



ORIENTACIONES PARA EL FONDO ESPECIAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA "SIMÓN BOLÍVAR"

Abril 1988



PROGRAMA III:
ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL



ORIENTACIONES PARA EL FONDO ESPECIAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA "SIMÓN BOLÍVAR"

Abril 1988

SERIE DE PUBLICACIONES MISCELANEAS
ISSN 0534-5391
A1/OC-88-004



PROGRAMA III:
ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

II CA
PH-CR-A1-
OC-04
1988

INDICE

ORIENTACIONES PARA EL FONDO ESPECIAL DE DESARROLLO AGRICOLA "SIMON BOLIVAR"

PRESENTACION	5
I. INTRODUCCION	6
1. Antecedentes	6
2. Algunas tendencias en la problemática rural de América Latina	7
2.1 El decrecimiento de la capacidad productiva	7
2.2 La brecha financiera	9
3. El marco de implantación del Fondo Especial de Desarrollo Agrícola	10
4. Acciones previas para la operacionalización del Fondo ..	11
II. LINEAMIENTOS OPERATIVOS	12
1. Características y propósitos del Fondo	12
1.1 Base jurídica	12
1.2 Objetivos	12
2. Modalidades de Acción	13
2.1 Estímulo a la concertación de esfuerzos	13
2.1.1 En el ámbito de la banca estatal	13
2.1.2 El esfuerzo no gubernamental	15
2.2 Intermediación financiera	19
2.3 Alternativas y políticas diferenciadas	21
2.3.1 Capital semilla	21
2.3.2 Apoyo a pequeños productores	23
3. Operaciones	26
3.1 Modalidades de participación	26

3.2	Tipología operativa	27
3.2.1	Canalización de crédito para organizaciones de pequeños productores	27
3.2.2	Establecimiento de sistemas de co-participación financiera	29
3.2.3	Canalización de créditos blandos para obras de infraestructura	32
3.2.4	Recursos no reembolsables del Fondo para proyectos, asistencia técnica y evaluación ...	33
3.2.5	El Fondo podría recibir fondos en fideicomiso	35
4.	Financiamiento y administración	35
4.1	Recursos del Fondo	35
4.2	Normatividad financiera	36
4.3	Entidades participantes y condiciones de financiamiento	37
4.4	Impacto y especificidad	39
4.5	Criterios de prioridad	40
4.6	Estrategia básica	41
4.7	Normatividad operativa	41
4.8	Organos de administración	42

PRESENTACION

El IICA, a través del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, identificó tres áreas para la Cooperación Técnica con los Gobiernos en torno a la problemática que aqueja al sector de pequeños productores rurales en América Latina y el Caribe: el fortalecimiento institucional, la capacitación y la consolidación de acciones de desarrollo rural.

Una de las dificultades manifiestas para consolidar las acciones de desarrollo rural en los diferentes países es la ausencia de fondos financieros que, a través de recursos propios o mediante la negociación con fuentes externas, puedan cubrir los requerimientos de crédito para la producción de las unidades campesinas así como los de construcción de infraestructura básica dentro de los proyectos de desarrollo rural.

El documento que se presenta a continuación, denominado "Orientaciones para el Fondo Especial de Desarrollo Agrícola Simón Bolívar (FEDA)", ha sido elaborado por el Programa III con la colaboración del Consultor Abelardo Pachano B., precisamente con el objeto de contribuir a la estructuración e implementación del Fondo en referencia cuya creación fue aprobada por la Junta Interamericana de Agricultura.

Durante el año de 1988 se realizarán los estudios necesarios para el logro de los productos identificados en la Acción de Coyuntura "Acciones básicas para la creación de mecanismos financieros especiales para el desarrollo rural". Posteriormente se analizará la necesidad de elaborar un proyecto para la ejecución de las actividades del Fondo, o se definirá si éste puede manejarse como una actividad de la Dirección del Programa cuyos resultados esperados se establecerían en los programas operativos anuales.

FONDO ESPECIAL DE DESARROLLO AGRICOLA

"SIMON BOLIVAR"

I. INTRODUCCION

1. ANTECEDENTES

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA, manejó el Fondo "Simón Bolívar" por espacio de ocho años, durante los cuales logró ejecutar cincuenta y ocho proyectos en veintitrés países. Se orientaron en su mayor parte al apoyo de iniciativas y actividades desplegadas por pequeños productores agropecuarios de América Latina y el Caribe, en el marco de los proyectos que los países estaban ejecutando para resolver problemas relacionados con sus procesos de desarrollo agrícola y rural.

Una evaluación relativa al funcionamiento del Fondo en ese período señala: "El Fondo Simón Bolívar, debido a su capacidad financiera que permitió formar una masa crítica en los países, a su flexibilidad en su administración, y a su enfoque en proyectos definidos y prioritarios para los países, ha permitido al IICA llevar adelante acciones de impacto en el desarrollo rural y agrícola que son factibles de medir y en muchos casos de efecto multiplicativo. Esto le ha dado en cierta medida una nueva imagen al IICA a nivel de los países y ha sido factor importante para establecer mejores nexos con las agencias internacionales de financiamiento" 1/.

Por resolución IICA/JIA Res. 111-0185 del 25 de octubre de 1985, la Junta Interamericana de Agricultura, órgano directivo del Instituto, creó el Fondo Especial de Desarrollo Agrícola "Simón Bolívar" (FEDA), tomando en cuenta, entre otras razones, que los "Estados Miembros del Instituto han considerado necesario la constitución de un nuevo Fondo Especial para el Desarrollo Agrícola con características similares a las del Fondo Simón Bolívar, que mantenga en su designación el nombre del Libertador".

El Reglamento del Fondo aprobado por el Comité Ejecutivo, contiene su naturaleza, sus objetivos, la estrategia básica, los criterios para seleccionar los proyectos, las fuentes de financiamiento, las atribuciones de la JIA, del Comité Ejecutivo y del Director General para la administración del Fondo.

1/ IICA. 1986. Evaluación del Fondo "Simón Bolívar";
(Mecanografiado)

2. ALGUNAS TENDENCIAS EN LA PROBLEMATICA RURAL DE AMERICA LATINA

2.1 El decrecimiento de la capacidad productiva

Quizás uno de los problemas de mayor gravitación en los procesos de desarrollo de América Latina sea el agotamiento relativo de la capacidad productiva del sector agropecuario para ajustarse al crecimiento de la población.

Algunos estudios y proyecciones 2/ ofrecen perspectivas que no pueden menos que llamar la atención de los Gobiernos y de los diseñadores de políticas. Entre las más importantes cabe destacar:

- a) La tendencia decreciente en la producción de alimentos por habitante. Es agravada por el hecho de que a principios de la década de los años sesenta América Latina, en conjunto, generaba excedentes agropecuarios.
- b) Tendencia regresiva en la cantidad y calidad de los alimentos consumidos por la población. Se han dado descensos en ciertos casos alarmantes en las disponibilidades de proteínas, pues los alimentos que las suministran y los que aportan vitaminas han perdido peso en favor de los que producen energía. Este fenómeno viene agravando el hambre crónica en sectores cada vez más importantes de la población.
- c) En términos de distribución espacial de la población, se advierte una tendencia al crecimiento urbano en detrimento de la población rural, acompañado con una muy reducida facultad del sector agropecuario para ofrecer empleo productivo y de una incapacidad general de la economía para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo.
- d) Vista la evolución de la agricultura en América Latina se nota una tendencia creciente a la dependencia alimentaria, agravada por problemas derivados de la saturación de los recursos físicos y fuertes restricciones financieras y tecnológicas. El hecho es más grave si se considera que la insuficiencia estará relacionada con granos alimenticios, lácteos y grasas vegetales, que constituyen en buena parte la dieta de la mayoría de la población.

