBILIDAD DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN VERTICAL EN MANOS O CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTORES DE LAS MATERIAS PRIMAS, O EXPUESTOS A LA OFERTA DE INSUMOS O SERVICIOS CAROS O ESCASOS.
- RETIRAR EL CRÉDITO DE ZONAS DE ALTA SINIESTRALIDAD, ESPECIALMENTE DE ZONAS DONDE EL BENEFICIO NETO ESPERADO, EN CONDICIONES COMERCIALES, SEA NEGATIVO O MENOR QUE EL COSTO DEL SUBSIDIO Y DE SU DISTRIBUCIÓN, LIBERANDO RECURSOS PARA FORMAS MAS EFICACES Y PRODUCTIVAS.
- A FIN DE MANTENER EL INCENTIVO DE LOS PRODUCTORES EN EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE CLIENTELA Y APOYAR LA CAPITALIZACIÓN DEL CAMPO, SE CONSIDERA RECOMENDABLE MANTENER LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y EL TRATAMIENTO PREFERENCIAL EN OPERACIONES DE CREDITO REFACCIONARIO PARA DESARROLLO, EN TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO.

B) OPERACION Y RECUPERACION DE LOS CRÉDITOS

- SIMPLIFICAR LOS ESQUEMAS DE TASAS DE INTERÉS Y DAR ESTABILIDAD A LOS CRITERIOS PARA DEFINIR DICHOS ESQUEMAS. LO ANTERIOR, CONTANDO CON LA POSIBILIDAD DE GENERAR OPCIONES DE TRATAMIENTO PREFERENCIAL MEDIANTE LA APORTACIÓN DE RECURSOS DEL PRODUCTOR Y MEDIANTE EL PLAZO DE AMORTIZACIÓN; Y EN EL CASO DE LA BANCA DE FOMENTO, ADemás, MEDIANTE CAMBIOS EN LA PROPORCION DE DESCUENTO Y EN LA MEZCLA DE APORTACIÓN DE RECURSOS DE LA BANCA COMERCIAL.
- DISEÑAR PROGRAMAS DE INGENIERIA FINANCIERA PARA LA EVALUACIÓN EX-ANTE DE CAMBIOS OPERATIVOS Y DE SUS IMPLICACIONES PARA EL PRODUCTOR Y PARA LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES. POR EJEMPLO, DE CAMBIOS EN LOS ESQUEMAS DE TASAS DE INTERÉS Y DESCUENTO, CAMBIOS EN LAS POLITICAS CREDITICIAS Y EN LA ESTRUCTURA Y COSTOS DE FONDEO. ES, TO, CON PARTICULAR ENFASIS EN ANALISIS UNITARIOS Y EN ANALISIS DE FLUJO, AMBOS A PESOS DE UNA MISMA FECHA O CON DEFLACTORES PONDERADOS.
- FORTALECER LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN TÉCNICA, ECONOMICA Y FINANCIERA DE LOS PROYECTOS, CON PROCEDIMIENTOS DE ANALISIS A PESOS DE UNA MISMA FECHA Y GENERALIZAR SU USO
- FORTALECER LAS AREAS RESPONSABLES DEL ANÁLISIS FUNCIONAL DE LOS DIFERENTES SISTEMAS INSTITUCIONALES Y DE SU EFICACIA TÉCNICA, ECONÓMICA Y FINANCIERA.
- OBTENER CAMBIOS SUSTANCIALES EN EL MEJORAMIENTO DE LA OPORTUNIDAD DEL CREDITO, MEDIANTE MONITOREO AUTOMATICO DE CADA ETAPA DEL PROCESO DE MANERA QUE EL SEGUIMIENTO SEA UN SUBPRODUCTO DE OTRAS ACTIVIDADES NECESARIAS Y NO UN COSTO MÁS. LO ANTERIOR A FIN DE DISMINUIR "COSTOS DE PRODUCCIÓN INDIRECTOS NO CUANTIFICADOS ASOCIADOS A LA FALTA DE OPORTUNIDAD DEL CREDITO Y QUE SE REFLEJAN EN UNA MENOR PRODUCCIÓN"
- PREVENIR LA AMORTIZACIÓN ACELERADA DEL CAPITAL IMPLICITA EN EL PAGO DE INTERESES, EN CONDICIONES DE ALTOS INDICES DE INFLACIÓN; Y MANTENER EL CONTROL DEL COSTO REAL DEL FINANCIAMIENTO, RESPECTO DE SU COS

TO EN EL MERCADO, MEDIANTE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS VARIABLES A VALOR PRESENTE O REFINANCIAMIENTO AUTOMÁTICO.* EL CONTROL DE EL COSTO REAL ES FACTIBLE INDEPENDIENTEMENTE DEL NIVEL DE LA INFLACIÓN, MEDIANTE EL REFINANCIAMIENTO AUTOMÁTICO, EN TANTO LAS TASAS DE MERCADO Y LAS QUE SE COBREN POR LA BANCA DE DESARROLLO Y/O LA DE FOMENTO SE CAPITALICEN MENSUALMENTE.

- ESPECÍFICAMENTE PARA LA BANCA DE FOMENTO, ELIMINAR LOS COSTOS POR CONCEPTO DE REZAGO EN LAS RECUPERACIONES OBTENIDAS ANTICIPADAMENTE POR LA BANCA COMERCIAL. SIMILARMENTE, EN LA BANCA DE DESARROLLO, ELIMINAR LOS COSTOS FINANCIEROS POR CONCEPTO DE REZAGO EN EL PAGO DE LAS INDEMNIZACIONES POR PARTE DE LA ASEGURADORA NACIONAL AGRÍCOLA Y GANADERA, O EN LA LIQUIDACIÓN DE LAS COSECHAS.
- FORTALECER LA POSIBILIDAD DE CREACIÓN DE FONDOS DE AUTOASEGURO O FIDEICOMISOS PARA EL DESARROLLO, MEDIANTE LA CAPTACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS PRIMAS POR CONCEPTO DE SEGURO CONTRA SINIESTRO; ASÍ COMO LA PRÁCTICA DE REASEGURO DE DICHOS FONDOS.
- ESPECÍFICAMENTE PARA LA BANCA DE DESARROLLO, ELIMINAR LA PRÁCTICA DE CRÉDITO EN ESPECIE, ASÍ COMO LA PARTICIPACIÓN DE PERSONAL TÉCNICO DE LAS INSTITUCIONES CON FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN SUSTITUCIÓN DE LOS PROPIOS PRODUCTORES.
- ESTABLECER CONTROLES OPERATIVOS POR USUARIO DE CRÉDITO Y/O POR PREDIO A FIN DE APOYAR SU SEGUIMIENTO, EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE CLIENTELA Y PREVENIR LA GENERACIÓN DE CARTERA VENCIDA.
- ESTANDARIZAR LOS CRITERIOS DE OPERACIÓN Y APOYOS A LOS PRODUCTORES A TRAVÉS DE LAS UNIONES DE CRÉDITO.
- FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL AMPLIANDO LA ESTRUCTURA DE COORDINADORES EJECUTIVOS POR INSTITUCIÓN, QUE SE TIENE A NIVEL NACIONAL, DESIGNANDO COORDINADORES A NIVEL REGIONAL; ASIMISMO AMPLIANDO A NIVEL ESTATAL EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS ESTABLECIDAS CON INSTITUCIONES BANCARIAS A NIVEL REGIONAL.
- REACTIVAR LA POSIBILIDAD DE OPERAR SELECTIVAMENTE CON TARJETA DE CRÉDITO

* SISTEMA GENERADO CONCEPTUALMENTE POR EL BANCO DE MÉXICO Y DESARROLLADO CONJUNTAMENTE CON EL FIRA EN EL SECTOR AGROPECUARIO.

C) APOYOS COLATERALES AL CREDITO

LAS POSIBILIDADES DE ACELERAR EL PROCESO DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO, DEPENDEN DEL APOYO COORDINADO DE LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DEL SECTOR Y DE LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DE LOS PRODUCTORES, ALREDEDOR DE INVERSIONES POTENCIALMENTE RENTABLES, COMO CONDICIÓN NECESARIA PARA LA ARTICULACIÓN EFICAZ DE DICHOS APOYOS. CAPACITACIÓN, CAPACIDAD DE AUTOGESTIÓN DE LOS PRODUCTORES, COORDINACIÓN INSTITUCIONAL E INCENTIVO ECONOMICO SON FACTORES FUNDAMENTALES PARA ELLO.

POR LO QUE SE REFIERE A LOS APOYOS COLATERALES AL CRÉDITO, DESTACA PORTANTO LA IMPORTANCIA DE LOS SIGUIENTES:

- LA CAPACITACIÓN DE LOS PRODUCTORES EN EL MANEJO EFICIENTE DE LAS INVERSIONES.
- LA ORGANIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES EN MATERIA DE COMPRA DE INSUMOS ASPECTOS PRODUCTIVOS, TECNICOS Y ADMINISTRATIVOS; LA COMERCIALIZACIÓN DE SUS COSECHAS.
- EL FINANCIAMIENTO COMPLEMENTARIO PARA CREAR LA INFRAESTRUCTURA NECESARIA PARA PROMOVER LA OFERTA DE LOS SERVICIOS QUE REQUIERA.
- EL FORTALECIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE COORDINACIÓN CON OTRAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO.
- LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA POR PARTE DE LOS PRODUCTORES, MEDIANTE EL REEMBOLSO PARCIAL DE LOS COSTOS, EN OPCIONES DE ASISTENCIA CUYOS BENEFICIOS SEAN UN INCENTIVO PARA PAGAR POR ELLOS. LO ANTERIOR, COMO VÍA DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS RECURSOS, DE BIENESTAR PARA EL PRODUCTOR Y DE CRECIMIENTO DE UNA ESTRUCTURA TECNICA CUYA CALIDAD ESTE IMPULSADA POR LAS CONDICIONES DE MERCADO.

EN MENOR ESCALA Y EN UN PLAZO MÁS AMPLIO, LA FORMACIÓN DE BUFFETES TECNICOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS.

- PARALELAMENTE, LA PROMOCIÓN DE PARCELAS DEMOSTRATIVAS, EL ESTÍMULO A PRODUCTORES O EMPRESAS QUE REALICEN INNOVACIONES TECNOLÓGICAS, O QUE PARTICIPEN EN SU ADOPCIÓN; ASÍ COMO LA IDENTIFICACIÓN DE CAUSAS O FACTORES QUE LIMITAN LAS POSIBILIDADES DE APLICACIÓN COMERCIAL - EN CONDICIONES RENTABLES DE LAS INNOVACIONES, O SU REPETITIVIDAD - REGIONAL.
- TAMBIÉN PARALELAMENTE LA EVALUACIÓN TÉCNICA, ECONÓMICA Y FINANCIERA DE DICHAS TECNOLOGÍAS Y DE ACTIVIDADES O LINEAS DE PRODUCCIÓN, APOYADA EN LA INFORMACIÓN Y REGISTROS CONTABLES DE DICHAS PARCELAS O - DE CENTROS DEMOSTRATIVOS, COMO FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS A NIVEL ZONAL O PARA DIAGNÓSTICO.
- LA CAPACITACIÓN PERMANENTE DE PERSONAL TÉCNICO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS.
- EN MATERIA DE GARANTÍA DE RECUPERACIÓN PARCIAL DE LOS CRÉDITOS, SE PLANTEA LA NECESIDAD DE FORTALECER LOS MECANISMOS COMPUTACIONALES - DE CONTROL; REALIZAR EL COBRO DE LA PRIMA EN EL MOMENTO DEL EJERCICIO DEL CRÉDITO O DE LA MINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE; Y AMPLIAR LOS SERVICIOS Y CONTROLES A OPERACIONES DE REFINANCIAMIENTO AUTOMÁTICO= PRÓRROGAS Y REESTRUCTURACION O MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES CREDITICIAS ORIGINALES, ASÍ COMO A ACTIVIDADES NUEVAS COMO LA PESCA.

D) EQUILIBRIO O AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA

EN EL MARCO DE EFICACIA Y TRANSPARENCIA OPERATIVA QUE SE ESTABLECEN COMO CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS, DESTACA EL CONCEPTO DE AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA O EN SU DEFECTO DE EQUILIBRIO FINANCIERO. ENTENDIENDO COMO EQUILIBRIO FINANCIERO, LA IGUALDAD EN TÉRMINOS REALES, ENTRE INGRESOS Y EGRESOS; DONDE LOS INGRESOS ESTAN REPRESENTADOS POR EL DIFERENCIAL REAL ENTRE LOS COSTOS DE FONDEO Y LA TASA A LA QUE SE OTORGAN LOS RECURSOS AL PRODUCTOR; Y LOS EGRESOS -- ESTÁN REPRESENTADOS, EN EL CASO DE LOS FONDOS DE FOMENTO, POR LOS COSTOS OPERATIVOS Y POR EL DIFERENCIAL QUE OTORGA A LA BANCA COMERCIAL PARA HACER LLEGAR LOS RECURSOS AL PRODUCTOR. EN EL CASO DE LA BANCA DE DESARROLLO, LOS EGRESOS ESTÁN REPRESENTADOS SOLAMENTE POR LOS COSTOS OPERATIVOS, LOS CUALES SON MAYORES DEBIDO A QUE OPERAN DIRECTAMENTE CON LOS PRODUCTORES A TRAVÉS DE UNA ESTRUCTURA MÁS AMPLIA.

PARA CUMPLIR EFICAZMENTE Y EN FORMA TRANSPARENTE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS A LOS FONDOS DE FOMENTO, SE PLANTEA LO SIGUIENTE:

- OPERAR AL MENOS EN CONDICIONES DE EQUILIBRIO FINANCIERO
- QUE LA CONDICIÓN ANTERIOR SE CUMPLA INDEPENDIENTEMENTE DE LAS FUENTES DE FONDEO, E INCLUYENDO POR TANTO, LOS RECURSOS PROPIOS A SU -- COSTO DE OPORTUNIDAD.
- QUE LA CONDICIÓN SE CUMPLA NO SÓLO EN TÉRMINOS AGREGADOS O PROMEDIO SINO EN TÉRMINOS UNITARIOS PARA CADA UNO DE LOS TIPOS DE OPERACIÓN DE CRÉDITO.
- LO ANTERIOR IMPLICA QUE LOS RECURSOS DE DICHOS FONDOS TENGAN UN COSTO CADA VEZ MÁS CERCANO AL COSTO DE LOS RECURSOS DEL MERCADO, DEPENDIENDO DE SUS COSTOS DE FONDEO, POR LO QUE A FIN DE MANTENER Y FORTALECER SU PAPEL DE FOMENTO, Y ESPECIFICAMENTE EL DE TRATAMIENTO SELECTIVO Y PREFERENCIAL, SIN DETRIMENTO DE SU PATRIMONIO, ES NECESARIO QUE PARALELAMENTE, EL GOBIERNO FEDERAL PRESUPUESTE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA PAGAR POR LOS SUBSIDIOS QUE DESEE CANALIZAR SELECTIVAMENTE AL CAMPO.

ENTENDIENDO POR SUBSIDIO EN ESTE CASO, LA DIFERENCIA ENTRE LA TASA A LA QUE SE OTORGUEN LOS RECURSOS Y LA TASA A LA QUE DEBERÍAN OTORGARSE PARA CUMPLIR CON LA CONDICIÓN MENCIONADA DE EQUILIBRIO.*

- DEBIDO A QUE UNA PARTE IMPORTANTE DE LOS COSTOS, SON EL DIFERENCIAL QUE SE OTORGA A LA BANCA COMERCIAL POR PESO DESCONTADO, Y ESTE TIENE UN LIMITE, EXISTE TAMBIEN UN LÍMITE A LAS POSIBILIDADES DE FINANCIAMIENTO EN LA FORMA TRADICIONAL, POR LO QUE A FIN DE AUMENTAR LAS POSIBILIDADES DE APORTACIÓN DE RECURSOS DE LA BANCA COMERCIAL, POR ENCIMA DE DICHO LÍMITE, ES CONVENIENTE CONSIDERAR LA APORTACIÓN ADICIONAL DE RECURSOS DE LA BANCA A UNA TASA CONCERTADA.
- COMPLEMENTARIAMENTE A LOS PROGRAMAS DE INGENIERIA FINANCIERA CITADOS EN LA SECCIÓN B (OPERACION Y RECUPERACIÓN DE RECURSOS), ES RECOMENDABLE ADEMÁS, REALIZAR ANÁLISIS DE FLUJO DE EFECTIVO, CONSIDERANDO LA CALENDARIZACIÓN DE PAGO DE PASIVOS Y SU IMPACTO EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS.

LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA Y RECOMENDACIONES ANTERIORES, SERÍAN IGUALMENTE APLICABLES A LA BANCA DE DESARROLLO, SI SU OFICINA CENTRAL OPERARA COMO --BANCA DE SEGUNDO PISO Y SUS OFICINAS REGIONALES COMO BANCA DE PRIMER PISO.

* CONDICION DE EQUILIBRIO FINANCIERO O EN SU CASO, DE AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA

TERCERA PARTE

LIMITANTES Y RETOS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LOS SECTORES AGROPECUARIO Y FINANCIERO

DESDE NUESTRO PUNTO DE VISTA, EN EL SECTOR AGROPECUARIO LA LIMITANTE MÁS IMPORTANTE DEL CAMBIO ESTRUCTURAL ES LA BAJA PRODUCTIVIDAD FRENTE A LA MAGNITUD DE LOS COSTOS FINANCIEROS Y EL RETO MÁS GRANDE ES PROPORCIONAR CONDICIONES DE INCENTIVO ECONÓMICO PARA LA PRODUCCIÓN, SUFICIENTES PARA INICIAR LA TRANSICIÓN EN EL MOMENTO MÁS CRÍTICO QUE PIENSO SERÁ PRECISAMENTE EL CIERRE DEL CICLO PRIMAVERA-VERANO 1989/89.

EN EL SECTOR FINANCIERO, LAS LIMITANTES MÁS GRANDES PARA LOGRAR EL DESARROLLO Y TRANSFERENCIA DE CLIENTELA, SON LA DISPERSIÓN DE LAS PARCELAS Y EL MINIFUNDIO; EL RETO MÁS GRANDE ESTABLECER INCENTIVOS SUFICIENTES, (NO SUBSIDIOS, SINO SERVICIOS O APOYOS), PARA QUE EL PRODUCTOR ESTÉ INTERESADO EN OPERAR, FINALMENTE, CON LA BANCA COMERCIAL.

A) PRODUCTIVIDAD/COSTO FINANCIERO

AUN CUANDO SE RECONOCE A PRIORI QUE EL COSTO FINANCIERO* ES DEMASIADO ELEVADO PARA LOS NIVELES DE PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO, NO SE CUENTA TODAVÍA CON ANÁLISIS CONFIABLES PARA APRECIARLO OBJETIVAMENTE Y PARA EVALUAR SU IMPACTO EN EL INGRESO NETO DEL PRODUCTOR.

LOS PÁRAMETROS Y REFERENCIAS TRADICIONALES NO SON ÚTILES PORQUE ACTUALMENTE EXISTE UNA DISTORSIÓN QUE NO SE PRESENTÓ ANTES, Y ES LA CONGELACIÓN DE PRECIOS DE INSUMOS Y PRODUCTOS CON MOTIVO DEL PACTO DE SOLIDARIDAD; LA CUAL PERMITIÓ MANTENER UN REZAGO DE LOS PRECIOS DE INSUMOS RESPECTO DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTORES, Y ESTE REZAGO ES PRECISAMENTE EL FACTOR QUE PERMITE PAGAR TASAS REALES POSITIVAS MAYORES A LAS TRADICIONALES.

PARA SABER EXACTAMENTE EN QUÉ PROPORCIÓN SE ENCUENTRA CADA LÍNEA DE PRODUCCIÓN, EN CADA CASO, FRENTE A LOS COSTOS FINANCIEROS, ES

* COSTO FINANCIERO A TASAS COMERCIALES.

NECESARIO CUANTIFICAR LOS INGRESOS Y TODOS LOS COSTOS, INCLUIDOS LOS COSTOS FINANCIEROS, EN PESOS DE UNA MISMA FECHA: POR EJEMPLO, LA FECHA DE LIQUIDACION DE LA COSECHA EN CREDITOS DE AVIO.

SOBRE LO ANTERIOR SE ESTA TRABAJANDO SIN RESULTADOS CONCLUYENTES TODAVIA. ESTO, EN VIRTUD DE LA SENSIBILIDAD DE LOS RESULTADOS A CAMBIOS EN VALORES DE RENDIMIENTO Y A SUS COSTOS ASOCIADOS, Y POR TANTO A LO AMPLIO DEL RANGO DE LAS TASAS DE RESISTENCIA, PERO MUY INFERIORES A LOS COSTOS FINANCIEROS DE LAS TASAS COMERCIALES VIGENTES.

POR OTRA PARTE, SE RECONOCE QUE LA SOLUCION NO PUEDE DARSE VIA AUMENTO DE SUBSIDIOS, Y QUE UN ANALISIS OBJETIVO DEBE CONSIDERAR LAS POSIBILIDADES DE RECUPERACION DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA ELIMINACION DE COSTOS ASOCIADOS A INEFICIENCIAS O DESVIACION DE LAS INVERSIONES, ASI COMO DESVIACION DE LAS COSECHAS, A FIN DE EVALUAR MAS ADECUADAMENTE ESTA LIMITACION: LA CUAL PUEDE CONSIDERARSE LA MAS IMPORTANTE, A PESAR DE SU INDEFINICION O PRECISAMENTE POR ELLO.

B) INCENTIVO ECONOMICO PARA LA PRODUCCION

PROPORCIONAR INCENTIVO ECONOMICO PARA PRODUCIR, PUEDE CONSIDERARSE COMO UN RETO PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SECTOR PORQUE SOLO SE DETECTAN DOS VIAS PARA LOGRARLO, EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA DISMINUCION DE LAS INEFICIENCIAS. ESTO, EN CONDICIONES DE ESTABILIDAD DEL INGRESO.

SI CONSIDERAMOS EL AUMENTO DEL INGRESO NETO DEL PRODUCTOR, COMO INDICADOR DE INCENTIVO ECONOMICO, LA POSIBILIDAD DE DICHO AUMENTO VIA PRECIOS ESTA DESCARTADA, AL MENOS PARA LOS PRODUCTOS SUJETOS AL REGIMEN DE PRECIOS DE GARANTIA Y VIA COSTOS, TAMBIEN, DADO QUE LA POLITICA ES LA DE REDUCCION DE LOS SUBSIDIOS, INCLUYENDO LOS COSTOS FINANCIEROS.

POR OTRA PARTE LA INESTABILIDAD DEL INGRESO NO SOLAMENTE DESALIENTA EL AUMENTO EN RENDIMIENTO SINO TAMBIEN TIENE EFECTOS EN LA CANTIDAD DE SUPERFICIE SEMBRADA.

PARA CONTAR CON INCENTIVO ECONOMICO PARA PRODUCIR, SE REQUIERE PARTIR -
DE UN NIVEL DE INGRESO NETO QUE SEA ESTABLE, ATRACTIVO Y QUE EXISTA LA -
POSIBILIDAD DE AUMENTARLO.

DICHO INCENTIVO PUEDE PROPORCIONARSE MEDIANTE INVERSION PUBLICA EN EL -
SECTOR AGROPECUARIO, ORIENTADA HACIA EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD; ASI -
COMO MEDIANTE PROTECCION ARANCELARIA TEMPORAL Y SELECTIVA.

DADA LA SITUACION DEL SECTOR, LAS PERSPECTIVAS DE LOS PRECIOS INTERNACIO -
NALES, LA NECESIDAD DE ORIENTAR LOS CAMBIOS EN DIRECCION DE LA APERTURA -
COMERCIAL, Y LA NECESIDAD DE PROPORCIONAR TIEMPO A LOS PRODUCTORES PARA -
ADAPTARSE AL CAMBIO, LA ESTABILIDAD DEL INGRESO PODRIA DARSE A TRAVES DE
UNA POLITICA DE MEDIANO PLAZO, MEDIANTE PROTECCION ARANCELARIA DECRECIE -
NTE PARA PRODUCTOS ESTRATEGICOS QUE LA REQUIERAN.

POR EJEMPLO, AL DAR UN PLAZO DE 10 AÑOS A LOS PRODUCTORES DE MAIZ PARA -
RETIRAR GRADUALMENTE LA PROTECCION ARANCELARIA QUE SE REQUIERA PARA IGUA -
LAR PRECIOS INTERNOS Y EL PRECIO DE IMPORTACION DEL PRODUCTO PUESTO EN -
LAS ZONAS DE MAYOR CONSUMO Y EN LA EPOCA DE MENORES INVENTARIOS; REPRE -
SENTARIA PARA EL PRODUCTOR, CONOCER LAS PERSPECTIVAS Y REGLAS DE JUEGO -
PARA EL MEDIANO PLAZO, LA POSIBILIDAD DE UN INGRESO ESTABLE Y CONTAR CON
TIEMPO PARA ADAPTARSE AL CAMBIO Y/O PARA BUSCAR OTRAS FORMAS DE INGRESO -
TOTAL O COMPLEMENTARIO.

C) MINIFUNDIO Y DISPERSION DE PARCELAS

LA MAYOR PARTE DE LOS FACTORES QUE PUEDEN LIMITAR LA TRANSFERENCIA DE -
CLIENTELA SON SUPERABLES, TALES COMO LA AFECTACION DE RELACIONES DE PO -
DER, LA INSUFICIENCIA DE ESTRUCTURAS TECNICAS Y LA RESISTENCIA AL CAM -
BIO, PERO EL MINIFUNDIO Y LA DISPERSION DE PARCELAS DESCARTAN PRACTICA -
MENTE ESTA POSIBILIDAD PARA UN GRAN NUMERO DE CASOS.

CONSTITUYEN UN PROBLEMA ESTRUCTURAL QUE VIENE A ACENTUAR LAS LIMITACIO -
NES ECONOMICAS DEL SECTOR POR EFECTOS DE ESCALA, DE COSTOS ADICIONALES -

PARA PRODUCIR Y PARA PROPORCIONAR SERVICIOS DE APOYO. ES DE ESPERAR QUE VARIOS PRODUCTORES DE ESTAS PARCELAS, FORMEN PARTE DE LA CLIENTELA QUE PRODUCE EN CONDICIONES DE SOSTENIMIENTO, CON POSIBILIDADES DE RECIBIR CREDITO Y PROBABLEMENTE DE PAGARLO, PERO SIN POSIBILIDADES REALES DE DESARROLLO.

D) INCENTIVO PARA LOGRAR LA TRANSFERENCIA

LA TRANSFERENCIA DE CLIENTELA ES UN RETO EN SI MISMA, ASOCIADA AL DESARROLLO DEL SECTOR, PORQUE IMPLICA COMPROMISOS EXPLICITOS PARA TODOS, INSTITUCIONES Y PRODUCTORES.

IMPLICA ASIMISMO, LA NECESIDAD DE PRECISAR LOS CRITERIOS OPERATIVOS Y/O DE TRANSFERENCIA, LA DEFINICION DE COMPROMISOS EN TERMINOS DE METAS Y PLAZOS ESTIMADOS PARA ALCANZARLA; ASI COMO LAS ACCIONES A REALIZAR EN CADA NIVEL PARA FOMENTAR EL DESARROLLO DE LOS PRODUCTORES ACREDITADOS Y PARTICULARMENTE, LA NECESIDAD DE QUE LAS CONDICIONES OPERATIVAS DE CADA DEPENDENCIA, CONSTITUYAN UN INCENTIVO SUFICIENTE PARA QUE EL PRODUCTOR ESTE INTERESADO EN LA TRANSFERENCIA, NO POR DECRETO SINO POR EL BENEFICIO QUE REPRESENTA.

LA INFORMACION, POLITICAS Y RECOMENDACIONES QUE HE TENIDO LA OPORTUNIDAD DE PRESENTAR A USTEDES, SON PARTE DE LA RESPUESTA A LA NECESIDAD DE MODERNIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO Y DEL SECTOR AGROPECUARIO FINANCIERO EN MEXICO. A TRAVES DE ELLAS SE PLANTEA DAR UN GRAN ENFASIS AL MANEJO EFICAZ Y ECONOMICO DE LOS RECURSOS, PERO SIN IGNORAR LAS GRANDES NECESIDADES DE LA POBLACION RURAL; NO PARA COMPETIR EN EL MERCADO EXTERNO NECESARIAMENTE, PERO SI PARA FORTALECER LA CAPACIDAD DE RESPUESTA A CONDICIONES DE APERTURA COMERCIAL, FINANCIERA Y TECNOLOGICA QUE ENFRENTAN NUESTROS PAISES, CADA VEZ CON MAYOR INTENSIDAD E INTERDEPENDENCIA; Y PARA FORTALECER LAS POSIBILIDADES DE BIENESTAR DE NUESTRAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS.

CONSTITUYEN NUESTRA MODESTA APORTACION PARA LA CONSECUION DE LOS OBJETIVOS DE ESTA "VII REUNION LATINOAMERICANA SOBRE FINANCIAMIENTO AGRICOLA", ME ES GRATO QUEDAR A SUS APRECIABLES ORDENES PARA CUALQUIER ACLARACION, CON GRANDES EXPECTATIVAS POR LA RETROALIMENTACION DE SUS VALIOSOS COMENTARIOS Y ESPE

CIALMENTE POR LA OPORTUNIDAD DE ESCUCHAR SUS EXPERIENCIAS SOBRE EL TEMA
PARA UNA MAYOR UTILIDAD DE NUESTROS PAISES HERMANOS.

MUCHAS GRACIAS



ASOCIACION LATINOAMERICANA DE
INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO



CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS

VII REUNION LATINOAMERICANA SOBRE FINANCIAMIENTO AGRICOLA

San José, Costa Rica
6-8 de noviembre, 1989

**NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO
PARA LA BANCA INTERNACIONAL DE FOMENTO**

Roberto Vázquez Platero

**PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA**

116A

36 4720

013

AS3 1.

NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA BANCA INTERNACIONAL DE FOMENTO

Roberto Vázquez Platero

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

Con el propósito de presentar estas ideas, el presente trabajo incluye un análisis de la experiencia del financiamiento en base a proyectos, así como de los préstamos basados en condicionalidad de políticas. Sobre la base de tales experiencias se presentan a los Programas Sectoriales Agropecuarios como una nueva modalidad para encarar el financiamiento en los años 90.

1. La Experiencia del Financiamiento en Base a Proyectos

El financiamiento de la agricultura por parte de Organismos Financieros Internacionales (OFI), durante las décadas de los 60 y los 70 se realizó a través de proyectos, en los que el financiamiento es dirigido específicamente para la realización de inversiones.

El concepto de préstamos en base a proyectos aparece simultáneamente con la creación del BM a los efectos de asegurar que el capital prestado fuera invertido con propósitos productivos. Los mediocres resultados de los préstamos internacionales de los años 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 financiamiento agrícola en base a 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 en base a proyectos para comenzar con los préstamos de ajuste estructural.

Aún hoy en día, la mayor parte de los recursos movilizadas por BM y BID hacia la agricultura de ALC se canalizan en base a proyectos de inversión.

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

A partir de 1974/75 comienza a tomar cuerpo una nueva modalidad de financiamiento cuyo énfasis va dirigido a la infraestructura social, con particular atención en pobreza rural y con un enfoque de "desarrollo rural integrado" en

donde al objetivo de aumento de producción se le agrega el de mejorar la calidad de vida de la población rural de bajos ingresos.

En forma coherente en las teorías del desarrollo prevaletientes en la época, durante los primeros años de financiamiento del BM se puso el énfasis en la acumulación de capital físico a través de proyectos de inversión con fuerte énfasis en lograr aumentos de la producción y atribuyendo escasa importancia a la problemática de la pobreza rural.