2/ FAO: 1981. La Agricultura hacia el año 2000. Problemas y opciones de América Latina.

- e) El máximo volumen de producción que se espera en la región dependerá en un 53% de la incorporación de nuevas superficies al cultivo (72 millones de has.) y en un 47% del incremento de los rendimientos. Se considera que el aumento de los rendimientos deberá variar entre 1.3 y 1.5% lo que significa tasas muy superiores a las observadas en el pasado.
- f) Las inversiones requeridas por el sector agropecuario son de tal magnitud que sólo de manera excepcional podrán cubrirse con el ahorro agropecuario. Se ha estimado que destinar el 25% del producto urbano-industrial para financiar inversiones rurales, "sería suficiente, en muchos países, para cubrir más del 60% de la formación de capital anual requerido por la agricultura" 3/.
- g) El documento de la FAO revela la importancia de los factores externos en el comportamiento del desarrollo agrícola en los países del Tercer Mundo. En efecto, a pesar del incremento de la producción, señala que en 1985 una de las características del comercio y la economía fue una gran oferta y una escasa demanda de productos agrícolas, motivada por "el estado de la economía mundial y los problemas financieros del país en desarrollo". Un estudio realizado por la FAO a comienzos de 1985 -mitad del decenio-, buscó identificar los factores que han influido en la agricultura en el pasado a fin de obtener proyecciones. Las opiniones de los expertos, que representaban una amplia gama de disciplinas agrícolas, luego de colocar en primer lugar como un factor con efecto negativo al crecimiento demográfico, (con 34 puntos), identificaron como altamente negativos los factores siguientes, en el orden en que se transcriben:
- Problemas del servicio de la deuda (32 puntos).
 - Estancamiento del comercio/proteccionismo (26 puntos).
 - Tipos de interés (20 puntos).

3/ Los datos que constan en este capítulo tienen las siguientes fuentes: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA): "El crédito agrícola en América Latina"; presentado al Seminario sobre financiamiento agrícola, Quito, 17-21 de octubre 1983; FAO, 1986. Informe Mundial Alimentario.

- Políticas de precios agrícolas en los países desarrollados (18 puntos).
 - Degradación del medio ambiente (17 puntos).
 - Inestabilidad política local y guerra civil (14 puntos).
 - Falta de participación popular (13 puntos).
- h) No parece realista esperar que el impulso necesario para el desarrollo agrícola venga de fuera o se financie con recursos foráneos dado que la deuda externa representa el obstáculo fundamental para volver a alcanzar los ritmos pasados de crecimiento. Es necesario generar un impulso dinámico "desde adentro". Políticas económicas que enfatizen la acumulación económico-social, la innovación tecnológica, la diversificación -parece que hoy no sobrevive el más fuerte sino el más diversificado-, la ampliación del mercado interno a través del mejoramiento del nivel de vida de la mayoría, parecen ser la pista de trabajo para el presente. Poner en escena a ese importante actor que es el campesinado de América Latina, puede ser la condición sine qua non de la democracia y el desarrollo en la región.

2.2 La brecha financiera

La insuficiencia de recursos financieros para el sector agropecuario latinoamericano, especialmente para apoyar a los grupos de pocos ingresos, ha sido uno de los factores de mayor gravitación en el ritmo decreciente de la producción alimentaria en la región.

El estudio ya citado del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, para el Seminario sobre el financiamiento agrícola, realizado en Quito (Ecuador) en octubre de 1988 identificaba algunas causas estructurales que derivan del hecho de que casi el 82% de las explotaciones agrícolas en América Latina tienen una extensión menor de 10 has. Estas propiedades exhiben además bajos niveles de productividad, generan ingresos insuficientes aun para satisfacer las necesidades de consumo más elementales y, por lo tanto, provocan la insuficiencia crónica de ahorro. De manera concomitante los factores de riesgo y la baja rentabilidad han ido ahuyentando la inversión, mientras las tasas de interés subvencionadas para el sector agropecuario han desalentado el empleo de ahorro propio por parte de los grandes agricultores y ganaderos, quienes, obviamente, han preferido colocar sus recursos líquidos en otras

actividades de mayor rentabilidad. El documento en referencia planteaba tres conclusiones nodales:

- a) Al reconocer que las diferencias con la agricultura de los países industrializados no parecen estar localizadas en la dimensión promedio de la propiedad sino en el marcado contraste en el capital invertido por unidad de superficie, se evidencia que el impulso al desarrollo agrícola de la región deberá estar asociado a un intenso proceso de formación de capital;
- b) Como resultado de su insuficiencia crónica de ahorro, el sector agropecuario es altamente dependiente del financiamiento, tanto para su operación (crédito de avío y habilitación) como para su expansión (créditos refaccionarios para la adquisición de bienes de capital y para obras de mejoramiento de las fincas);
- c) A causa de la presencia de factores tanto estructurales como institucionales determinantes en la "huida" de ahorro del sector agropecuario hacia las actividades urbano-industriales, la acumulación de capital en el campo latinoamericano difícilmente podrá lograrse mediante mecanismos de aliento al ahorro rural. En tales condiciones resulta evidente que el ahorro ex-ante para financiar la capitalización agropecuaria no puede provenir -de modo suficiente- del propio medio rural. De aquí se desprende el papel estratégico de la política de crédito agrícola, en la medida en que hace factible la canalización de fondos prestables del conjunto de la economía hacia el sector rural.

3. EL MARCO DE IMPLANTACION DEL FONDO ESPECIAL DE DESARROLLO AGRICOLA

La iniciativa del IICA con respecto al Fondo Especial de Desarrollo Agrícola "Simón Bolívar" no pretende implantarse en el vacío. El punto 2 de este documento describe, por una parte, las experiencias vividas, portadoras de innovaciones y de visiones de futuro y plantea, por otra parte, los procedimientos, operaciones y combinaciones sui generis que inspiren otras iniciativas:

- Mecanismos para la asignación de recursos crediticios que combinan el crédito con las líneas de apoyo de capacitación y servicios.
- Establecimiento de "Fondos Conjuntos" que combinan recursos estatales y privados, capacidades administrativas y metodologías participativas.

- Formación de "pools" de financiamiento que involucran fondos provenientes de agencias no gubernamentales de apoyo al Tercer Mundo, iniciativas locales y recursos públicos.
- Experiencias de considerable valor cualitativo desarrolladas por entidades no gubernamentales que en las últimas dos décadas han ido consolidando una metodología de trabajo específica junto a los sectores más desfavorecidos del campesinado de la región.