Este enfoque original sufre un cambio significativo en 1973 cuando el entonces presidente del BM, anuncia una nueva estrategia de desarrollo rural fuertemente comprometida a atacar la pobreza rural, a través de proyectos dirigidos a financiar un amplio rango de actividades con el objetivo de incrementar la productividad, aumentar el nivel de empleo y de ingresos de grupos definidos como de pobreza rural y proporcionales 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 agrícola específicamente y 112 préstamos no-agrícolas destinados a áreas rurales. El destino de los recursos en aquellos de carácter agrícola, ya fueran multisectoriales o unisectoriales se concentra en riego, crédito agrícola, comercialización, agroindustrias, desarrollo ganadero, desarrollo de la investigación y extensión, sanidad animal, pesca y producción forestal. En el caso de los préstamos no agrícolas destinados a áreas rurales, los recursos se destinaron a actividades complementarias a la producción tales como caminería y electrificación y en menor grado salud, provisión de agua, vivienda y educación.

Entre 1965 y 1973 el BM aprobó un total de 219 proyectos agrícolas por un monto de 3.200 millones de dólares. Entre 1974 y 1979 el número de proyectos agrícolas aprobados ascendió a 446 con un monto de 12.500 millones de dólares, lo que habla a las claras de un importante incremento en el volumen del financiamiento a la agricultura después de la aprobación de la estrategia de desarrollo rural. Los principales componentes del financiamiento para el primer período fueron el riego (33%), crédito agrícola (25%) y el desarrollo ganadero (13%). Los proyectos destinados al desarrollo de áreas geográficas localizadas sólo alcanzaron el 5% del total 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 en base a proyectos muestra un panorama muy desparejo. Aún 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.

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

- Dudas sobre la permanencia de los beneficios a través del tiempo,
- Problemas de coordinación entre agencias ejecutivas a nivel local,
- Carencia de paquetes tecnológicos adaptados y escasos resultados de la investigación,
- Dificultades del personal internacional para cumplir con sus funciones de capacitación, a técnicos locales,
- Falta de experiencia y capacitación en los países y en los propios Bancos para manejar proyectos complejos y las necesidades que de ellos se derivan,
- Largas demoras en todas las etapas del proyecto, desde la preparación hasta la finalización de su ejecución.
- Carencia de directivas de una política definida sobre el desarrollo rural, en el caso del BID.
- Comunicación discontinua y esporádica entre los Bancos y las agencias responsables de los países,
- Insuficiente cantidad y calidad de estudios de base sobre las políticas sectoriales para apoyar el ciclo de los proyectos.
- Falta de conciencia por parte de los Bancos sobre el hecho de que en el afán de cumplir con metas en cuanto a desembolsos se impulsan proyectos deficientemente preparados y analizados y en donde el costo de los fracasos es en definitiva pago 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 la personal técnico de los Bancos en un enfoque multisectorial del desarrollo rural.

- Mejorar los mecanismos cualitativos de seguimiento y evaluación continua de los proyectos, evitando el uso de mecanismos cuantitativos simples y de escasa utilidad.
- Mejorar la realización de estudios básicos a efectos de obtener un mejor conocimiento de los beneficiarios y del entorno de política de los proyectos.
- Reconocer las dificultades de la ejecución que aparecen como consecuencia de proyectos integrados y multisectoriales que resultan sumamente complejos de implementar.
- Alentar la participación de los beneficiarios desde las primeras instancias de la preparación de los proyectos.
- Revalorizar la formación de recursos humanos, el fortalecimiento de instituciones y la capacidad de investigación de los países como forma de dar permanencia del proceso de desarrollo rural.
- Desarrollo de políticas claras de desarrollo rural para orientar las operaciones en el caso del BID.
- Fortalecer los mecanismos de comunicación y diálogo entre los Bancos y los países miembros.
- Enfatizar la necesidad de realización de estudios de evaluación.
- Coordinar el trabajo de las diferentes misiones (orientación y análisis) y prestar particular atención a la integración de las mismas.
- Fortalecer el desarrollo de mecanismos de pre-inversión a nivel de los países.
- Fomentar la cooperación de los Bancos con otros organismos técnicos especializados para la preparación y supervisión de los proyectos.
- Mejorar la coordinación entre las áreas de operaciones, técnicas, de preparación, de administración.
- Flexibilizar las normas y procedimientos de los Bancos para atender a las necesidades de diferentes tipos de proyectos.

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

Tal como se establece ya en 1978 en un trabajo de evaluación de préstamos para desarrollo rural del BID; "Los países atacan sus problemas rurales a través de programas de jure o de facto que incluyen muchos elementos y políticas, no solamente a través de proyectos de inversión física. El BID

y otras instituciones financieras, por 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.... " (Inter American Development Bank, Evaluation Report on Rural Development and IBD Multi-Sector Lending).

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

2. El surgimiento de los préstamos basados en condicionalidad política

El surgimiento de los Préstamos basados en Condicionalidad Política (PCP) tiene lugar hacia fines de la década de los 70 y presenta como actor principal al Banco Mundial (BM) que inicia las operaciones de Préstamos de Ajuste Estructural (PAE), durante 1980. En efecto, el BM responde con agilidad al rápido deterioro de la situación internacional y las consecuentes dificultades que enfrentan los países en desarrollo. Tal como ocurre con la gran mayoría de las innovaciones, los PCP son la resultante de un conjunto de factores que al actuar simultáneamente producen un cambio sustancial en las modalidades tradicionales de financiamiento.

En primer lugar, existía a la fecha, el convencimiento por parte de las OFI, que los países en desarrollo requerían cambios importantes en las políticas macroeconómicas y sectoriales a las que se les atribuía buena parte de la responsabilidad de la crisis. A lo largo de los años el BM había llegado a la conclusión de que resultaba virtualmente imposible desarrollar "buenos proyectos" en un medio de políticas equivocadas de acuerdo a lo que el BM consideraba debieran ser "buenas políticas" conducentes al crecimiento. El marco conceptual para estas posiciones, aún cuando responde a una línea de pensamiento económico de profundas raíces, en lo inmediato puede atribuirse a los trabajos de Bhagwati, Krueger y Balassa sobre la necesidad de reforma en el sistema de incentivos en los países en desarrollo, realizados en vinculación con el BM a principios y mediados de los 70. (Véanse por ejemplo la serie de trabajos publicados por el BM en 1975, 76 y 77 con la autoría de Bela Balassa sobre la necesidad de reformas en el sistema de incentivos).

El segundo factor que confluye en el anterior para precipitar la aparición de los PCP, son los fuertes desequilibrios en la cuenta corriente externa de los países

en desarrollo. Era por lo tanto necesario que la estrategia de financiamiento contemplara estos dos objetivos, el de apoyar la realización de reformas macroeconómicas y sectoriales, a la vez de asistir a los países a cumplir con sus urgentes requerimientos de divisas para atender sus necesidades de importaciones y el servicio de la deuda.

El instrumento que resulta como consecuencia de las necesidades descritas son los PAE. El propio BM define en sus manuales de operación a los PAE como "préstamos sin proyecto, para asistir a los programas de reformas de política e institucionales, necesarios para modificar la estructura de una economía de manera de mantener su ritmo de crecimiento y la viabilidad de su balanza de pagos con un horizonte de mediano plazo". Con el objetivo de otorgar fondos de rápido desembolso y de provocar los necesarios cambios de las 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 Kenya. La primer experiencia de ALC se aprueba en junio de 1980 a Bolivia. Aún cuando la reforma de políticas constituye el elemento central de los PCP, en la gran mayoría de las operaciones se incluye un componente de reforma institucional, completando de esta manera un paquete de reformas que en forma complementaria tiendan al logro de los objetivos del préstamo.

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

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

Aún cuando un préstamo específico implica desembolsos durante periodos de 12 a 18 meses, el concepto de los PCP se concibe como una asociación con el prestatario para llevar a cabo un programa de reforma estructural con una duración de 3 a 5 años, plazo durante el cual recibe apoyo financiero y asistencia técnica. Los PAE son considerados como complementarios de los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional, de los que se diferencian por la cobertura de instrumentos de política y por el tipo, alcance y maduración del periodo de tiempo requerido para que las reformas produzcan su impacto.

Resulta obvio destacar que los PCP no han reemplazado a los proyectos como forma de financiamiento. De hecho, aún en 1988 la mayoría de los recursos contratados por el BM lo son bajo la forma de proyectos. El cuadro que sigue muestra la evolución de los diferentes instrumentos de préstamo, notándose un marcado incremento del porcentaje de recursos destinados a los préstamos en base a condicionalidad política, que alcanzan en 1986 una cifra cercana al 20%. Durante el periodo comprendido entre 1976 y 1988 el BM destinó un 26.8% de sus recursos a la agricultura. Para el año fiscal 1988 del total de recursos destinados a la agricultura, el 18.4% de los fondos fue destinado a préstamos sectoriales agropecuarios (PASA). En monto, el volumen total de financiamiento a la agricultura alcanzó en 1988 a 4.493 millones de dólares, correspondiendo 825 millones a PASA.

CUADRO No 1

Distribución de Créditos y Préstamos del Banco Mundial
de acuerdo a los instrumentos de crédito
Años fiscales 1975/86 Porcentajes

TIPO DE PRESTAMO	79/80	81/82	1983	1984	1985	1986
INVERSION SECTORIAL Y ESPECIFICA	81.0	71.0	64.0	67.5	76.6	64.2
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS	13.1	18.6	20.6	13.3	9.6	12.4
AJUSTE SECTORIAL (a)	0.5	0.5	4.4	8.5	10.3	14.0
AJUSTE ESTRUCTURAL (b) (1)	3.3	8.0	9.6	8.4	1.1	5.0
(A+B)	3.8	8.5	14.0	16.9	11.4	19.0
ASISTENCIA TECNICA Y OTROS	2.1	1.9	1.4	2.3	2.4	4.4

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

FUENTE: Elaborado en base a información de Michalopoulos C., Word Bank lending for Structural Adjustment, Finance and Development, June 1987.

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

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

3. Análisis de la experiencia de préstamos de condicionalidad política

3.1 Componentes de la condicionalidad

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

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

Política Comercial

La reforma del sistema de incentivos a las exportaciones e importaciones ha sido un elemento clave de los PAE y PASA, particularmente a partir de 1984. El 64% de los préstamos otorgados incluyen algún componente relacionado a la política mundial.

El sentido general de la reforma en este 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 anti agrario 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 este 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 ligados a precios internacionales. 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, aún 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 de reforma institucional concentran las acciones en los siguientes campos:

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

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

Movilización de recursos domésticos

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

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

Otros componentes de la condicionalidad

La problemática ambiental figura en un 10% de las préstamos concedidos de 1980-87. 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 PASA concedidos por el BM, dos de ellos Méjico 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 Méjico 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.

3.2. Diseño e implementación de préstamos de condicionalidad política agropecuaria

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

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

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

En particular, la capacidad de los gobiernos para diseñar, legislar y ejecutar reformas ha sido sobrevaluada a la luz de las dificultades no sólo de orden técnico sino

fundamentalmente de orden político que se han encontrado. Tales problemas han sido particularmente agravados por la condicionalidad muy amplia y compleja que caracterizó los primeros PAE y PASA, tal como ocurrió con los dos primeros préstamos otorgados en ALC a Bolivia y Guyana, cuyo progreso en las reformas fue mínimo.

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

El diagnóstico sectorial en la formulación de los PCP

Es de destacar que adquiere particular relevancia el trabajo realizado a nivel de país, sobre temas económicos y sectoriales (Country Economic and Sector Work-CESW), cuyo aporte ha demostrado ser invaluable en el diseño de los programas de ajuste, por cuanto la formulación de los mismos requiere de un acabado diagnóstico general y sectorial en cuya elaboración resulta imprescindible el trabajo del CESW. Aún a pesar de estos aportes, una de las críticas más frecuentemente realizadas a los programas, se refiere a la carencia de información detallada de evaluación del impacto de las reformas propuestas, aún en aquellos casos en que se realizan estudios específicos durante la preparación.

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

3.3. Análisis del impacto de los préstamos de condicionalidad política

En un reciente informe publicado por el BM sobre los PCP se concluye que la experiencia ha sido "moderadamente exitosa". El análisis comparativo de los treinta países que recibieron PCP hasta 1984 tuvieron un desempeño económico algo superior al de otros 63 países que no tuvieron préstamos. Estos resultados fueron aún mejores en los doce países que tuvieron programas intensivos de ajuste estructural, habiendo recibido al menos tres PCP antes de 1986. Asimismo, se aprecia que la tasa de crecimiento de la producción agrícola se duplicó en el período post-préstamo para los países recipientes y fue significativamente mayor en el grupo de los asistidos en relación al de no asistidos por programas de ajuste, aún 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 a otros sectores, se refieren al plazo de tiempo requerido para que las mejoras se produzcan y a la influencia de factores externos o aleatorios, tales como precios del mercado internacional o clima, que pueden distorsionar el efecto propio de los programas de ajuste. No obstante estos problemas, un posible enfoque consiste en analizar en qué medida se han logrado efectivizar las reformas propuestas.

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

En este sentido, no se puede hablar del éxito de los PCP ya que en muchos casos las reformas fueron meramente superficiales. El caso de las políticas de precios de productos e insumos constituye un buen ejemplo 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 la PCP han sido relativamente superficiales en áreas muy sensitivas como las privatizaciones y casi inexistentes en otros como la desregulación. En otras áreas, tales como el mejoramiento de la capacidad gerencial, el manejo de la inversión pública y el aumento de la eficiencia de las empresas estatales, se han logrado resultados aceptables, habiéndose logrado que a raíz de las reformas incluidas en el PCP se haya internalizado la necesidad de profundizar las reformas en áreas tales como la educación, la capacitación y el desarrollo institucional, tal como sucede en el caso de Jamaica, que constituye, con cinco préstamos otorgados, el país de ALC con mayor continuidad en operaciones de ajuste estructural.

En lo que se refiere a la difusión de las reformas a otras áreas no necesariamente vinculadas al sistema de incentivos y precios, el impacto ha sido menor. Los aspectos de tenencia de la tierra y de política impositiva agraria han sido incluidos sólo excepcionalmente en los préstamos.

Otras áreas que requieren atención por su efecto complementario a las reformas del sistema de incentivos, son la investigación y extensión, el desarrollo de infraestructura de transporte y puertos y la irrigación, factores cuyas carencias pueden frustrar cualquier esfuerzo de mejora en otras áreas de política. En varios proyectos la condicionalidad se incluye la necesidad de revisar los presupuestos públicos del sector agrícola, lo que debería ser una parte indispensable de futuros préstamos, por cuanto ante la necesidad de reducir el gasto público los gobiernos con frecuencia optan por sacrificar las inversiones en estas áreas, cuyas carencias en el largo plazo condicionan las posibilidades de crecimiento sectorial.

Sólo en los préstamos más recientes se ha comenzado a prestar atención a la problemática ambiental, aún cuando los propios proyectos del BM han contribuido a grandes desastres ecológicos, tales como el desarrollo de la selva amazónica del Brasil. Aún 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 los últimos años de acciones del BM. Existe una marcada preocupación en todas las esferas del BM

de considerar aspectos relativos a la pobreza en futuras operaciones por dos tipos de consideración. Por una parte para contribuir a aliviar el problema en sí mismo y por otra 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 las 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 friccional o transitoriamente. La debida atención de esta problemática requiere estudios que permitan integrar orgánicamente los programas de alivio de la pobreza con los de ajuste estructural.

3.4 Lecciones para el futuro

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

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

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

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

La condicionalidad debe ser viable 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 sacrificios en su efectividad económica.

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

Particular atención debe prestarse con respecto a eventuales conflictos, contradicciones o incompatibilidades entre las políticas, especialmente con las políticas macroeconómicas acordadas a través de otras instituciones como el FMI. A modo de ejemplo puede citarse al efecto de las devaluaciones que resulta positivo para el sector exportador pero que puede acarrear un importante aumento del gasto público para

un país endeudado. De la misma forma, la reducción de los déficits públicos atentan con frecuencia contra el nivel de inversión global del sector agrario en áreas prioritarias para el crecimiento de largo plazo como la educación y la investigación. La cooperación entre los organismos técnicos, los bancos y el FMI debe asegurar la necesaria "consistencia" de las recomendaciones de política.