Estas experiencias tienen la ventaja de haberse gestado y probado en un largo proceso de acompañamiento de los grupos campesinos y de haber logrado hacer viable y eficaz el flujo de recursos provenientes de iniciativas no gubernamentales de Europa y América del Norte, las cuales, a su vez, han dinamizado fuentes de ayuda alternativas a las de carácter internacional público.

4. ACCIONES PREVIAS PARA LA OPERACIONALIZACION DEL FONDO

Para poner en práctica los lineamientos propuestos en los siguientes capítulos de este documento, es fundamental conseguir recursos, nacionales o internacionales, para financiar fondos especiales, a nivel multinacional o de cada país.

Con este propósito, el Programa III ejecuta actualmente una Acción de Coyuntura con los siguientes contenidos:

- a) Sistematizar la constitución y operacionalización de fondos financieros especiales, destinados al estímulo de actividades agropecuarias y de desarrollo rural en países seleccionados.
- b) Formular una estrategia para movilizar una financiación nacional y/o internacional para constituir un "capital semilla" en el FEDA y aplicarlo a acciones de desarrollo rural.
- c) Analizar la viabilidad institucional, técnica y financiera del fortalecimiento o de la constitución y operacionalización de fondos especiales para financiar acciones de desarrollo rural.
- d) Promover, con base en los análisis de experiencias y estudios de viabilidad, la divulgación y gestión financiera con los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, para el fortalecimiento o la creación y operacionalización de fondos especiales de desarrollo rural.

- e) Definir la naturaleza, cobertura y contenidos de las acciones futuras del IICA, con el propósito de fortalecer o crear y operacionalizar mecanismos especiales para financiar proyectos de desarrollo rural.

Como parte de los trabajos programados con base en esta acción de coyuntura, en setiembre de 1988 se realizará un seminario sobre "El papel de la economía campesina en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario", en el cual se dará una amplia discusión del tema. Se invitarán a representantes de Organismos Internacionales de Financiamiento y de Cooperación Técnica, Organizaciones No Gubernamentales y Especialistas provenientes de las subregiones y de países miembros del IICA. En octubre de 1988 se dispondrá de las conclusiones de esta reunión.

El objeto siguiente consistirá en realizar gestiones institucionales y financieras orientadas a la creación o fortalecimiento y operacionalización de fondos especiales de desarrollo rural a nivel nacional y multinacional.

III LINEAMIENTOS OPERATIVOS

1. CARACTERISTICAS Y PROPOSITOS DEL FONDO 4/

1.1 Base jurídica

El Artículo 10. lo define como un fondo multilateral, de carácter voluntario, sin fines de lucro, de duración indefinida, creado para impulsar las actividades del Instituto, principalmente en la ejecución de proyectos productivos y la gestión de empresas productivas públicas y privadas, que contribuyan al desarrollo agrícola, el bienestar rural y la integración regional de América Latina y el Caribe.

1.2 Objetivos

Con base en lo establecido en la Convención sobre el IICA, el Reglamento indicado fija para el Fondo los siguientes objetivos:

4/ El contenido de este apartado está tomado del Reglamento del Fondo Especial de Desarrollo Agrícola "Simón Bolívar" (FEDA), del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), expedido por el Comité Ejecutivo.

- a) Incrementar la producción y la rentabilidad de cultivos alimenticios y otros que contribuyan a aliviar los problemas de balanza de pagos.
- b) Mejorar el abastecimiento interno de alimentos en los Estados Miembros del IICA.
- c) Aumentar el valor agregado de la producción, tanto para fines de mercado interno como para la exportación.
- d) Propiciar la participación de pequeños y medianos agricultores y sus familias, debidamente capacitados y organizados, en la producción industrialización y comercialización de renglones agropecuarios.
- e) Mejorar las condiciones sociales y económicas de los campesinos y de las familias rurales, especialmente de aquellos de escasos recursos.
- f) Apoyar los esfuerzos de integración regional y subregional de los Estados Miembros del IICA.

2. MODALIDADES DE ACCION

2.1 Estímulo a la concertación de esfuerzos

El Fondo está concebido como un instrumento que promueve la convergencia de otros esfuerzos y mecanismos para lograr los objetivos propuestos.

Tanto los Gobiernos como los Organismos No Gubernamentales han impulsado iniciativas en la región que ponen al alcance del sector rural modalidades apropiadas de financiamiento, en muchos casos acompañadas con formas nuevas de enfrentar la problemática del sector campesino en su conjunto.

El principal objetivo del Fondo consiste en sistematizar esas experiencias y actuar como un elemento catalizador que haga posible su concatenación en propuestas operativas concretas. A continuación se destacan algunas de las características relevantes de este esfuerzo.

2.1.1 En el ámbito de la banca estatal

Los países latinoamericanos han desarrollado la implantación de mecanismos específicos dedicados al financiamiento del sector rural. La banca de fomento y los bancos agrícolas son indudablemente los instrumentos más utilizados, a pesar de sus

desigualdades para cubrir las necesidades del crédito agrícola.

En efecto, una nueva concepción sobre la función de la banca central referente a la asignación de recursos, ha llevado a una creciente asunción de nuevas responsabilidades relativas al financiamiento agropecuario.

De un estudio de la FAO sobre "Bancos Centrales, Crédito Agrícola y Desarrollo Rural" se desprende que en la mayoría de los países de la región, los Bancos Centrales tienden a cumplir algunas responsabilidades relacionadas con el financiamiento agropecuario.

- a) Asesoran a los gobiernos en la formulación de la política de financiación rural.
- b) Activan la estructura bancaria hacia la economía rural mediante incentivos y normas para utilización de recursos.
- c) Instauran mecanismos financieros que facilitan el acceso al crédito.
- d) Regulan el funcionamiento del sistema bancario con miras a inculcar la disciplina financiera.
- e) Promueven cambios estructurales, estableciendo o ayudando a establecer nuevas instituciones que se ocupen del crédito, la banca y otras actividades conexas a nivel de la vinculación rural-urbana.
- f) Impulsan la adopción de políticas, programas y procedimientos conducentes a la movilización de recursos locales financieros y humanos.

Ampliada así la visión acerca de las tareas tradicionales de la banca central para actuar sobre la oferta monetaria y la liquidez, se ha evolucionado hacia la utilización del encaje legal para canalizar recursos provenientes de los depósitos en los Bancos Centrales a nuevos renglones, en particular aquellos destinados al estímulo de la actividad agropecuaria. Cabe mencionar la labor de algunos países al respecto:

- El Fondo Nacional para la Agricultura y la Industria (FONAGRI), de Brasil.
- El Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), de

Colombia.

- Fideicomisos Instituidos Relacionados con la Agricultura (FIRA), de México.
- El Fondo Ganadero de Paraguay.
- El Fondo de Desarrollo Económico (FIEDE), de República Dominicana.

2.1.2 El esfuerzo no gubernamental

En el sector privado, es conocido el papel de la banca comercial, de algunas instituciones financieras auxiliares, así como el funcionamiento de fuentes no institucionales como son en muchas ocasiones los comerciantes locales y agiotistas, los proveedores de insumos, las empresas de transformación de materias primas agrícolas.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta también la presencia de las entidades no gubernamentales que, en las últimas dos décadas, vienen desplegando una tarea que debe ser visualizada en su verdadero significado.

La cooperación al desarrollo surge en los años 50 a raíz de la descolonización, que produjo en los países industrializados una nueva conciencia acerca de la necesidad de ayudar a los países pobres. Luego de la crisis de la posguerra, muchas de las entidades europeas que habían prestado auxilio a la población y a las tareas de reconstrucción, volcaron su atención hacia el Tercer Mundo. Concomitantemente en América Latina aparecen asociaciones privadas sin fin de lucro, constituidas por diversos grupos de profesionales con el fin de ayudar y apoyar socioeconómicamente a los sectores urbanos y rurales menos favorecidos.

Se establecen así diversas formas de articulación de la ayuda que proviene de los países industrializados y de las organizaciones no gubernamentales de América Latina que van alcanzando sucesivos niveles de desarrollo y acumulando una rica experiencia técnica y metodológica.

Actualmente, esas instituciones, que se reconocen como organizaciones de promoción, tienen ya una presencia y un perfil muy claros, una tarea relevante en el trabajo con los sectores rurales marginados y una visión objetiva de sí mismas y de la problemática social.

Algunas de ellas muestran ventajas relativas para su trabajo, entre ellas la autonomía de que gozan para innovar sus propias concepciones, sus mecanismos y sus metodologías; la continuidad que pueden otorgar a su trabajo; la agilidad operativa; la experiencia acumulada; la flexibilidad que les permite lograr un alto nivel de eficiencia tanto por la reducción de costos como por el impacto de su trabajo.

Algunas líneas de acción y los ejemplos de las instituciones dedicadas a estas labores son:

- Apoyo a formas autónomas de satisfacción de necesidades básicas: Vivienda y autoconstrucción, como en el caso de Asociación Vivienda Económica (AVE), de Argentina; Centro de Estudios Mesoamericano sobre Tecnología Apropriada (CEMAT), de Guatemala; Opciones autogestionarias: Promoción del Desarrollo Popular (PDP), de México.
- Capacitación, organización y apoyo técnico y crediticio a unidades productivas de autogestión: Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), de Ecuador; Centro Andino de Acción Popular (CAAP); y, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), en el mismo país; Central Peruana de Servicios (CPESER), en Perú; Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), en Uruguay; Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES), en Argentina; Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDER), en Honduras; Centro Josue de Castro, en Brasil; Misión de Amistad, en Paraguay.
- Experiencias de recopilación, desarrollo y transferencia de soluciones tecnológicas a problemas de producción de sectores campesinos: Centro de Estudios Mesoamericano sobre Tecnología Apropriada, CEMAT, Guatemala; Servicios Múltiples de Tecnología Apropriada (SEMTA), Bolivia; Juventudes para el Desarrollo (JUNDEP), Chile.

- Proyectos pilotos de comercialización de productos agrícolas: Central Peruana de Servicios (CEPESER), Perú; Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), Ecuador; Centro Cooperativista Uruguayo, (CCU), Uruguay.
- Sistemas de comunicación y educación para el desarrollo popular: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), de Perú; Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP), en ámbito urbano de Venezuela; Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), de Costa Rica; KHANA (palabra Aymara), de Bolivia.
- Formas innovadoras de dotación de infraestructura productiva a pequeños productores rurales: Servicios Múltiples de Tecnología Apropriada (SEMTA), de Bolivia; Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), de Ecuador; Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), de Ecuador; Juventudes para el Desarrollo (JUNDEP), de Chile.
- Sistematización y transferencia de innovaciones tecnológicas: Servicios Múltiples de Tecnología Apropriada (SEMTA), de Bolivia; Juventudes para el Desarrollo (JUNDEP), de Chile.
- Investigación ligada al apoyo de procesos populares rurales y urbanos: Centro de Investigaciones y Acción Popular (CINEP), de Colombia; Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), de Perú; Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), de Chile; FASE de Brasil.

Con ocasión del Taller "Crisis y Democracia en América Latina", celebrado en Montevideo en marzo de 1986 por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, el Canciller uruguayo, Enrique Iglesias, se refería en estos términos al trabajo de las organizaciones no gubernamentales en América Latina.

"Muchas veces, nosotros en materia de estrategia de desarrollo económico reposamos casi exclusivamente en grandes ingenierías de tipo social y económico-inevitables, de las cuales muchas veces hay que depender necesariamente-pero se excluye muchas veces el papel que los organismos de base tienen en la movilización de las fuerzas sociales, en el desate de las fuerzas productivas, en todo lo que puede significar el aporte desde la base de la sociedad a los esfuerzos colectivos en favor del

desarrollo. Por eso es que creo que este tipo de organizaciones, como tantas otras, en tantos otros planos diferentes, tienen un papel muy importante que cumplir y que es fundamental que tanto los organismos internacionales como los propios Estados, hagan conciencia de ese papel, se apoyen en estos organismos y les presten su colaboración 5/.

Muchas de estas entidades no gubernamentales han desarrollado interesantes modelos de cooperación con instancias gubernamentales, pues, varias de ellas han reconocido que su tarea tiene una significación cualitativa, pero necesitan un mayor poder de articulación y expansión para lograr un mejor impacto cuantitativo.

Las organizaciones no gubernamentales presentan como ventajas, la autonomía y flexibilidad para innovar su accionar en el campo del desarrollo, la continuidad en su trabajo, la agilidad operativa, su experiencia acumulada, la capacidad técnica para desarrollar modelos a través de equipos multidisciplinarios, que junto a los campesinos elaboran planes de producción y los ejecutan en forma adecuada.

Sin embargo, estas organizaciones ofrecen algunas limitaciones que, en cambio, constituyen una ventaja en los organismos gubernamentales. En efecto, éstos tienen a su favor un nivel macro de acción, el apoyo político que permite globalizar los programas, el acceso a fuentes financieras para proyectos amplios y generales, la posibilidad de crecimiento en mayores servicios como producto de su eficiencia. Estas ventajas, revelan la importancia de este campo institucional para poner en práctica políticas de desarrollo rural en forma integral.

Los esfuerzos deberán encaminarse a la utilización conjunta de las experiencias metodológicas de los organismos no gubernamentales con la capacidad globalizadora de los organismos gubernamentales.

El fondo pretende, entonces, promover el encuentro de esta diversidad de iniciativas, para concertar y concatenar esfuerzos y recursos en lo que tiene que ver con las nuevas formas de enfrentamiento de la problemática del sector rural. La experiencia del Fondo "Simón Bolívar" faculta para pensar con optimismo en esta perspectiva. En efecto,

5/ ALOP; Informe del Taller "Crisis y Democracia en América Latina", marzo de 1986.

para la operacionalización del fondo especial, se constata que el FEDA posee un estilo innovador del diseño y realización de los proyectos, que le facilita la experimentación. Le permite probar nuevas tecnologías al pequeño agricultor, a partir del estudio y análisis de sus propios sistemas de producción, de lo que hay ejemplos en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú 6/.

2.2 Intermediación financiera

El Fondo pretende promover nuevas modalidades de intermediación financiera dentro de una política de redistribución de recursos y brindar al sector financiero y monetario alternativas de políticas diferenciadas a favor de los sectores campesinos postergados.