Uno de los comentarios favorables de la experiencia señala que el mecanismo de los PCP se ha constituido en un promotor de "diálogo" entre los bancos y los gobiernos sobre las necesidades de cambios. Para fortalecer este diálogo y contribuir al éxito de los programas, las condiciones deber 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.

Aún 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 cuali y cuantitativa de los perjuicios de que son objeto, debe ser parte inseparable de los préstamos. Ello posibilitará la incorporación del concepto de "compensación por efecto del programa de ajuste" lo que agregará mucho a la viabilidad política de los mismos, ya sea que se trate de grupos de pobreza o de empresarios cuyos intereses sean afectados por los cambios.

Las reformas deben seguir una secuencia sistemáticamente ordenada hacia el logro de los objetivos. En muchos casos se ha comprobado que el orden en que las reformas son implementadas tiene gran influencia sobre el éxito del programa de ajuste¹.

Una reciente evaluación del BM de su propia experiencia en PCP², establece los siguientes prerequisitos 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

1/ Edwards S. Sequencing Economic Liberalization in Developing Countries Finance and Development, March 1987.

2/ Banco Mundial, Report on Adjustment Lending, R88-199, 1988.

politica macroeconómica; b) debe tratarse esencialmente de un programa del propio gobierno y no de un programa del banco o impuesto por el banco y c) la financiación debe ser adecuada. Los tres prerequisites parecen relevantes y en particular el segundo en lo que hace 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 prerequisite que se podría agregar se refiere al énfasis que el programa de ajuste debiera dar al aumento de la inversión y la necesidad de canalizar fondos con ese objetivo, como parte íntimamente ligada al éxito del programa de ajuste.

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

Con el objeto de dotar de 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 la efectivización de los desembolsos) y de condiciones deseables, lo que requiere de un importante trabajo de priorización durante la preparación del programa.

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

De cuanto se ha expuesto anteriormente se concluye que el trabajo de preparación y supervisión de préstamos requiere mejoras sustanciales en el futuro. El proceso de ajuste estructural es de carácter continuo. Cada préstamo constituye un eslabón de un proceso que debe constituirse en un mecanismo permanente de diálogo entre el organismo financiero y el país en busca de armonizar la disponibilidad de financiamiento, el ajuste de las políticas y las reformas de instituciones en un programa global cuyo objetivo central ya no es el equilibrio el sector externo sino fundamentalmente el crecimiento de la economía. Parece obvio que el éxito de los programas, más allá de los

comentarios realizados arriba, depende de la "bondad" de las políticas y reformas propuestas, o sea de la seguridad de que como consecuencia de las políticas aplicadas, mejorará el desempeño de la economía. Ello requiere un importante esfuerzo de estudios e investigación en el terreno para formular programas sólidos, a la vez de requerir un afinado proceso de supervisión para corregir los programas en la medida que la evaluación de su desarrollo así lo requiera. Este esfuerzo no parece posible de realizar a través de misiones de técnicos cuyo grado de conocimiento de la realidad de los países no es el necesario. El diálogo entre Banco y Gobierno, el apoyo al logro de consenso a nivel de país, la seguridad de coherencia entre política macro y sectoriales son sólo algunos de los campos en que un gran esfuerzo y dedicación de técnicos altamente especializados se requiere para garantizar éxito en la implementación de los programas. En lo institucional, esta realidad convoca a una activa participación de los organismos técnicos especializados a efectos de colaborar con los países en la preparación, ejecución y supervisión de los programas.

4. Hacia Nuevas Modalidades de Financiamiento a la Agricultura de ALC

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

El proceso de ajuste de las economías de ALC está próximo a cumplir 10 años. Al entrar en la última década del siglo existe el convencimiento de que este período será trascendente para la región. De cuanto suceda en los próximos diez años depende de que ALC entre en el siglo 21 en un proceso de crecimiento dinámico, mirando al futuro con el convencimiento de haber superado un pasado de atraso relativo, de problemas sin solución y sin ofrecer la esperanza de un futuro mejor a los 535 millones de personas que habitarán el continente hacia el año 2000.

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

A diferencia de lo ocurrido durante la década de los 80 en que el énfasis estuvo en lograr el ajuste a los problemas externos, en el futuro, la movilización de recursos financieros debe ir progresivamente transfiriendo el énfasis del ajuste al crecimiento. A medida que los problemas de balanza de pagos se van solucionando el objetivo de desembolsar fondos rápidamente deberá dejar paso paulatinamente a un tipo de financiamiento dirigido a lograr los cambios estructurales imprescindibles para el crecimiento de la región en el largo plazo. El objetivo de este capítulo es el de elaborar algunas propuestas 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 transferibles a la región. Coincidente en este enfoque, las necesidades de ALC han sido estimadas por varias fuentes en el orden de los 20.000 millones de dólares anuales (Balassa y otros) a través de bancos comerciales, organismos multilaterales, inversiones externas, financiamiento bilateral y eventualmente repatriación de capitales. Los OFI deben continuar liderando el proceso de inversión en la agricultura, incrementando el volumen de recursos destinados a tal fin, con el objetivo de revertir la caída en inversión que se ha registrado durante los ochenta.

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

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

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

Los bancos de desarrollo deben dejar en manos del FMI la instrumentación de programas de estabilización de corto plazo. No obstante ello, resulta imprescindible un alto grado de complementariedad entre los bancos y el FMI. Los mecanismos adecuados para garantizar la coherencia en operativa de ambas instituciones deben ser motivo de un estudio detenido. El BM ha sugerido que el documento denominado "Policy Framework Paper" utilizado por el FMI como prerequisite de los "Structural Adjustment Facilities", debieran ser enriquecidos con una perspectiva de más largo plazo para su utilización como documento de referencia en la operativa de los bancos. Sea a través de este mecanismo o a través de otros mecanismos a implementar, la colaboración entre instituciones a este nivel parece indispensable. La discusión de esta problemática debería ser parte de un diálogo tripartito juntamente con los Gobiernos, de forma de respetar la filosofía expuesta anteriormente en cuanto a la "propiedad" de los programas por parte de los países. A pesar de la necesidad de colaboración, los bancos debieran mantener la individualidad de sus programas en función de los diferentes objetivos de estos, respecto del FMI. En este sentido se recomienda evitar la llamada "condicionalidad cruzada" (cross conditionality) como forma de no perder la perspectiva de desarrollo en la operativa de los bancos.

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

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

Dado que los beneficios globales generados por un programa de ajuste estructural puede implicar que los costos recaigan sobre ciertos sectores, es importante que tales sectores sean claramente identificados y que los préstamos incluyan previsiones para compensar tales costos, especialmente cuando los mismos castigan sobre todo a los sectores de menores ingresos. El concepto de "compensar los costos de reformas" debiera ser parte inseparable de todo programa en el futuro.

La necesidad de mejorar el entorno de políticas en ALC y el potencial que tienen los mecanismos propuestos para lograr el cambio difícilmente pueda discutirse, al menos como esquema teórico. Sin embargo, la experiencia indica que el potencial de los PCP para provocar los cambios y sobre todo para que estos 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 del presupuesto público anual de inversiones, con revisiones periódicas conjuntas de este último por parte del banco y el Gobierno.

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

4.2 Los Programas Sectoriales Agropecuarios

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

Un Programa Sectorial Agropecuario (PSA) consiste en la definición de una estrategia de desarrollo sectorial (o subsectorial), entendiéndose por ello la definición de uno o varios objetivos de desarrollo de mediano plazo y la explicitación de un conjunto de medidas tendientes a lograrlo. Estas medidas se agrupan, a su vez, en tres tipos de componentes: identificación de inversiones prioritarias a nivel público y privado, las reformas de políticas que resulten críticas a la luz del análisis de la realidad sectorial y los cambios institucionales prioritarios para la ejecución del programa. Finalmente, el PSA no se agota en la formulación de recomendaciones sino que establece las bases instrumentales para el financiamiento de cada uno de los componentes, de donde se deriva una estrategia financiera que asegura al país la disposición de los fondos necesarios para atender las necesidades derivadas de la ejecución del Programa.

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

El financiamiento de las inversiones, cuya factibilidad deberá demostrarse a través de los correspondientes proyectos, irá destinado tanto al sector público como el privado. En el primero se incluyen aquellos componentes de la inversión que son directamente ejecutados por el gobierno central, o los entes públicos descentralizados (tecnología, infraestructura, formación de recursos humanos, etc.) que por sus características no entran en la esfera de acciones del sector privado. En el segundo caso se trata de inversiones propias del sector privado cuyo financiamiento se canaliza 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 (bancarias, tecnológicas, educativas, etc.).

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

Asimismo, es posible que los costos recaigan sobre determinados sectores, en cuyo caso el financiamiento irá dirigido a viabilizar la reconversión de los mismos o eventualmente a compensarlos transitoriamente por los costos que les supone la ejecución del Programa.

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

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

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

**EL ESCENARIO Y LAS POLITICAS PARA LA INVERSION PRIVADA
EN AGRICULTURA Y AGROINDUSTRIA***

Dr. Carlos Pomareda Benel**

- * Conferencia presentada en la VII Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola, auspiciada por ALIDE, IICA y CEMLA. San José, Costa Rica, 6-8 de noviembre, 1989.**
- ** Director del Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, IICA, Apartado 55-2200 Coronado, Costa Rica.**

CONTENIDO

Página

I.	INTRODUCCION	1
II.	LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA	3
A.	La Crisis del Modelo de Desarrollo y el Papel Potencial de la Agricultura	3
B.	La Empresa Privada y la Modernización de la Agricultura	4
III.	EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LAS CONDICIONES DOMESTICAS	8
A.	El Comercio Internacional de Productos	8
B.	La transferencia Internacional de Tecnología	9
C.	El Mercado Internacional de Capitales	10
D.	Las Condiciones Domésticas	11
IV.	LAS POLITICAS DE INCENTIVOS	14
A.	El Sistema de Precios	14
B.	Objetivos y Conflictos en el Manejo de la Política de Precios - Incentivos	15
C.	Instrumentos de Política Agrícola Sectorial y Macroeconómica	18
D.	El Dualismo Agrario y la Política de Incentivos	24
E.	La Política de Incentivos en los Países de la Región y las Políticas en los Países Industriales	25
V.	LA ORIENTACION DE LA INVERSION	28
A.	La Inversión Pública	28
B.	Selección y Priorización de las Inversiones del Estado	29
C.	Relaciones entre las Inversiones Pública y Privada y el Papel del Sector Financiero Nacional	33
VI.	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	36
A.	El Sistema Institucional y las Políticas para la Agricultura	36
B.	El Sistema Institucional para el Financiamiento de la Agricultura	38
VII.	BIBLIOGRAFIA	40

I. INTRODUCCION

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

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

En cualquier modelo económico que se adopte será fundamental la recuperación de la consideración sobre el tiempo; es decir no pretender que el desarrollo se logre al corto plazo, ni que se evidencie por indicadores de bonanza económica transitoria. Se requiere una valoración de la necesidad de cambio de las condiciones estructurales que determinan la pobreza; las que permitirían la mejora de la calidad de los recursos naturales y las que hacen una sociedad y una economía más fuerte y más capaces de tolerar el ambiente de tensión e inestabilidad y eventualmente, al largo plazo, mejorar dicho ambiente.

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

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

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

Aunque en una forma muy rápida, es necesario, hacer referencia al contexto internacional en el que se desarrollarán los países de la región y las implicaciones para la agricultura. En este sentido es relevante destacar que no solo son importantes los mercados de productos, sino también los mercados financieros, de tecnología y de material genético, cuya evolución trae consigo serios desafíos para viabilizar la modernización de la agricultura de ALC dentro de un marco de equidad. Así mismo se hace referencia a la realidad social de los países de América Latina y el Caribe por cuanto ignorarla haría inviable cualquier propuesta de modelo de desarrollo económico. La realidad social de la región es compleja y aquí se hace referencia solo a algunos de los elementos más importantes vinculados al deterioro de las relaciones estado-sociedad y a la crisis del sistema institucional así como a la inestabilidad, los riesgos y la inseguridad.

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

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

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

II. LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA

A. La Crisis del Modelo de Desarrollo y el Papel Potencial de la Agricultura

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

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

Al emplear los indicadores corrientemente utilizados, la agricultura de algunos países parece relativamente poco importante como sector productor, pero al tomar en cuenta sus efectos sobre otros sectores y viceversa, pasan a ser relativamente más importantes (Mandler, 1987). De aquí la relevancia de instaurar una nueva forma de pensar y actuar que reoriente las políticas macroeconómica, agropecuaria y de otros sectores afines, con el propósito de asegurar que sean coherentes con esta propuesta de dinamización de la agricultura, como un vehículo para el desarrollo. Ello requiere como punto de partida una concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global con los responsables de las políticas específicas, en particular la agrícola e industrial en los países. Es esencial además fortalecer los vínculos entre las autoridades del sector agrícola y autoridades de otros sectores como industria-comercio.

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

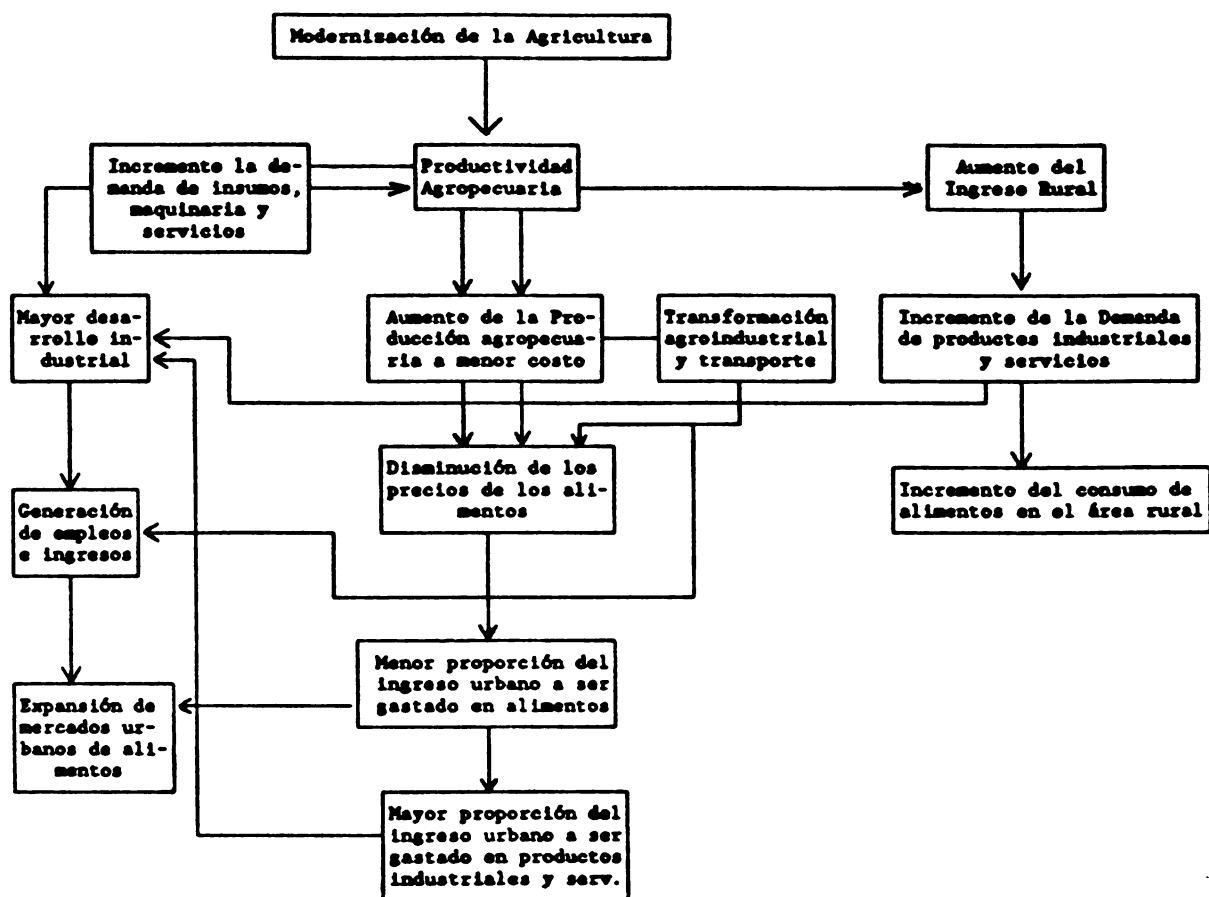
Se plantea como hipótesis que una estrategia de desarrollo que se apoye en la modernización de la agricultura y la articulación de las relaciones IAAI puede ayudar a solucionar, a través del desarrollo del complejo agroindustrial, parte de los problemas generados por la excesiva emigración de las zonas rurales. Por ejemplo, ello sería posible localizando industrias livianas que tengan altos coeficientes técnicos de insumos agrícolas de origen nacional en zonas rurales, lo que permitirá reducir el flujo migratorio a las ciudades e incluso cambiar su sentido, al ofrecer nuevas oportunidades de trabajo, mayor demanda por bienes agrícolas intermedios por parte de la industria, y mayores demandas finales a raíz del incremento del ingreso disponible en la zona. En adición a ello se disminuirían los costos en que incurren los gobiernos para expandir infraestructura urbana.

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

B. La Empresa Privada y la Modernización de la Agricultura

Se ha propuesto que la modernización de la agricultura se puede convertir en una fuerza de reactivación económica. Esta modernización se identifica como aquél proceso a través del cual se han logrado aumentos sostenidos de la productividad y los ingresos netos a nivel de unidades

FIGURA 1. MECANISMOS A TRAVES DE LOS CUALES SE EJERCEN LOS EFECTOS MULTIPLICADORES DE LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA



FUENTE: (Pomareda, 1987)

empresariales^{1/}, sin que haya sido una condición necesaria para ello la existencia de "protección significativa y creciente" por parte del Estado. En este contexto el proceso de modernización debe interpretarse como el desarrollo de la capacidad de las empresas para lograr autosostenerse, incrementar su producción y crecer en número, bajo condiciones de riesgo en el mercado de productos, de factores y financiero, y bajo condiciones de cambio en la generación de tecnología (Pomareda, 1989).

En el contexto político y social es necesario que el proceso de modernización de la agricultura sea logrado dentro de un marco de equidad, es decir que contribuya también a una mejor distribución del ingreso dentro del sector. Es importante señalar al respecto, sin embargo, que esto se puede lograr en por lo menos tres formas aunque no necesariamente mutuamente excluyentes. Primero, que la modernización ocurra en todas las unidades de producción, recurriendo cada una de ellas al manejo (gerencia), inversiones y a la combinación más conveniente de factores de acuerdo con su estructura y estrategia de manejo de riesgos. Segundo, que a través del proceso de modernización se forje el incremento de la productividad de la mano de obra y que ello se refleje en los salarios y en niveles crecientes de empleo e ingresos de quienes trabajan como asalariados. Y tercero, que como resultado de un proceso de modernización se pueden crear efectos multiplicadores y principalmente creación de empleo a través de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante.

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

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

Estos procesos de modernización han sido analizados con detenimiento (IICA, 1989) y se explican por varios factores. En forma previa es oportuno señalar que la modernización se da a nivel de unidad empresarial y es a ese nivel al que se requiere iniciar el análisis de lo observado en última instancia a nivel de un subsector. Los factores que se conjugan para lograr la modernización son: la tecnología y la capacidad de manejo o gerencia. Este último a su vez es indispensable para las estrategias de

^{1/}

La referencia a "unidades empresariales" se hace para dar cabida en el análisis no sólo a fincas o predios agrícolas sino también -cuando el caso lo amerita- a complejos agroindustriales o sistemas con algún grado de integración vertical.

inversión y de comercialización. El desarrollo de las empresas en un marco armónico de competitividad y su capacidad de presión por las políticas requeridas está dada fundamentalmente por la organización gremial. Las políticas de incentivos y la estructura del mercado son factores decisivos y establecen condiciones necesarias más no suficientes para lograr la modernización.

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

Cuadro 1

Modernización de la Agricultura en Ocho Países Latinoamericanos: Dinamismo de la Producción y la Exportación

Subsector	Tasa anual de crecimiento de producción		Tasa anual de crecimiento de exportación	
	Sector	Agricultura	Economía	
Frutas (Chile)	12.2%	3.3%	2.2%	17.7%
Hortalizas (México)	5.1%	2.8%	1.1%	5.6%
Granos (Argentina)	3.9%	1.7%	-0.7%	10.3%
Aves (Perú)	6.7%	0.9%	0.7%	-----
Lácteos (Costa Rica)	3.7%	2.3%	2.0%	-----
Soya (Brasil)	15.0%	3.9%	2.7%	16.0%
Flores (Colombia)	18.3%	3.4%	4.0%	18.3%
Camarón (Ecuador)	18.8%	3.0%	2.1%	24.9%

Fuente: Las tasas de crecimiento de la producción y la exportación del subsector se obtienen de los estudios de caso del proyecto sobre Modernización de la Agricultura y se refieren básicamente al período 1970-87, (ECA, 1988). Las tasas de crecimiento de la agricultura de los países se obtienen del banco de datos estadísticos del ICA y se refieren al período 1970-88. Las tasas de crecimiento de las economías se obtienen de CEPAL "La evolución económica reciente de América Latina y el Caribe". LC/L. 482 (CEG. 18/3), 30 de enero de 1988, correspondientes al período 1981-88.

III. EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LAS CONDICIONES DOMESTICAS

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

A. El Comercio Internacional de Productos

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

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

Hay numerosas razones para ser cauto en relación con el comercio internacional de productos. Si bien es deseable y necesario exportar productos con mayor valor agregado, debe estar claro que en muchos casos las barreras proteccionistas son superiores para productos con mayores grados de procesamiento. Por ejemplo, después de la Ronda Tokio en diez mercados industriales los aranceles para frutas frescas o secas, conservadas

temporalmente y preparadas era 4.8, 12.2 y 16.6 por ciento respectivamente; para cacao en grano, cacao elaborado y chocolates, los aranceles eran 2.6, 4.3 y 11.8 por ciento respectivamente (CEPAL, 1987). Por otro lado, las barreras no arancelarias en los países industrializados no han disminuido. En los países más industrializados el 92 por ciento de las importaciones totales de alimentos estaban sujetas a barreras no arancelarias, en 1986, en comparación al 56 por ciento en 1966 (Laird y Yeats, 1989).

B. La transferencia Internacional de Tecnología

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

La transferencia internacional de tecnología se torna cada día en uno de los temas centrales del debate Norte-Sur y es de particular relevancia para la modernización de la agricultura en ALC. Sin embargo la experiencia de la transferencia ocurrida durante el período de la llamada Revolución Verde ha dejado en muchos el sinsabor de haber adoptado patrones tecnológicos no necesariamente consistentes con la disponibilidad de maquinaria e insumos químicos y la incapacidad para generarlos en una forma que permitiera su uso a precios competitivos.

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

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

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

C. El Mercado Internacional de Capitales

Aunque los mercados de productos y tecnología son los más fácilmente perceptibles por quienes están de alguna forma relacionados con la agricultura, es en el mercado financiero donde se han dado los procesos de mayor trascendencia. Estos procesos han tomado varias formas y de alguna manera han estado asociados. En cuanto a cifras dos pueden darnos una idea de la magnitud. Primero la fuga de capitales de América Latina hacia los países desarrollados mientras ocurría el proceso de endeudamiento externo más acelerado (1978-83) ha sido tan cuantioso como el monto de la deuda externa (Williamson y Lessard, 1987). Segundo, en los últimos tres años el monto de las transacciones financieras legítimas y resultantes del cambio relativo del valor de la monedas, transferencia internacional de valores, amortizaciones de deuda, etc., ha superado en veinte veces el valor de las transacciones comerciales de mercancías (Schuh, 1987).

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

En muchos países se están dando pasos importantes para la conversión de la deuda. Una de las formas utilizadas es que el país deudor compre en

el mercado secundario los pagarés que respaldan su deuda con un descuento variable entre países. En diciembre de 1988 los precios en el mercado de pagarés de la deuda externa de América Latina y el Caribe, fluctuaban entre 5 por ciento para Nicaragua y Perú y 59 por ciento para Uruguay (Rosenthal, 1988). Existe una gran expectativa por la conversión de la deuda; sin embargo, también deben establecerse los mecanismos adecuados para evitar la salida de divisas en forma asociada a la subfacturación de la agroexportación; principalmente cuando las empresas han desarrollado organizaciones transnacionales que facilitan dicho proceso.

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

D. Las Condiciones Domésticas

La década de los '80 ha sido uno de los períodos más críticos de la historia de ALC; pero también ha sido un período que ha permitido atestiguar la capacidad de los pueblos de la región para reaccionar y retomar un camino conducente al desarrollo.

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

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

En cuanto a las perspectivas, es necesario cambiar las actitudes para recuperar la visión de mediano y largo plazo. No es posible tener expectativas sobre una sociedad mejor, un medio ambiente más sano y sobre un desarrollo sostenido sino hay un compromiso con las generaciones futuras. Esta es una condición *sine qua non* para cambiar el destino de la familia y de las unidades empresariales como base del sustento de la sociedad y de la

economía. Es cierto que mal se puede pensar en el futuro si no se puede sobrevivir el presente; pero si tan solo se sacrificara algo del presente será más viable construir el futuro.

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

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

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

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

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

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

IV. LAS POLITICAS DE INCENTIVOS

Las políticas de precios, utilizadas como incentivos, constituyen un tema de permanente discusión que suele girar alrededor de dos asuntos: el papel y grado de participación directa del Estado y sus implicaciones, principalmente fiscales, y la operatividad de los instrumentos de política seleccionados. Esta sección presenta: i) una visión del sistema de precios; ii) una referencia a los propósitos de las políticas que, respondiendo a objetivos particulares, alteran el funcionamiento del sistema de precios; iii) los instrumentos de la política de precios usados a manera de incentivos; iv) los problemas que para el manejo de la política de precios surgen del dualismo agrario; v) una referencia a las políticas de incentivos en los países industriales y su influencia en los países de la región. Se reconoce, como punto de partida, que las políticas de precios tienen un alcance limitado y que constituyen sólo uno de los componentes de una estrategia para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

A. El Sistema de Precios

El sistema de precios actúa como el principal mecanismo que determina la rentabilidad absoluta y relativa de los diferentes sectores productivos, así como de los distintos productos dentro de cada uno de ellos. Por esa razón, el sistema de precios se constituye en el principal orientador de la localización de los recursos de mano de obra, tierra, capital, tecnología, capacidad empresarial, etc, hacia aquellas actividades o productos que resultan relativamente más rentables dentro de un sector e inclusive entre sectores. Asimismo, el sistema de precios determina en gran medida el nivel y la distribución de las rentas generadas en la economía, tanto entre los distintos actores participantes en dicho proceso, como entre las distintas regiones del país. El Estado tiene la capacidad de afectar directa o indirectamente, a través de los instrumentos de política económica, sectoriales o globales, el funcionamiento de este complejo sistema, con el propósito de orientar la utilización de los recursos productivos y la distribución de los ingresos en relación con sus objetivos de desarrollo económico y social.

La comprensión del sistema de precios resulta, por lo tanto, importante para poder luego evaluar cómo la intervención del Estado, orientada a satisfacer objetivos particulares, modifica el funcionamiento de este complejo sistema. Ello, a su vez, permite percibir la posible disminución de los beneficios a la sociedad en su conjunto, cuando se procura a través de un instrumento de política beneficiar a ciertos grupos de unidades decisorias. Esta acotación es importante por cuanto las políticas que procuran el bienestar de los agricultores deben guardar congruencia con aquellas de desarrollo global. A su vez este requerimiento implica la necesidad de un esfuerzo conjunto entre quienes analizan y quienes definen las políticas macroeconómica y las de incentivos sectoriales.

El sistema de precios es el mecanismo que en forma dinámica permite las transacciones de bienes, capital y servicios que realizan los

protagonistas del mercado. El Estado tiene la responsabilidad central y fundamental de orientar el funcionamiento del sistema mediante su normatividad para crear las condiciones propicias, así como suplir a través de una participación puntual y temporal las deficiencias de funcionamiento del sistema. El mayor o menor énfasis en cada una de estas funciones del Estado, de hecho una potestad política, será decisivo para la modernización de la agricultura y la reactivación del complejo IAAI.

Al interior del sector agrario, los precios de los productos, insumos y factores (tierra, agua, mano de obra, bienes de capital), tanto en términos absolutos como relativos, determinan la rentabilidad de los diferentes cultivos y crianzas, las áreas sembradas, las tecnologías utilizadas, los volúmenes producidos y transados, el empleo y la utilización de recursos a nivel de las unidades decisorias. Sin embargo, todos estos precios son afectados en forma importante por situaciones que se generan espontáneamente o como resultado de políticas ajenas al sector agrario. Así, tanto el nivel y estructura de la producción como la utilización de recursos en el sector guarda estrecha relación con variables tales como: los ingresos y preferencias de los consumidores; los precios de los insumos industriales y de los combustibles; las tasas de interés; las tarifas, gravámenes o restricciones a la importación y exportación de productos agrícolas y de los demás productos; y la tasa de cambio. Estas variables no sólo afectan a la agricultura a través del impacto sobre los precios y costos de producción del sector, sino también mediante su decisiva influencia en la determinación de las rentabilidades relativas intersectoriales y en consecuencia en su capacidad de atraer recursos *vis a vis* los demás sectores.

Puede comprenderse así que el sistema es complejo y que sólo algunas modificaciones en su funcionamiento están al alcance de los responsables del sector público agrícola, vía las políticas sectoriales. Las políticas macroeconómicas, que han sido las de mayor impacto y las que en el futuro serán decisivas, no han estado suficientemente articuladas con las políticas sectoriales. Más aún, existe evidencia de que las políticas macroeconómicas que priorizaron el desarrollo industrial, tuvieron un sesgo que ha gravado a los productores y ha contribuido a que en forma sistemática se deterioraran las condiciones en el sector rural.

B. Objetivos y Conflictos en el Manejo de la Política de Precios - Incentivos

La política de precios es "la orientación establecida por el Estado para su intervención directa e indirecta con el propósito de alterar los niveles de precios (todos) que reciben y pagan quienes participan en el mercado". La política de precios debe interpretarse, además, como un complemento a las políticas de inversión pública en generación y transferencia de tecnología agropecuaria; de fomento de la comercialización, agroindustria y comercio exterior; de servicios de sanidad animal y vegetal; de apoyo a la organización para el desarrollo rural y otras. Puede apreciarse así que el manejo de los ingresos y egresos fiscales se convierte en un elemento central de consistencia para el financiamiento de la participación del Estado en el manejo de la política de precios, en complementariedad con las políticas de inversión pública.

Si se considera que una de las consecuencias más negativas del modelo de desarrollo seguido ha sido la pérdida de rentabilidad y, asociada a ella, la descapitalización de la agricultura, la emigración de recursos humanos, la disminución sistemática de la inversión privada y la erosión de los recursos naturales, el propósito fundamental de la política de precios en el contexto actual deberá ser propiciar la transferencia de recursos hacia dicho sector, bajo la consideración de que las imperfecciones del mercado y las condiciones estructurales prevalecientes no hacen posible dicha transferencia en forma espontánea. Dado ese propósito la política de precios puede cumplir varios objetivos.

Si se reconocen las relaciones precio-producción (elasticidades de oferta), las políticas de precio tendrían el objetivo de incrementar la producción; sin embargo, es preciso reconocer, por un lado, los efectos sobre áreas y sobre rendimientos y, por otro, los efectos cruzados de sustituciones entre productos cuando cambian los precios relativos.