En las experiencias con la banca comercial de los países miembros con respecto a solicitudes de crédito agropecuario, se han encontrado dificultades. Entre ellas algunas exigencias relacionadas sobre todo con garantías de los préstamos, han excluido a los sectores más necesitados de pequeños propietarios. No se podría descartar también el hecho de que en algunos casos, personajes influyentes hayan logrado créditos subvencionados cuyos recursos no utilizaron efectivamente en la producción agropecuaria.

Es importante que la concepción de la "capacidad de pago" evolucione con el objeto de facilitar el acceso al crédito de los pequeños productores. Un parámetro basado solamente en la capacidad actual (normalmente nula considerando la situación socioeconómica de los potenciales prestatarios) y las garantías presentes (en oposición a las garantías futuras, como la cosecha) no habilitarían ante la banca comercial a los sectores mayoritarios del área rural. Es necesario observar aquellas experiencias en que entidades de carácter no gubernamental han manejado conceptos como el de la capacidad potencial de pago y el de las garantías futuras. Pero ello sólo ha sido posible con base en un trabajo permanente de contacto con los pequeños productores organizados. Normalmente estas instituciones han reclutado personal idóneo, que no sólo captó la problemática netamente técnico-agropecuaria sino también que ha sido capaz de interpretar otras exigencias y características propias de los sectores involucrados. Todo parece indicar que esta función del técnico integrado en un equipo interdisciplinario, susceptible de acompañar a los

6/ IICA, 1986. Evaluación del Fondo "Simón Bolívar", (Documento mecanografiado).

campesinos en la elaboración de buenos planes de explotación y en el seguimiento de las inversiones, cobraría mayor importancia que la del simple evaluador de garantías.

En este sentido el Fondo podría ofrecer algunas opciones como:

- a) Constituir en intermediarios financieros a aquellos organismos no gubernamentales debidamente calificados que estuvieren disponibles para manejar estos recursos, que podrían sumarse a los propios para elevar así su capacidad operativa.
- b) Ofrecer a otros intermediarios financieros la posibilidad de contar con equipos técnicos debidamente entrenados en la tarea de brindar asistencia técnica y supervisar la aplicación correcta de los préstamos. Para este efecto se podrían establecer convenios con organismos no gubernamentales calificados, dispuestos a ofrecer directamente este servicio, o capacitar al personal de los intermediarios financieros.
- c) Ejercer también una función multiplicadora de los recursos que en distintos países parecen destinados al sector rural. Las aportaciones del Fondo podrían fortalecer áreas críticas y promover experiencias.
- d) A título ilustrativo se puede mencionar el caso del Fondo de Desarrollo Rural Marginal del Banco Central del Ecuador, como un mecanismo innovador de la política monetaria en la canalización de recursos hacia los sectores marginales del campo. El FEDA está concebido como un nuevo instrumento de asignación selectiva de liquidez en el manejo de la política monetaria. "Mediante dicho mecanismo (el Banco Central) fue autorizado a canalizar recursos financieros y técnicos tanto nacionales como internacionales hacia los sectores marginales del campo, destinados a apoyar, promover y financiar proyectos específicos de desarrollo rural en beneficio de campesinos marginados... teniendo como objetivo básico elevar la calidad de vida de estos grupos marginales, así como estimular el desarrollo de pautas culturales y productivas endógenas" 7/.

7/ Documento del Seminario sobre Financiamiento Agrícola, Banco Central del Ecuador, CEMLA. Quito, 17/21 de Octubre de 1983. Banco Central del Ecuador: FODERUMA, Memoria 1978 - 1984.

- e) El Fondo podría alentar estas iniciativas. Para ello podría facilitar la comunicación de experiencias y co-participar con sus recursos en la constitución de fondos similares en los países que decidieren implementarlos.

2.3 Alternativas y políticas diferenciadas

2.3.1 "Capital semilla"

A su instauración, el Fondo ofrecería en cada país un "capital semilla" con el objeto de implantar formas más elaboradas de co-participación financiera para impulsar proyectos que atiendan los problemas de pobreza rural y el apoyo a pequeños productores campesinos. El Fondo plantearía modalidades operacionales que pueden repetirse, expandirse y captar recursos internos y externos para fortalecer iniciativas.

Esta función puede desplegarse debido a la mayor amplitud del monto y plazo de las operaciones que pueden ser asumidas en cada país por organismos especializados del sector público y aun por la banca privada. Además, por el estímulo a que se concreten otras contribuciones de fuentes internas o externas para fortalecer determinados programas o líneas de acción; en fin, debido a que el Fondo permitirá establecer convenios de co-participación financiera que involucren, en determinados programas, a varias fuentes de recursos. Algunas de estas modalidades se especifican en otras secciones de este documento.

La capacidad del Fondo para difundir experiencias le permitiría tanto alentar la concepción y adopción de políticas gubernamentales de financiamiento rural como estimular la evaluación de la coherencia entre dichas políticas y acciones. De ahí pueden ir surgiendo también formas de institucionalización de nuevas iniciativas que tiendan a otorgar mayor permanencia en el tiempo y mayor continuidad a las políticas que llegaren a ser adoptadas.

En relación con las posibilidades de institucionalización, cabe analizar la labor del Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) del Banco Central del Ecuador, concebida como un mecanismo de asignación selectiva de liquidez a favor de los sectores rurales marginados. Esta

experiencia pionera institucionaliza la concepción más amplia que ha venido teniendo la Banca Central como ordenadora y reguladora de los flujos de recursos entre los actores económicos. El FODERUMA ha logrado canalizar recursos financieros y técnicos tanto nacionales como externos para sus propósitos. Del mismo modo, el Fondo podría cumplir una función catalizadora al propiciar la conformación, precisamente, de un "capital semilla". Sería recomendable que los Países Miembros de América Latina y el Caribe, estudiaran la posibilidad de instaurar modalidades semejantes, pues enriquecerían sobremanera tanto el acervo común analítico y técnico como las posibilidades de expansión y protección de los sectores sociales involucrados.

A continuación se ofrecen unas breves reflexiones sobre el problema de los plazos en esta estrategia de expansión social.

El estudio ya citado sobre crédito agrícola en América Latina 8/ indica que las operaciones de alrededor de un año, absorben la mayor parte de los créditos destinados al sector agropecuario por la banca oficial. Señala que la preferencia por las operaciones de corto plazo obedece a la necesidad de rotación de fondos de las entidades prestamistas, pero que se ha compensado como resultado del establecimiento de fondos de fomento articulados a los de los Bancos Centrales para redescantar cartera tanto de la banca oficial como de la comercial en proyectos de mediano y largo plazo.

Sin embargo, es necesario considerar que los tipos de garantías exigidos para las operaciones de mediano y largo plazo constituyen una barrera para el acceso de la mayoría de los pequeños productores a este tipo de renglones.

Además, es importante tener en cuenta que la determinación de los plazos de los créditos (reembolsables o no) concedidos o por otorgarse, realizada solamente en función de los requerimientos de reposición de los fondos, puede

8/ CEMLA, El crédito agrícola en América Latina. Presentado al Seminario sobre Financiamiento Agrícola, Quito, 17 - 21 Octubre 1983.

hacer perder de vista las verdaderas necesidades de financiamiento de las unidades productivas.