Los precios pueden ser una forma efectiva para lograr aumentar la producción de un producto a corto plazo. Sin embargo, es necesario hacer dos observaciones importantes: primero, la evidencia sugiere que, si los precios de todos los productos en una región subieran, la elasticidad de oferta agregada sería baja (0.2 a 0.4). Y, segundo, aun en el caso de un solo cultivo, el primer impacto del aumento del precio puede ser aumentar la oferta pero, a menos que se produzcan innovaciones tecnológicas, no hay evidencia de un impacto significativo como para esperar el deseado crecimiento de la agricultura. Esto implicaría que promocionar el crecimiento agropecuario con base en incentivos de precio solamente puede ser una forma muy costosa de lograrlo, además de su potencial efecto inflacionario.

Los precios de garantía de los productos, anunciados con anticipación, son apreciados como un instrumento de estabilización del ingreso esperado, lo cual a su vez reduce el riesgo y favorece las inversiones; no obstante las correlaciones entre precios y rendimiento de varios productos, el resultado final no es necesariamente un ingreso neto más estable a través del tiempo.

Dado que la oferta es inestable por factores climáticos y otros y muestra importantes variaciones estacionales, se requiere minimizar las consecuencias de estos aspectos en el abastecimiento de la canasta de alimentos básicos. Por lo tanto, los precios pueden ser alterados a través del manejo de inventarios para lograr ajustes en el consumo consistentes con la variación estacional de la oferta y, además, pueden acompañarse de programas de comunicación social para orientar el consumo en favor de ciertos productos.

Finalmente, las políticas de precios pueden cumplir un objetivo de redistribución, ya que el alza de los precios incrementaría el ingreso de los productores; pero sin programas de protección al consumidor, ello puede contribuir a una disminución del ingreso real de los consumidores, incluyendo los trabajadores rurales sin tierra. Otra forma de redistribución ocurre cuando se impone un impuesto a la exportación de un producto que también es

consumido domésticamente, lo cual conlleva una redistribución del ingreso de los productores a los consumidores, si el mercado doméstico no está aislado del externo.

De lo que se ha dicho se deduce que, aunque en términos genéricos las políticas de precios permiten alcanzar objetivos individuales, existen de hecho conflictos debido a los efectos múltiples de las políticas. Los mayores conflictos se dan primero en relación a los grupos afectados (productores, consumidores, gobierno), y segundo en relación a metas de corto y largo plazo, siendo las primeras las que usualmente prevalecen. Por otra parte, la consideración de medidas de política de precios no deberá fundamentarse sólo en el análisis de productos individualmente, sino que además deberá considerar la posición relativa de los precios de productos que compiten por recursos escasos y el efecto neto sobre otras condiciones macroeconómicas. Por ejemplo, un alza del precio del maíz puede inducir al autoabastecimiento de este producto, que es fácilmente importable, en sustitución de algodón, que puede ser una importante fuente de divisas. Efectos similares se pueden dar en el consumo de productos que son sustitutos, pudiendo un subsidio al consumo favorecer el crecimiento en la demanda de productos domésticos que pueden producirse en regiones específicas con prioridad política dentro de un país, en sustitución de otro producido en una región menos prioritaria o importado.

Otro tipo de conflicto que posiblemente se hará más evidente en los próximos años surge entre los propósitos sectoriales y las restricciones de orden fiscal y de política macroeconómica. Los efectos de intervenciones simultáneas a través de impuestos y subsidios que afectan a uno, dos o más productos o insumos, dependerá, por ejemplo, de la magnitud de las intervenciones y de la competitividad por recursos. En todo caso, siempre es posible alcanzar los efectos deseados y minimizar el gasto fiscal si, por ejemplo, el subsidio a un insumo se compensa por el impuesto a un producto.

Por otra parte, debe considerarse que usualmente el subsidio a un insumo puede ser más deseable que un precio de garantía, porque permite guardar coherencia entre una política sectorial de estímulo de la oferta con una política global de control inflacionario. La aplicación de los precios de garantía de los productos permite ilustrar también los conflictos en los objetivos de las políticas sectoriales que persiguen el incremento de la rentabilidad con aquellas que buscan propósitos de manejo global. Un mayor precio a los productores, si se desea mantener invariable el precio a los consumidores, entra en conflicto con la disponibilidad fiscal. De lo contrario, si se permite el alza en el precio al consumidor, se entra en conflicto con el manejo de la política de control inflacionario y la política alimentaria nutricional. Este tipo de consideraciones resultan de particular importancia en las condiciones actuales de la economía de los países y, por tanto, deberán recibir atención especial al momento del análisis de las alternativas de medidas de política.

Los conflictos en relación a la distribución del ingreso entre grupos surgen también en el manejo de la política arancelaria. Los impuestos a las exportaciones causan, por ejemplo, una redistribución en perjuicio de los productores y en beneficio de otros grupos. En el caso de los impuestos

a las importaciones se benefician los productores (si el precio doméstico es igual al precio de importación) y el gobierno, y se perjudican los productores, a menos que se usen esos recursos para programas especiales, que permitan ofrecer a los productores precios mayores que los internacionales.

Del análisis efectuado en esta sección, se desprende que los objetivos de la política de precios utilizados como incentivos suelen ser específicos para productos o grupos de productores y, por lo tanto, no pueden siempre alcanzar objetivos múltiples ni beneficiar a todos los miembros de la sociedad, y que este conflicto debe ser reconocido y anticipar sus consecuencias. Por ello, es preciso evaluar en la mejor forma posible sus alcances y limitaciones, su contraposición con las políticas de manejo global de la economía y su enorme potencial de complementariedad con otras políticas sectoriales que requieren un manejo adecuado de la inversión pública.

C. Instrumentos de Política Agrícola Sectorial y Macroeconómica

La aplicación de incentivos económicos para la agricultura tiene a su alcance una serie de instrumentos de política sectorial y global que es preciso señalar y evaluar en cuanto a su uso potencial bajo las condiciones esperadas en los países. La selección y aplicación adecuada, en respuesta a problemas y condiciones específicas, evitará la utilización ineficiente de recursos escasos, principalmente cuando éstos tienen usos alternativos.

En primer lugar, los llamados precios administrados de los productos pueden adoptar varias formas según que el objetivo sea inducir el aumento de la producción o formar parte de una estrategia global de manejo de política económica y, en particular, de control inflacionario. Los precios de garantía tienen el propósito de incrementar la producción, redistribuir el ingreso en favor de los productores, reducir la incertidumbre o tan solo ser una guía para asignar el crédito subsidiado. Su estimación, lamentablemente, adolece de muchas limitantes sobre todo cuando se basa en costos promedio de producción, los cuales pueden ser muy variables entre regiones y entre unidades de producción y no reflejan los costos reales. Su administración compromete al Estado para la compra de los productos, lo cual requiere el establecimiento de empresas estatales cuyos costos deben contabilizarse cuando se analiza la relación beneficio/costo de estos programas. Por otra parte, es importante reconocer que la existencia de estas organizaciones públicas hace más vulnerable al Estado, que debe, en forma continua, financiar los déficit habituales de estas organizaciones.

La experiencia provee evidencia de que los precios guían las tasas de adopción tecnológica, pero igualmente importante es la apreciación de que los precios juegan también un papel relevante en la producción de tecnología, siempre que haya un potencial para innovación y voluntad de invertir en su descubrimiento. Estas consideraciones son fundamentales si se espera una más rápida modernización de la agricultura de la región. Se puede encontrar en los precios atributos que ejercen influencias muy sutiles. Por ejemplo en el caso de la caña de azúcar en la Argentina entre 1945 y 1966, la incorporación del contenido de sacarosa como consideración para el precio pagado fue determinante de la adopción de variedades de alto contenido de

sacarosa en reemplazo de otras que simplemente proveían un alto rendimiento en volumen de caña (Evenson y Cardomí, 1970). Una situación similar se observó en el Perú en el período 1980-1984 cuando, en respuesta a un precio único para el arroz en cáscara y sin consideraciones de calidad molinera, el área de arroz de la variedad CICA-8 (la de más alto rendimiento) se incrementó sustancialmente y desincentivó los esfuerzos de desarrollo y adopción de otras variedades de mucho mejor calidad molinera (Pomareda y Zavaleta, 1984).

Si bien el máximo interés en el manejo de los precios de los productos recae sobre su efecto en la producción, el uso de subsidios al consumo ha sido una práctica genérica con serias consecuencias para el presupuesto público y como una importante fuente de distorsiones. Esto surge fundamentalmente por la aplicación de subsidios generalizados al alcance de toda la población (y hasta de los países vecinos), sin tener en consideración niveles de ingreso y la condición grupal y familiar. Ante esto, una alternativa más recomendable frente a la crisis fiscal podría ser los programas de asistencia alimentaria a grupos en mayor peligro nutricional, incluyendo los niños, las madres gestantes y los minusválidos.

Cuando los precios, controlados o subsidiados, se aplican a ciertos insumos como los fertilizantes, no solo influyen la demanda de dichos insumos, sino también la mezcla o combinación de ellos en las tecnologías de producción. Es importante destacar que, por ejemplo, la elasticidad de la demanda de fertilizantes al corto plazo varía entre 0,3 y 0,7. Sin embargo, si en forma simultánea se incrementan los precios de los productos, la elasticidad de la demanda de fertilizantes varía entre 0,7 y 2,5. Este importante efecto debe anticiparse en un plan de fomento de la producción vía política de precios de insumos. La política de subsidio al precio de los fertilizantes ha probado ser efectiva para incentivar el uso de fertilizantes entre productores que no lo usaban, sin embargo puede introducir sesgos hacia el uso de insumos importados. Por otro lado, la promoción comercial indiscriminada del uso de insecticidas y fungicidas puede inducir a la dependencia de agroquímicos conducente a insoslayables daños ecológicos y de desequilibrio biológico.

Las tarifas sobre el uso de agua de riego de escorrentía y subterránea pueden constituirse en un instrumento de política de precios para incentivar un uso racional de este factor. El manejo adecuado del precio del agua induciría un uso más efectivo y motivaría las inversiones para evitar los problemas de drenaje, salinidad y erosión; la disminución de los efectos de los riesgos de sequía e inundación; la regulación del uso a través del tiempo; y, evidentemente, la tecnificación y modernización del riego.

La incertidumbre y los riesgos tipifican la actividad agropecuaria y parecen constituirse en factores cada vez más serios considerados por los productores para sus decisiones. Como una respuesta parcial a estas limitantes, además de las políticas de precios de garantía y de manejo de "stocks de" seguridad, el seguro agrario en sus diferentes modalidades puede, bajo condiciones muy particulares, constituir un importante incentivo para la producción, la adopción tecnológica y las inversiones en la agricultura. La viabilidad del seguro agrario en las actuales condiciones críticas de

disponibilidad fiscal implicaría, sin embargo, que el diseño de los programas podría ser con cobertura para riesgos específicos y con posibilidad de cobro de indemnizaciones sólo por pérdida total, lo cual disminuiría el riesgo moral; permitiría bajar los costos administrativos y que los montos de pagos por indemnizaciones sean cubiertos por las primas cobradas. Estas características de los programas, además de su diversificación en rubros asegurables, incrementarían su viabilidad financiera y contribuirían a su aumento de popularidad, principalmente porque los productores pagarían primas menores y los aportes del estado disminuirían sustancialmente.

De un trabajo realizado durante varios años por el IICA, que se enriqueció con la experiencia de muchos países a nivel mundial, se determinó que inducir la demanda por el seguro de cosechas con los esquemas actuales, con un elevado subsidio a las primas, supone que los mecanismos tradicionales de manejo de riesgo al alcance de los productores no son efectivos o son inadecuados. En dicho caso el seguro ofrecido por las instituciones públicas estaría sustituyendo dichos mecanismos y no necesariamente en una forma más eficiente para la sociedad. En relación a su asociación con los programas de crédito agrícola, el seguro de cosechas sólo mejora parcialmente la recuperación de los préstamos cuando las causas de las pérdidas son los desastres naturales; pero éstos no son en todos los casos las principales causas de la morosidad. En relación al costo de los programas, éstos han sido tan altos que han requerido subsidios que varían entre el 50 por ciento de las indemnizaciones en EE.UU. a 80 y 85 por ciento en México y Costa Rica (Hazell, Pomareda y Valdés, 1986).

Uno de los instrumentos de política sectorial (aunque en consulta y concertación con las autoridades monetarias) al que se recurre con más frecuencia para incentivar la producción en los países es la tasa de interés del crédito agrícola. De hecho se ha dado más atención a la tasa de interés en valor nominal que a su relación con los precios de los productos. El resultado ha sido que ante los precios bajos, el crédito subsidiado se ha desviado hacia oportunidades financieras más rentables que la agricultura. La existencia de tasas reales negativas, mientras la actividad agrícola no sea rentable, no podrá considerarse como un instrumento de política efectivo para el fomento de la producción agropecuaria. Por otra parte, la decisión de mantener dichas tasas activas a niveles muy distantes de las tasas pasivas y el mantenimiento de elevados costos de administración del crédito agrícola, requerirá recursos fiscales y, por tanto, ejercerá presión sobre las medidas de política monetaria.

Además de los instrumentos de política sectorial antes referidos, los instrumentos de política macroeconómica constituyen la forma más efectiva de acción del Estado para ofrecer incentivos económicos a la agricultura. La experiencia de los países revela que el manejo global de la política económica y la búsqueda de metas de desarrollo urbano industrial ha implicado la aplicación de políticas macroeconómicas que han ejercido una discriminación en contra de la agricultura. El manejo de la política cambiaria y en particular el tipo de cambio real (TCR), si bien cumple algún propósito en el manejo de los déficit fiscales, ha impuesto un fuerte gravamen en el sector agroexportador y, por otro lado, ha privilegiado la transferencia de ingresos a otros sectores vía alimentos baratos y otros

efectos. El tipo adecuado de cambio real, libre de sesgos y distorsiones, determina un nivel adecuado de rentabilidad del sector de exportaciones y de competencia con importaciones; por lo tanto, el TCR debe ser por lo menos neutro y no negativo en relación a los efectos positivos que por otro lado se pueden inducir con las políticas sectoriales.

La discriminación en contra de la agricultura no es permanente y los cambios en las condiciones a través del tiempo varían significativamente. En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, los términos de intercambio se movieron favorablemente para este sector entre 1973 y 1977, período durante el cual la agricultura ganó 12,7 por ciento; sin embargo, la posición fue revertida y entre 1977 y 1984 el sector perdió en los términos de intercambio 25,6 por ciento. El resultado de esto es que a pesar de que durante el último período el volumen físico de la producción agropecuaria se incrementó en 21 por ciento (acumulado), con sus ingresos los productores en 1984 podían comprar 8 por ciento menos productos industriales que en 1977. Ello revela un deterioro del estatus económico de los productores, a pesar del aumento de la producción, fundamentalmente debido a elementos de política macroeconómica inconsistentes con las políticas sectoriales (Norton, 1986).

En la formulación de las políticas globales, será necesario que se focalice la atención en el TCR, ya que la consideración del tipo de cambio nominal (TCN) puede inducir a apreciaciones incompletas y a decisiones erradas. En términos de la protección nominal (la relación de los precios domésticos a los precios internacionales), cuando ella es negativa implica que los productores no están recibiendo, a través de los precios, los beneficios de la competencia en el mercado internacional. Más aún, puede ocurrir que a pesar de los subsidios a los fertilizantes, al crédito y a las tarifas de agua de riego, la protección efectiva revele patrones similares a la protección nominal.

En la actualidad es ampliamente reconocido que la protección industrial o a otros sectores, puede penalizar tanto a los productores de rubros agrícolas exportables como de aquellos que pueden sustituirse con importaciones. En forma directa, una política que protege a la industria incrementa el costo de aquellos insumos importables que usan los agricultores como la maquinaria y los fertilizantes; e indirectamente, y quizás ello es más importante, afecta negativamente la agricultura a través de la tasa de cambio real. Ello se debe a que los precios domésticos de los productos agrícolas comercializables internacionalmente son menores en relación a los precios de los productos industriales comercializables protegidos y otros productos domésticos. Esto conduce a que se eleven los precios de la mano de obra rural y otros insumos para la agricultura, respecto de los precios de los productos agrícolas, reduciendo así la rentabilidad de los productos comercializables. De lo anterior podría inferirse que continuar protegiendo a la industria significaría desproteger a la agricultura; el desafío sin embargo está en el desarrollo de un conjunto articulado de medidas de política que por lo menos tienen efectos compensatorios intersectorialmente.