En efecto, es ya una práctica consolidada exigir planes de producción, como garantía de la viabilidad de las actividades financiadas. Pero no se ha logrado todavía tomar en consideración las necesidades generales de la unidad productiva, como serían las relativas al equipamiento, mejoras de infraestructura y de suelos, prácticas de forestación, etc. Por otra parte, las unidades campesinas manejan normalmente una diversidad de estrategias que asocian los cultivos con otras actividades, como las pecuarias, que requerían un mayor plazo.

En esta perspectiva, el Fondo podría estimular el desarrollo de planes que no se restrinjan a los ciclos productivos anuales. Así, se combinaría con la banca estatal y otras instituciones de crédito de manera que planes con rubros y plazos más amplios podrían tener un financiamiento inicial a cargo del Fondo. También comprometería a través de convenios específicos, el financiamiento para las actividades que, dentro de la planificación global, requirieran un plazo mayor y pudieran ser atendidas por las fuentes de co-financiamiento con las que el Fondo pudiera relacionarse.

Esta modalidad operativa, necesitará una fuerte coordinación interinstitucional para asegurar tanto la planificación adecuada como la concurrencia de las líneas auxiliares de asistencia técnica, seguimiento y supervisión, de modo que los planes globales estén garantizados en cuanto al realismo de las previsiones y la eficacia en la ejecución.

En los arreglos institucionales, habría que dar la importancia que merece a la participación de organismos dedicados al seguro agrocrediticio, que en algunos países garantizan adecuadamente tanto a las entidades prestamistas como a los prestatarios.

2.3.2 Apoyo a pequeños productores

Un rasgo esencial del Fondo consiste en facilitar y desarrollar pequeños proyectos destinados a minifundistas y al sector "reformado no

consolidado", a través de organizaciones de pequeños productores.

La concepción de los pequeños proyectos dirigidos a grupos de pequeños productores campesinos suele incurrir en la imprecisión de considerar al campesinado como un grupo homogéneo, al que se asignan en forma general algunas características constantes.

La experiencia que han acumulado las organizaciones no gubernamentales y las gubernamentales que, en algunos casos, laboran con los campesinos más desfavorecidos, muestra que este error de enfoque puede ser la base del fracaso de muchos proyectos.

En efecto, es importante considerar la diversidad de los grupos campesinos, que en términos generales se mueven entre opciones de autosubsistencia, de venta de fuerza de trabajo (movilidad migratoria) y varias formas de inserción en el mercado. Estos factores adquieren mayor complejidad cuando están cruzados por diferenciaciones de carácter étnico y cultural, que tienen un peso de gravitación sumamente alto.

Es necesario también tomar en cuenta la localización regional del área del proyecto en función de la estructura agraria general; el diferente peso del sector campesino según la región; las características físicas del medio; los ritmos de diferenciación y transformación campesina, que inexorablemente afectarán la estructura del proyecto. Finalmente, es indispensable recordar que los pequeños proyectos dirigidos al campesinado deben considerar el menor poder de negociación que estos sectores poseen frente al conjunto de la economía y la sociedad y que esta relación desigual puede presentar diferentes matices e intensidades según las regiones y las estructuras agrarias.

Sin embargo, es conveniente recalcar algunos de los condicionantes para la implantación de los pequeños proyectos productivos:

- a) No siempre se analizan en profundidad las situaciones agroclimáticas y agrobiológicas.

- b) Si bien las condiciones agroclimáticas engloban la incidencia del riesgo, es necesario también reconocer el manejo que el campesinado tiene del riesgo agrícola y las formas que ha desarrollado para enfrentarlo, lo que obliga a pensar en modalidades de reembolsos, seguros, etc.
- c) No basta la percepción del tamaño de la propiedad y las características de los suelos; es esencial además examinar la disponibilidad de recursos de los campesinos.
- d) Es necesario establecer con claridad las características del sujeto social y los condicionamientos que su acción debe enfrentar en el contexto más amplio.
- e) Es fundamental tener en cuenta las relaciones de intercambio que prevalecen entre los sectores campesinos y la economía urbana.
- f) Es preciso evaluar la disponibilidad de tecnologías probadas, lo que involucra tanto el conocimiento del manejo tecnológico local como también la seriedad con que deben formularse propuestas alternativas o complementarias.
- g) Las decisiones macroeconómicas afectan la rentabilidad relativa de los proyectos; cabe mencionar la incidencia de políticas de precios, políticas arancelarias, subvenciones estatales, etc.
- h) Actualmente el campesinado latinoamericano no es estático sino que constituye una realidad dinámica y cambiante. Es básico recordar que los ritmos de los pequeños proyectos no siempre son compatibles con los de la vida cotidiana de los campesinos.

Los ritmos del campesinado están ligados sobre todo con su carácter subordinado y heterogéneo, sus características culturales y sus estrategias de producción y sobrevivencia. La heterogeneidad proviene de varios factores: la vinculación de los campesinos al mercado (predominio de venta de fuerza de trabajo y de la venta de productos, empleo de mano de obra extra-familiar, sustituciones tecnológicas); las características étnoculturales, sobre todo en aquellos países de fuerte raigambre indígena; la dotación de recursos; la localización regional y las

formas de inserción en estructuras agrarias regionales. De esta manera el comportamiento de los campesinos respecto de las previsiones del proyecto va a ser diverso. La vida campesina se mueve en función de impulsos distintos y específicos mientras el proyecto responde a un cronograma, un presupuesto y un flujo determinado de desembolsos.

Se trata de imaginar y generar formas participativas de la población en todas las fases del proyecto; de establecer modalidades de acción ajenas a la estructuración y a la planificación y no de concebir la participación como un componente o ingrediente sobreañadido a las fases de concepción y formulación de los proyectos.

Con base en esta experiencia, el Fondo estaría en condición de alentar las ideas y las prácticas innovadoras en cuanto a la concepción, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de nuevos proyectos difundiendo las experiencias que de ello se deriven, preferentemente entre las agencias involucradas en el manejo de los recursos financieros.

3. OPERACIONES

3.1 Modalidades de participación

Se propone que las gestiones del Fondo en cada país se realicen mediante convenios con los Bancos Centrales correspondientes. Así se establecerían contractualmente las bases de cooperación y definirían las diversas modalidades operativas que el Fondo puede apoyar en cada país. Tales convenciones ofrecerían la base para que puedan implementarse operaciones con bancos de desarrollo o de fomento y otras entidades y programas oficiales; organismos no gubernamentales nacionales de desarrollo rural; cooperativas y otras asociaciones y organizaciones campesinas.

La estrategia propuesta, si bien puede aparecer con cierto matiz centralizador, permite sin embargo ofrecer una base coherente a las iniciativas, operaciones y modalidades de concertación institucional y tiene la ventaja de generar desde el inicio aportes financieros nacionales a cargo del organismo rector de la economía del país.

En el caso de que por alguna limitación legal el Banco Central no pueda establecer este tipo de convenios, debería señalarse como alternativa al Banco del Estado que tenga posibilidades de

hacerlo y cuenta con los recursos y el poder que garanticen la ejecución del proyecto.