Es importante también discutir el papel que la política de precios juega y que jugará en el futuro en determinar los ingresos fiscales. Esto resulta de enorme significación principalmente para los países pequeños y

con menor desarrollo relativo de su sistema de tributación y administración fiscal. En este caso la recolección de impuestos a las actividades de comercio exterior y otras que se asocian con ellas, suele ser la única alternativa y se incurre en ella aunque se reconozca que dichas políticas impositivas pueden introducir distorsiones que, como se ha visto, perjudican a los productores agropecuarios. De allí que se haya encontrado que la discriminación en contra de la agricultura sea más significativa en los países menos desarrollados.

Las limitantes en los sistemas tributarios pueden ilustrarse por ejemplo con el caso de Haití. Hasta 1983 (aunque ha cambiado parcialmente en los últimos años) la política fiscal enfatizaba y dependía principalmente de los gravámenes al comercio exterior. Los impuestos a las exportaciones de café y azúcar y a la molinería de trigo importado representaron en 1982 más del 60 por ciento de los ingresos por tributación. Los ingresos presupuestarios regulares del sistema fiscal se agrupaban en 8 categorías: impuestos a las importaciones, los alimentos procesados, alcohol y cigarrillos, tarifas a las importaciones, alquiler de tierras estatales, tarifas al agua de riego, impuestos a la comercialización agrícola y los ingresos de las empresas paraestatales de procesamiento de alimentos. Además, existían otros ingresos extra-presupuestarios, incluyendo impuestos especiales en la harina y el azúcar y los ingresos generados de la exportación de las cuotas de los Estados Unidos para azúcar y café. (Los productos de reexportación son comprados en el mercado mundial y vendidos a un precio de cuota mayor). Un último elemento del sistema fiscal son las rentas inducidas por políticas específicas, las cuales son en cierto sentido impuestos no percibidos ("forgone taxes"); el caso más importante en valor es el subalquiler de tierras del Estado. Norton (1986) señala que dentro de esta gama de opciones el desarrollo institucional adecuado del sistema de recaudación fiscal permitiría un programa de ingresos del sector público que afecte menos a la agroexportación.

El diseño de la política de precios internos ofrecidos para la agricultura debe tener como telón de fondo el nivel y estructura de los precios internacionales y su evolución, pues aunque estos últimos no representan "precios de eficiencia", sí representan el costo de oportunidad (esperado) para las decisiones de vender o comprar internamente o en el mercado internacional. Esto cobra mucho mayor relevancia en la política de precios hacia el sector agroexportador, el cual en general deberá estar inmerso en la situación del mercado internacional si se pretende un desarrollo eficiente y competitivo. Sin embargo, dada una serie de factores que influyen en el desempeño de dicho mercado internacional, los precios de frontera futuros no pueden anticiparse con certidumbre. Dicha inestabilidad por un lado requiere del desarrollo de una capacidad interna de manejo de los precios domésticos de modo de aminorar la transmisión de las distorsiones de los precios internacionales hacia los precios domésticos y proveer señales más estables hacia la agricultura.

Por otro lado, la inestabilidad de los precios de los productos agrícolas comercializados internacionalmente plantea serios problemas en el manejo de los ingresos de divisas y los ingresos fiscales. Por ejemplo, cuando un producto domina la cartera de exportación o cuando los precios de

los varios rubros exportables están positivamente correlacionados, ante el alza del precio de un producto de exportación la gestión macroeconómica se torna más compleja, porque es difícil estimar la duración del aumento del precio y el grado de ajuste necesario para hacer frente a las variaciones temporales de esos factores externos.

La inestabilidad de los precios de los principales productos de exportación es significativa y mayor que la de los precios de productos manufacturados; es posible que esta inestabilidad sea una condición que prevalezca en el futuro. Sin embargo, debe reconocerse que dentro de los productos agrícolas de exportación de la región hay importantes variaciones. En el caso del azúcar, el cacao y el café, los índices de inestabilidad entre 1964 y 1984 han sido de 51,5, 34,1 y 37,7 por ciento, pudiendo inferirse las implicancias de inestabilidad del ingreso fiscal para los países de Centroamérica, México, Colombia y Brasil. En el caso del trigo, maíz y carne de vacuno los índices han sido menores de 16,9, 15,6 y 11,2 por ciento, pero su tendencia negativa ha sido mayor con importantes consecuencias fiscales positivas para los importadores y negativas para los exportadores (Banco Mundial, 1986).

Aunque casi siempre se señala el efecto de las políticas macroeconómicas en la agricultura, es preciso también reconocer que muchos desajustes en la macroeconomía tienen su origen, en cierta medida, dentro de la agricultura. Por ejemplo, en aquellos países en donde el café es parte importante de la actividad productiva y exportadora (Colombia y Costa Rica), el alza en los precios del café, a través de diversos vínculos en la economía, genera importantes efectos de orden inflacionario; se genera un mayor ingreso disponible y, por lo tanto, un aumento de la demanda de los productos comercializados o no internacionalmente. Pero como el precio de los productos comercializados (otros que el café) es en gran medida determinado por el precio mundial y la tasa de cambio, el referido efecto en el ingreso provoca un aumento de los precios de los productos no comercializados. Por otro lado, el aumento en el precio del café generaría un efecto positivo en la balanza de pagos y un aumento en las reservas, el cual de no ser neutralizado; implicará un efecto positivo en la base monetaria. Además, el mayor ingreso estimulará la demanda por crédito, lo cual también contribuiría a alimentar la inflación.

Del análisis efectuado surge que la interacción de la agricultura con el resto de la actividad económica es tan estrecha que resulta indispensable un análisis permanente y la toma de decisiones de política con base en una seria consideración de las interrelaciones sectoriales y de su dinámica, y que las decisiones de políticas macroeconómicas se hagan con una clara apreciación de sus efectos esperados en las decisiones de producción e inversión de los distintos tipos de productores, de los volúmenes producidos, precios finales en los mercados e ingresos fiscales del Estado. Evidentemente, comprender estos efectos requiere un esfuerzo permanente de investigación y la acción conjunta de los responsables de la política sectorial, de la política macroeconómica y de la planificación global. Asimismo, se concluye que los distintos instrumentos de la política de precios tienen efectos diferenciados sobre las políticas globales y que

existen por ende ciertas alternativas al respecto que resultan más compatibles con las restricciones macroeconómicas de cada país.

D. El Dualismo Agrario y la Política de Incentivos

El dualismo de la estructura agraria es un fenómeno conocido, y ampliamente analizado. En su expresión más básica, el mismo puede ser definido como la coexistencia dentro del sector agropecuario de dos "tipos" de agricultura: uno, que a menudo se ha denominado "comercial", que produce para el mercado -frecuentemente para la exportación- tiene una escala de explotación y acceso a los factores productivos adecuados, y toma sus decisiones basados en parámetros exclusivos de rentabilidad (y riesgo); el otro es el sector "tradicional" o de agricultura campesina, cuya producción es básicamente para autoconsumo o mercado interno, su dotación de recursos es escasa -minifundio- y en general tiene poco acceso a otros factores de producción y una mínima inserción en los mecanismos de mercado. Esta diferenciación entre estratos productivos constituye un dato significativo en la implementación de las políticas de incentivos para la modernización agrícola, si se quiere asegurar que todos los agricultores -y en especial aquellos sumergidos en la pobreza rural- tengan acceso a los beneficios que se deriven de la reactivación y modernización de la agricultura.

Como ya se ha señalado, las políticas macroeconómicas de muchos países de la región han tendido en los últimos años a incrementar los tipos de cambio reales en la economía, y especialmente el de los sectores exportadores. Esta tendencia beneficia al sector agroexportador y es coherente con las restricciones de balanza de pagos, pues alienta la producción local de bienes transables internacionalmente (tanto de productos exportables como sustitutivos de importaciones). Sin embargo, ésta política no favorece a los productores de bienes de consumo local con poco o nulo "costo de oportunidad internacional" y hasta puede perjudicarlos por el aumento de costos -especialmente los insumos importados- que implican las devaluaciones. Dado que buena parte de los productos de este segundo grupo (yuca, maíz blanco, papa, mandioca, etc.) son cultivados por los campesinos de agricultura tradicional, este sesgo de las políticas macroeconómicas requiere de mecanismos de compensación específicos si no se desea profundizar el dualismo agrícola.

La orientación que se debe brindar a las políticas de precios constituye un claro ejemplo de esta problemática. La modernización y tecnificación de la agricultura apunta a asegurar la competitividad de la producción agrícola regional en el mercado internacional en una etapa en que la tecnología tiene influencia creciente como definidora de las ventajas comparativas. Ello implica que la política de precios para los productos exportables debe tender a vincular los precios internos con los del mercado internacional a fin de asegurar la competitividad de las exportaciones y de los factores que afectan los costos de producción. Esta orientación, que aparece como inevitable para los productos de exportación, puede ser asimilada, y resulta un buen mecanismo de incentivos y "orientación hacia la eficiencia" para los agricultores que se encuentran insertos plenamente en

el mercado y que acceden en condiciones ventajosas a los factores de producción.

El sector de agricultura tradicional, en cambio, requiere de sistemas de precios específicos que le permitan irse incorporando gradualmente a la producción comercial y con ello a los beneficios de la tecnificación. Ello implica en estos casos un papel más activo del Estado, a través de instrumentos como los señalados en secciones precedentes -precios de garantía, provisión de insumos y crédito, capacitación, etc.- que permitan compensar los sesgos adversos de las políticas macroeconómicas y sectoriales globales. Para ser beneficiarios de la modernización y dinamización de la agricultura, y superar su situación de pobreza actual, el sector campesino requiere de otros componentes específicos de la política de incentivos. El acceso adecuado a los factores de producción, la organización para la comercialización, y la inversión pública en infraestructura -caminos, escuelas, etc.- aparecen como tres áreas prioritarias en esta dirección.

Finalmente, los aspectos señalados evidencian la necesidad de contar con información adecuada sobre la estructura agraria, a fin de evaluar anticipadamente los impactos distributivos de las opciones de políticas de incentivos.

E. La Política de Incentivos en los Países de la Región y las Políticas en los Países Industriales

El estilo de desarrollo de la comunidad internacional y las políticas de otros países han sido determinantes y continuarán siendo fundamentales para el logro de objetivos a nivel de la región, de los países individualmente y de los diferentes grupos poblacionales dentro de los países. Por ello, las políticas internas para la agricultura de los países de la región deberán considerar seriamente las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales y las políticas macroeconómicas para la agricultura y para la alimentación en los países industriales. En los próximos años será fundamental que el estilo de desarrollo que se adopte en los países de América Latina y el Caribe esté cada vez más consciente de la enorme interdependencia internacional, y que definan una posición propicia para relacionarse comercialmente entre sí, con los países industriales y con los más pobres en otros continentes.

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

La fijación de los precios domésticos de garantía, principalmente para los cereales, se calcula con frecuencia con base en costos de producción, pero los niveles finales ofrecidos se comparan con, y a veces hasta se decidan en consideración de, los precios internacionales, en la medida que ellos reflejan el costo de oportunidad de importar el producto en cuestión. Más aún, la comparación suele hacerse erróneamente con el precio internacional actual y no con el precio relevante que sería el precio internacional esperado al momento que se obtenga la cosecha doméstica. En relación con esto los países de la región requieren una acertada apreciación de, al menos, los siguientes aspectos: primero, que los precios internacionales tomados como referencia no son "precios de eficiencia", debido al enorme cúmulo de subsidios que hay detrás de ellos; segundo, que los precios internacionales de cereales incluyen un importante componente financiero, determinado por las condiciones internacionales de los mercados de capital; y tercero, que el precio final que paga el país lo define la tasa de cambio que se usa para la conversión del precio internacional al doméstico.

La protección interna a los productores en los países industriales, que en casi todos los casos se ha establecido después de prolongados períodos de crisis económica y en la agricultura misma, obedece también a un estilo propio de desarrollo y a una percepción de su capacidad y potencial para participar en los mercados mundiales. Una característica particular del proceso de protección es que obedece a una concepción dinámico-evolutiva de la penetración en el sistema internacional (ver Valdés y Zietz, 1980 y Petit, 1985). Por otro lado, esta estrategia es favorecida por los subsidios internos y por la estructura monopólica o en todo caso de cartel que existe en el comercio internacional de granos y lácteos. También es importante señalar que los elevados volúmenes producidos no son sólo un resultado de la protección directa sino de las políticas que favorecieron la generación y adopción tecnológica, que llevaron a incrementos considerables de productividad, a su vez inducida por los bajos costos de insumos y la protección a los precios y a las tasas de interés.

En los Estados Unidos, el mecanismo más enérgico de protección a los agricultores y no visto desde la gran depresión de los años 30, es el Food Security Act de 1985. No se sabe a ciencia cierta cual será el monto final que se pague al amparo de esta ley; sin embargo, las estimaciones fluctúan entre 50 y 90 mil millones de dólares en un período de 3 años. Dentro de los Estados Unidos se ha manifestado seria preocupación sobre aspectos de equidad y eficiencia de este programa y las inquietudes crecen cuando algunos estiman que los pagos del gobierno a los agricultores como proporción del ingreso total de éstos, significarían tanto como la mitad, dos tercios y tres cuartos en 1986, 1987 y 1988 respectivamente (Ford-Range y Halback, 1987).

En cuanto a la asistencia internacional para la agricultura y directamente para la alimentación, la controversia y el dilema continúan. Es abundante la evidencia existente sobre los beneficios de corto plazo (principalmente para los consumidores) que han surgido de los programas de ayuda alimentaria. Esto, en la medida que lo financia el tesoro público de los países industriales, es visto como un compromiso humanitario con los más

pobres del mundo que no pueden producir para alimentarse y menos para competir en mercados internacionales. Sin embargo, la transferencia de estos alimentos en forma indiscriminada a la población deprime la demanda por alimentos producidos domésticamente, sean éstos los mismos productos recibidos del exterior o sus sustitutos más cercanos.

La tendencia negativa del precio internacional del trigo entre 1968 y 1984 motivó, en el caso del Perú, por ejemplo, crecientes importaciones de este cereal en sustitución del trigo nacional; además de que los fideos elaborados con trigo importado sustituyeron en el consumo a la papa. El proceso fue favorecido por un subsidio al trigo importado que, entre 1970 y 1984, representó el 25 por ciento del presupuesto para subsidios a la alimentación. Otros productos subsidiados fueron la leche en polvo y el maíz importados y el arroz nacional (Lajo, 1986). El proceso cambió sustantivamente por lo menos en 1985, 1986 y 1987, cuando un gravamen al precio del trigo importado fue utilizado para financiar el precio de garantía de éste y otros productos agrícolas. Al mismo tiempo, un mayor precio de los fideos y el pan favoreció la sustitución del consumo de estos productos por otros como arroz y papa producidos domésticamente (Paz, Heckerman y Jiordan, 1987).

En algunos países industriales se ha mostrado preocupación por su contribución a la asistencia técnica para la producción agropecuaria a los países en desarrollo, porque dicha ayuda contribuye a incrementar la ventaja comparativa existente para el comercio internacional. Un estudio reciente (Houck, 1986) revela que por lo menos para 48 naciones de ingreso medio y bajo, entre las cuales hay seis de Latinoamérica con ingreso per cápita de menos de \$1.500, el aumento en productividad agrícola adquirido con asistencia externa o sin ella se traduce esencialmente en crecimiento económico global. Un aumento del ingreso per cápita global de 10 por ciento estaría fuertemente asociado con una expansión del 10 al 11 por ciento de sus importaciones agropecuarias. Además de ello, aunque no haya sido analizado por el autor, debe señalarse que el crecimiento agrícola sería posible en parte por las importaciones adicionales de insumos y maquinaria para incremento de la productividad en la agricultura.

V. LA ORIENTACION DE LA INVERSION

A. La Inversión Pública

La actual situación de endeudamiento externo de los países de la región tuvo su origen en un momento en el cual el sistema bancario de los países desarrollados contó con abundantes recursos provenientes del "boom petrolero" (petrodólares) y, en búsqueda de rentabilidad financiera, dio facilidades para colocar sus recursos en los países en desarrollo y en particular en Latinoamérica y el Caribe. Ello fue reforzado por el hecho de que la banca internacional de fomento, con toda su experiencia y conocimiento de la región, no siempre desarrolló mecanismos de cooperación con los países que permitieran apoyarlos en el uso adecuado de las nuevas líneas de crédito. Esto fue reforzado por la salida de capitales privados desde ALC hacia los países desarrollados y se agravó por la caída de los precios internacionales de los productos exportados y por la elevación de las tasas de interés, cuando ya los países de la región habían acumulado un débito sustantivo.

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

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

Al destacar sólo estos aspectos, tratados con más detalle a continuación, queda pendiente una muy necesaria discusión del dimensionamiento de la inversión pública en agricultura en relación con lo que se realiza en otros sectores afines o no a la agricultura o que indirectamente contribuyen con el desarrollo de este sector. Sin embargo, comprender cabalmente el papel de la agricultura en la economía nacional será

un factor que lleve hacia la mayor asignación de recursos para este sector y para los componentes de los otros sectores que interactúan con la agricultura; que en otras palabras viabilizan el desarrollo de la agricultura como las inversiones en infraestructura rural, educación rural, educación alimentaria, etc. En cualquier caso, antes que plantear simples y drásticas reducciones en el gasto público, es fundamental la identificación de las inversiones y el gasto que el Estado requiere hacer para poder cumplir más eficientemente sus funciones.

B. Selección y Priorización de las Inversiones del Estado

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

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

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

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

Con algunas variantes importantes entre los países de la región, y habiendo encontrado una asociación directa entre gastos en Investigación, Extensión y Educación (IEE) y desarrollo relativo, en 1980, los países de la región invirtieron en IEE entre 0.20 y 1,64 por ciento del PIB agropecuario. Las cifras han mejorado considerablemente entre 1975 y 1985, pero está aún muy lejos de las inversiones hechas en los países desarrollados. No sólo será necesario contar con mayores recursos, sino que esta inversión se oriente hacia la generación de material genético de alto potencial y de conocimiento tecnológico, que permite la utilización eficiente de los recursos con un espíritu conservacionista y la aplicación de insumos industriales con responsabilidad por la ecología y la salud. Por otro lado, esta inversión pública debe también tomar muy en cuenta el efecto inductivo que tenga sobre la inversión privada, tanto para la producción de material genético, como para la provisión de servicios de asistencia técnica privada (Pomareda, 1987).

Los proyectos de desarrollo rural han sido, sin lugar a duda, el rubro más importante en el presupuesto de inversión pública en agricultura, al cual se han hecho las mayores contribuciones a este sector por parte de

la Banca Internacional de Fomento. Bajo este gran título, y en nombre de los campesinos de América Latina y el Caribe, se ha dedicado la mayor proporción de recursos para construir grandes proyectos para incorporar nuevas tierras, proyectos que en su tiempo fueron factibles por la disponibilidad de recursos y quizás justificados, dada la percepción existente según la cual ampliar la frontera agrícola significaba más tierras bajo cultivo. Actualmente, la ampliación de la frontera agrícola se fundamenta en un concepto distinto, que es el de incrementar la productividad de la tierra vía inversiones privadas (de los productores) en las unidades de producción para lograr un manejo más eficiente del riego, evitar la erosión, recuperar tierras afectadas por drenaje y salinidad, y pequeñas obras de riego para productores organizados. Estas y otras inversiones que ejecutan los productores en forma individual y organizada se convierten en una fuerza importante para el desarrollo rural y, por tanto, deberán ser favorecidas por el Estado, mediante el apoyo a la organización de los productores y la movilización de recursos financieros que hagan posible su gestión. Por otro lado, en muchos países, con los adecuados incentivos estatales, la empresa privada, y no el Estado, está haciendo importantes inversiones para la incorporación al riego de tierras con potencial agrícola, o para el establecimiento de criaderos de camarones y peces.

Es posible, por lo tanto, que en el futuro inmediato el desarrollo rural pueda verse sustancialmente fortalecido por programas estatales de gestión, reestructuración de la propiedad y titulación de tierras, educación, motivación y apoyo directo para la organización y la participación, que fortalezcan y complementen las grandes obras de infraestructura física que el Estado ha construido.

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

El campo del control integrado de plagas y enfermedades de los cultivos requiere una inversión pública de carácter prioritario, ampliamente justificada por los retornos económico-sociales de corto plazo y la preservación ecológica al largo plazo. La peligrosa dependencia de la agroquímica, inducida por un sector privado con una actitud eminentemente comercial, ha contribuido a que los costos en agroquímicos para control de plagas y enfermedades representen día a día una proporción creciente de los costos de producción de los cultivos, sin que exista evidencia significativa de que con ellos los rendimientos sean más estables a través del tiempo, y

con clara evidencia de que la dependencia de los agroquímicos aumenta a una tasa geométrica. La enorme responsabilidad del Estado se sitúa en dos áreas: i) invertir recursos en el sector público agrario, para que se forjen los recursos humanos y se genere la tecnología que haga posible un proceso de modernización agropecuaria compatible con una filosofía de manejo ecológico de largo plazo; y ii) normar la actividad del sector industrial privado para que la producción de agroquímicos sea compatible con los principios antes descritos. Es importante y necesario enfatizar que dados los fuertes vínculos internacionales en el campo del desarrollo tecnológico y la producción y comercio de agroquímicos, esto constituye una responsabilidad a nivel internacional que debe apoyarse.

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

La priorización de la inversión pública conlleva una corresponsabilidad de la banca internacional de fomento para ravisar la vigencia de políticas que en el pasado promovieron proyectos públicos de larga maduración. Los grandes proyectos de infraestructura de riego son sólo un ejemplo y, sin embargo, el BIRF dedicó 32,1 y 30,6 por ciento del total de préstamos para agricultura en estas líneas, entre 1975/79 y 1980/85 contra 5,1 y 4,3 por ciento para investigación y extensión durante los mismos periodos (Pomareda, 1987). En forma similar, el BID entre 1961 y 1985 ha proporcionado crédito a la agricultura, principalmente para grandes proyectos de riego y de desarrollo rural, por un total de 6.671 millones de dólares, lo cual representa un promedio del 21,2 por ciento del crédito total otorgado por el BID. En 1985 el aporte para la agricultura de 320.5 millones representa tan solo el 10,5 por ciento del total prestado. En el mismo año, el aporte para investigación y extensión (sin contar las contribuciones al CGIAR) representó el 2 por ciento del total (BID, 1985). Los criterios de priorización de la banca internacional de fomento deben guardar relación con los requerimientos actuales en los países. En tal sentido, la asignación de fondos a grandes proyectos de infraestructura, que fue un elemento prioritario en otras épocas, debe ser revisada.

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

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

C. Relaciones entre las Inversiones Pública y Privada y el Papel del Sector Financiero Nacional

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

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

Las inversiones efectuadas en agricultura por parte de grupos industriales establecidos en el sector urbano están surgiendo con buenas perspectivas y como una forma efectiva de integración multisectorial interpretada como un proceso de integración vertical de las empresas e integración horizontal de varias empresas. La participación de estos grupos requiere ser guiada por el Estado, con el propósito de que en el proceso se extraigan los beneficios deseados para los agricultores y asalariados y se produzca la conjunción de la capacidad gerencial con la habilidad de cultivar la tierra.

Las inversiones efectuadas por el sector agrícola privado son financiadas con recursos propios, con préstamos de la banca de fomento agropecuario y de la banca comercial, o más recientemente con mayor énfasis, por grupos agroindustriales o agroexportadores que persiguen "joint ventures" con los productores. Las políticas gubernamentales deberán procurar una mayor motivación y consecuente participación de la banca comercial en el

financiamiento de la agricultura. Al interior de las instituciones financieras nacionales que financian a los productores, es imperativo el incremento en su eficiencia y la utilización de políticas que permitan que el crédito llegue a más agricultores. Por otra parte, el aporte de la banca internacional de fomento y privada hacia instituciones nacionales de crédito para productores y comerciantes de productos agropecuarios puede incrementarse notablemente como una alternativa al apoyo a los gobiernos para proyectos estatales de infraestructura y otros que, en la experiencia bien documentada de los organismos financieros internacionales, han probado no ser tan exitosos como se anticipaba.

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

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

Primero, que el crédito subsidiado tiene fines de fomento y por tanto de inducción de la inversión para capitalización, pero lamentablemente el mayor porcentaje del crédito agrícola no es para este fin, sino para crédito de avío.

Segundo, si el crédito es de fomento de la inversión no puede concentrarse siempre en los mismos agricultores, muchos de los cuales han recibido este crédito por más de 30 o 40 años, con el resultado de que sólo el 10 por ciento de los agricultores de la región se beneficia de estos programas.

Tercero, la continuidad de los programas de subsidio a la agricultura vía la tasa de interés debe analizarse en términos de su alcance distributivo en comparación con otras políticas, como los precios de garantía y los subsidios a los fertilizantes.

Cuarto, la especialización unisectorial en la actividad crediticia de la banca de desarrollo agropecuario limita su capacidad para contribuir a la movilización financiera y le impide el financiamiento de actividades empresariales de tipo multisectorial

y con elevados grados de integración vertical, en los cuales se localiza un importante potencial para la integración de la agricultura a los otros sectores.

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

VI. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

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

A. El Sistema Institucional y las Políticas para la Agricultura

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a la participación directa en actividades económicas, existen áreas en las que la acción inicial del Estado ha permitido el desarrollo posterior de empresas privadas y cooperativas que prestan servicios

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

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

En cuanto a la organización institucional, resulta necesario buscar nuevas formas que faciliten una mayor participación de los usuarios en la dirección de empresas estatales y una mejor eficiencia operativa. Finalmente, la gerencia ("management") de la actividad del sector público ofrece en la mayoría de los países de ALC enormes perspectivas de mejora. En la era de la informática y de la revolución de las comunicaciones, es necesario que el sector público agropecuario incorpore sistemas de información, procesamiento de datos y conocimientos de moderna técnica empresarial. Este es un aspecto fundamental tanto para la administración eficiente de las actividades económicas desarrolladas por el sector público como para el ejercicio de la función estatal reguladora y orientadora de la actividad económica.

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

B. El Sistema Institucional para el Financiamiento de la Agricultura

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

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

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

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

VII. BIBLIOGRAFIA

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Informe Anual. BID, Washington, D.C., 1985.
2. BERARDI, G.M. and GEISLER, CH.C. The Social Consequences and Challenges of New Agricultural Technologies. Westview Press, Boulder. 1984.
3. CEPAL, 1987. El Proteccionismo de los Países Industrializados: Estrategias Regionales de Negociación y Defensa. LC/G. 1459. Junio, 1987.
4. _____/FAO. El Crecimiento Productivo y la Heterogeneidad Agraria. Unidad CEPAL/FAO, Santiago, Chile. 1986.
5. CORECA/IICA. Estudios de Política Agrícola Globales de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica. 1986.
6. DOLMAN, A.J. Resources, Regimes and World Order. Pergamon Press, New York. 1981.
7. ELIAS, V. "Government Expenditures on Agriculture and Agricultural Growth in Latin America", IFPRI, Research Report No. 50, Washington D.C., October 1985.
8. EVENSON, R. E. y M. Cardoni. Responsiveness to Economic Incentives by Sugarcane Producers in Tucuman, Argentina, Economic Growth Center, Yale University, 1970.
9. FISHER, S. Issues in Medium-Term Macroeconomic Adjustment. World Bank Research Observer, 1(2):163-182. julio, 1986.
10. FORD-RUNGE C. and D. Halback. Sales Tax on Food can Pay for Farm Programs. Choices, First Quarter 1987.
11. HAZELL, P.B.R., C. Pomareda y A. Valdes (ed). Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience. Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore. 1986.
12. HOUCK, J.P. Foreign Agricultural Assistance. Choices, First Quarter 1987.
13. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA). Memoria del Seminario sobre Política Comercial y de Precios en la Agricultura Latinoamericana, Cartagena, Colombia, 27-30 marzo, 1987.a.

14. _____. Revisión de Aspectos Conceptuales y Experiencia Reciente con los Programas de Ajuste Estructural y Ajuste Sectorial Agropecuario. IICA, San José, Costa Rica, junio 1987.b.
15. LAIRD, S. y YEATS, A. 1989. Barreras no Arancelarias de Países Desarrollados. 1966-86. Finanzas y Desarrollo, Banco Mundial. Marzo 1989.
16. MANDLER, P. Sobre Indicadores de la Importancia Económica de la Agricultura y sus limitaciones. IICA, Programa I. Mayo 1987.
17. MELLOR, J. Agriculture in the Road to Industrialization, in Lewis, J.P. y V. Kallab (Eds.). Development Strategies Reconsidered: US-Third World Policy Perspectives. New Brunswick, N.J. Transaction Books. 1987.
18. LAJO, M. Precios, Subsidios y Monopolios. Fundación Friedrich Ebert. Lima, Perú. 1986.
19. MCCLINTOCK, D.W. Agricultural Technology Transfer in the Envolving North-South Dialogue. Ch. 7. In McIntyre, J.R. and D.S. Papp. The Political Economy of International Technology Transfer. Quorum Books, New York, 1986.
20. MCLNTYRE, J.R. and PAPP, D.S. The Political Economy of International Technology Transfer. Quorum Books, New York. 1986.
21. NORTON, R.D. Dominican Republic Agricultural Sector Study. Report to the Wordl Bank, abril, 1986.
22. _____. Haitian Agriculture: Production Costs and Pricing and Fiscal Structures. Unpublished Report 1986.
23. OBSCHATKO, E. La Modernización del Sector Granos en Argentina. Informe Final de Consultoría. Buenos Aires, Argentina, Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, IICA. 1989. 78 p.
24. PAZ, J., D.G. Heckerman y J.T. Riordan. Mechanisms for Encouraging Agricultural Production that are Compatible with Heterodox Monetary, Debt Management and International Trade Policies: The Case of Peru. AAEA Annual Meeting 1987. East Lansing, Michigan.
25. PETIT, M. Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community. IFPRI Research Report No. 51, Washington D.C., Noviembre 1985.
26. PIÑEIRO, M.E. Modernización Agrícola y Vinculados Intersectoriales en el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Documento Presentado en el Segundo Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola, México, julio 1987.

FECHA DE DEVOLUCIÓN

42

Conceptual sobre la Modernización de la
sobre los Procesos de Modernización de la
latina y el Caribe. IICA, San José, Costa

arrollo y el Financiamiento de la Genera-
Tecnología Agropecuaria". ALIDE, Lima.

cial Viability of Agricultural Insurance.
eda, C. y Valdés, A. (eds). Crop Insurance
pment. Johns Hopkins University Press,

Perspectivas de Ajustes Regionales en la
n la Costa Norte y Selva Alta del Perú".
-84, INIPA, Lima, Perú. 1984.

in Developing Countries. Universidad
Blanca, Argentina, 1983.

Balance Preliminar de la Economía
Comercio Exterior. México. Marzo 1989.

"Análisis

Norte del Perú". Grupo de
Ministerio de Agricultura, Lima,

34. SCHUH, G.E. "The International Cor
Lending". Paper presented at
Adjustment Lending in Agricultur

35. TIMMER, C.P. Getting Prices R
Agricultural Price Policy. Cor

36. VALDES, A. Efecto de las Políticas
Crecimiento Agropecuario: La
Económico y Social en América
D.C.

37. _____ y J. Zietz. Agricultu
Cost to Less Developed Count
Washington D.C. Diciembre,

38. WILLIAMSON, J. and D.R. LESSAR
Policy Responses. Inst
Washington, D.C. 1987

39. WORLD BANK. 1989. World D
Development. Washing

Autor

Título Reunión Latinoamericana
financiamiento agrícola

Fecha
Devolución

Nombre del se

23 SET. 1996

Adri

and