3.2 Tipología operativa

Con base en las experiencias observadas en el pasado y en la riqueza operativa del Fondo "Simón Bolívar", se podría alentar los siguientes tipos de operaciones:

3.2.1 Canalización de crédito para organizaciones de pequeños productores

Este tipo de operaciones debe ligar el crédito con la capacitación y la asistencia técnica. Pero su concepción debe recoger la experiencia vivida.

El estudio del CEMLA ya mencionado 9/ hace un análisis severo de los proyectos de crédito y capacitación. El propósito central de los programas conjuntos de asistencia técnica-educación-crédito está en alcanzar un mayor desarrollo de las explotaciones agropecuarias y elevar simultáneamente el nivel cultural de las familias campesinas; transformar las condiciones materiales de vida de las familias minifundistas y lograr, por consiguiente, su evolución hacia formas empresariales de explotación de la tierra para acceder a las líneas de financiamiento bancario.

Las bases generales de los pequeños proyectos deberían consistir en:

- a) Ayudar, durante cierto número de años, a los agricultores susceptibles de convertirse en empresarios agrícolas, mediante asistencia técnica y educativa, junto con los préstamos necesarios para introducir mejoras permanentes en la explotación y hacer frente a los gastos corrientes de la finca y del hogar.
- b) Conseguir la aportación de recursos directos del Estado para cubrir parte del costo de los servicios

9/ CEMLA, El Crédito en América Latina. Presentado al Seminario sobre financiamiento agrícola. Quito, 17-21 de Octubre de 1983.

técnicos, educativos y mejoras estructurales. (Los costos adicionales se reducirían a medida que el programa se extendiese).

- c) Esperar un elevado índice de recuperación de los créditos, en función de la asistencia técnica y la buena planificación de las operaciones y de los programas de producción.
- d) Fijar como principal objetivo el mejoramiento socioeconómico de la población rural mediante la capacitación de las familias seleccionadas.
- e) Extender el programa de forma selectiva y progresiva.

Los programas se aplicarían en condiciones concesionarias de tasas de interés y para financiar las actividades consideradas adecuadas o necesarias para los propósitos perseguidos. Al contrario de la práctica generalizada a través de la banca de fomento de conceder muchos créditos de dimensiones insuficientes frente a los requerimientos de los cultivos, los créditos de capacitación han de otorgarse en función de las necesidades reales de financiamiento.

La filosofía del crédito tiene que reconocer que los recursos prestables deben destinarse exclusivamente a elevar la producción, como condición para que sean reembolsables y, por tanto, los fondos aplicados a mejorar los niveles materiales de vida o a financiar el consumo, provienen necesariamente de gastos gubernamentales.

Todo esfuerzo de desarrollo rural debe abandonar los esquemas "individuales-familiares", y tratar de identificar las organizaciones de pequeños productores como grupos de interés común.

Finalmente, el crédito agrícola sólo puede convertirse en instrumento de transformación de los sistemas de producción rural en la medida en que va acompañado con otros elementos integrados de desarrollo, a efecto de asegurar su factibilidad técnica y su rentabilidad económica.

Bajo estas condiciones, el Fondo alentaría las experiencias innovadoras que canalicen recursos, busquen superar las deficiencias observadas y consoliden modelos de financiamiento compatibles con la realidad específica y las necesidades de los sectores campesinos.

3.2.2 Establecimiento de sistemas de co-participación financiera

Esta modalidad tiene el propósito de fortalecer financieramente algunas iniciativas válidas, promoviendo la combinación de recursos que pueden involucrar a organismos públicos y privados.

Bajo este tipo de operación se desarrollaría un programa que podría ser denominado "Fondo Conjunto" 10/ establecido entre un organismo o entidad gubernamental y una organización no gubernamental.

La entidad gubernamental debe tener experiencia en el manejo de fondos prestables para la producción agropecuaria, la pequeña industria, la artesanía y la comercialización de productos agropecuarios. Debe haber desarrollado programas de crédito de capacitación, dedicados a pequeños productores campesinos.

Por su parte, la entidad no gubernamental, sin fin de lucro, requiere de manera indispensable, experiencia en acciones de apoyo a campesinos marginados a través de servicios integrados como asistencia técnica, crédito, capacitación, apoyo a la comercialización, dotación de infraestructura básica en áreas rurales paupérrimas.

Los presupuestos básicos de esta modalidad pueden formularse así:

- a) El programa de Fondo Conjunto coordina esfuerzos públicos y privados, con el fin de dotar de recursos financieros a los sectores pobres del campesinado, que normalmente están al margen de las fuentes convencionales de crédito. Constituye por tanto un programa sui géneris que busca incidir en favor de un sector social específico, con una metodología muy particular.
- b) Un propósito esencial del programa es influir favorablemente en los niveles de producción de las economías campesinas.
- c) El programa se enmarca dentro de un objetivo socioeconómico amplio, de fortalecimiento de la organización de los campesinos pobres a los cuales va dirigido, con el supuesto de que el desarrollo social de esos sectores se apoya

10/ Denominación y forma de operar recogida de la experiencia asociativa entre el BNF de Ecuador y CESA (Central de Servicios Agropecuarios): "Testimonio de una Acción Comprometida": CESA; 1982.

necesariamente en una creciente capacidad de acción autónoma 11/.

- d) El diseño metodológico contempla la participación y la capacitación campesina como los ejes de la acción.
- e) La organización campesina, y no los campesinos individualmente considerados, constituye el sujeto de acción. De ahí que el programa se dirige a grupos campesinos estructurados jurídicamente o de hecho.
- f) En busca de la eficacia de la acción, el programa no se orienta hacia organizaciones campesinas aisladas y dispersas. Se desarrolla más bien en áreas social, ecológica y geográficamente definidas, en donde los recursos humanos, materiales y técnicos puedan operar con mayor eficiencia y la acción pueda irradiarse a un conjunto de organizaciones campesinas.
- g) El programa no se restringe a una área o región determinada sino que está formulado a nivel nacional.

En función de estas bases es indispensable precisar las siguientes actividades:

- Identificar la metodología de trabajo, con una distribución de funciones, en que cada una de las instituciones desempeña tareas específicas.
- Precisar las áreas de intervención, con preferencia de zonas que corresponden a contínuos geográficos, poblados por campesinos pobres cuya situación social, económica y etnocultural muestra características homogéneas, en donde existen posibilidades de explotar de mejor manera los recursos físicos disponibles y en donde la acción puede difundirse a otros grupos y localidades.
- Otorgar créditos a organizaciones campesinas con base en una metodología específica y sobre el acuerdo interinstitucional que permita cubrir las fases de promoción, instrumentación de los créditos, supervisión, recuperación y evaluación.

11/ El IICA ha desarrollado un documento básico "Capacitación campesina: un instrumento para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas" IICA, Octubre de 1987. Serie Documentos de Programas No. 3. También ha formulado un Proyecto hemisférico de capacitación a capacitadores en capacitación campesina.

- Formular y firmar convenios que establece la constitución del Fondo Conjunto con el aporte de las dos instituciones, cuya proporcionalidad varía en función de las áreas y objetivos señalados en cada programa.
- Señalar una modalidad general que consiste en el aporte de la entidad gubernamental de un múltiplo del monto aportado por la entidad no gubernamental y que podría variar de un máximo de 5 por 1 a un mínimo de 2 por 1.
- El Fondo Conjunto debe tener un carácter rotativo, esto es que las recuperaciones de capital más un porcentaje de los intereses sirvan para conceder nuevas operaciones. Además, la administración del Fondo se realizaría necesariamente por medio de una cuenta corriente bancaria que asegure agilidad en la operación conjunta.
- Establecer una reserva que sirva para cubrir créditos declarados incobrables, formada con la asignación de un porcentaje de los intereses que se estipularen en los créditos concedidos.
- Determinar una forma semestral de distribución del saldo de intereses no incorporados al capital rotativo o a la reserva, en proporción a los aportes de las partes. Estos remanentes de intereses podrían, por mutuo acuerdo, añadirse al Fondo Conjunto.
- Plantear criterios para refinanciar créditos en casos de eventos climáticos o de otro orden que hubieren impedido el pago.
- Instaurar el principio de que las partes absorberían proporcionalmente las pérdidas por cuentas morosas no recuperables que no pueden ser atendidas por la reserva establecida.

La estrategia de implantación de modalidades parecidas a las descritas se fundamentaría en el acuerdo tomado entre el Fondo y el Banco Central correspondiente. Los recursos creados con las convenciones adoptadas se destinarían en parte a estimular los Bancos de Desarrollo o de Fomento para que generen recursos de contraparte, destinados a concertarse con los que pudieren aportar Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) locales. Hay que tener en cuenta que, en la experiencia que sirve de base a la descripción de la modalidad de Fondo Conjunto, ha sido posible que agencias externas de financiamiento se interesen en aportar recursos al Fondo Conjunto establecido, con lo que se ha logrado ampliar considerablemente la capacidad operativa e interesar a nuevos agentes financieros en los programas de fomento y desarrollo.

3.2.3 Canalización de créditos blandos para obras de infraestructura

Los limitados recursos disponibles en las unidades manejadas por los pequeños productores campesinos son factores que con más gravedad restringen la viabilidad del desarrollo rural. Los procesos de redistribución de tierras en general no han logrado consolidar un modelo de propiedad compatible con las exigencias de los cambios que se han propuesto para las economías campesinas.

Sin embargo, también es verdad que en muchos de los casos, los recursos disponibles pueden ser mejorados por medio de obras de pequeña envergadura. En este sentido las políticas dirigidas a la dotación de infraestructura de riego, al drenaje, con control de recursos hídricos en zonas inundables, etc., se han orientado sobre todo a la planificación y ejecución de obras de alto costo y elevada exigencia técnica. La preferencia por la infraestructura de gran escala ha dejado de lado el trabajo factible, de bajo costo, que con simplicidad de diseño y uso de materiales locales puede resolver muchos problemas a nivel precial.

En otros casos las obras de gran tamaño se han dirigido a aquellos sectores de la agricultura de los cuales es posible esperar una producción agrícola, altamente redituable, o bien a las áreas orientadas al mercado externo.

La modalidad operativa sugerida propone partir de la concertación Fondo-Banco Central, estableciendo convenios con organismos gubernamentales no financieros especializados en diversos campos de la construcción de obras de infraestructura básica (sanidad, vías, canales, etc) para aplicar los fondos a estas inversiones.

El instituto gubernamental no financiero, que tiene a su cargo la realización de obras públicas aportaría un porcentaje del costo del proyecto, mientras el saldo sería financiado a través de la concertación descrita.

De esta manera, se lograría superar la escasez de recursos públicos uestinados a este objetivo y dirigir la acción gubernamental a zonas paupérrimas.

La modalidad prevé que los recursos otorgados al organismo técnico tienen carácter reembolsable, en condiciones blandas de interés y a un plazo de

alrededor de 10 años. Para garantizar la devolución del Fondo, el Banco Central o la entidad que corresponda podría conceder un fideicomiso en virtud del cual se comprometería a retener anualmente de los recursos que debe recibir el organismo gubernamental en virtud del Presupuesto del Estado, las cuotas correspondientes a la amortización del préstamo. De esta manera el Fondo se regeneraría con el objeto de ser utilizado en nuevas operaciones.

La forma de operar de esta modalidad estaría determinada por la combinación de recursos provenientes de fuentes externas privada, fondos propios institucionales y aportes fiscales, estableciendo de esta manera un pool financiero, sobre todo para atender obras de cierta envergadura.

En estos arreglos pueden tomar parte también las comunidades campesinas ofreciendo su mano de obra para realizar los trabajos.

El pool financiero incluiría también recursos otorgados a crédito, y asimismo, el fideicomiso del Banco Central. Los fondos gestionados de este modo por la entidad privada permiten un efecto catalizador de los recursos estatales y de los esfuerzos campesinos, con el fin de mejorar las condiciones físicas en áreas campesinas pobres.

Una tercera forma de operar, que es una variante de las anteriores, consiste en canalizar la asistencia técnica especializada para el diseño e implementación de soluciones concretas en áreas deprimidas. En este sentido, se podría crear un sistema de participación activa y directa del personal técnico del IICA en la solución de problemas tecnológicos determinados a través de las agencias nacionales especializadas. De esta manera se lograría dirigir financiamiento y tecnología hacia sectores hasta entonces marginados de la producción agrícola, o para aquellos en los cuales se están implantando cultivos de alta rentabilidad.

Estas alternativas podrían ser aprovechadas cuando se definan las operaciones que el Fondo puede realizar en materia de financiamiento de la infraestructura rural.

3.2.4 Recursos no reembolsables del Fondo para proyectos, asistencia técnica y evaluación.

Estos aspectos tienen un valor estratégico determinante en la ejecución de acciones de desarrollo con grupos de pequeños productores campesinos.

En la práctica suelen ocurrir varias situaciones:

La presión sobre los técnicos encargados de la formulación del proyecto ocasiona con frecuencia que se produzcan planes "en serie" en los cuales se uniformiza y homogeniza lo que en la realidad no es uniforme ni homogéneo. Así las previsiones quedan distantes de la realidad. Las presiones provienen no sólo de la planificación institucional y sus metas, sino también de los modelos culturales.

Hay, sin embargo, un problema de fondo. La realidad campesina no es transparente para el observador externo ni, por tanto, para el planificador. Las medidas de previsión -que suponen una racionalidad compartida por el campesino- chocan con las formas complejas de abordar la diversidad de lo real, los recursos, los cultivos y el riesgo. Surge entonces un enfrentamiento entre lógicas; mientras la lógica del proyecto está determinada por los cronogramas, los presupuestos y las metas institucionales, la lógica campesina depende de factores totalmente diversos: se mueve por otras urgencias, sufre a veces estancamientos o saltos imprevistos y privilegia la seguridad y la estabilidad por sobre la motivación a la ganancia y al riesgo.

El propósito de adecuar las dos lógicas no siempre ha logrado éxito, pues implica una modalidad específica de comunicación que tiene como base la confianza.

Cada vez se hace más necesario dar importancia al período que precede a la formulación de proyectos 12/ durante el cual la observación participante y directa de los sujetos involucrados y la presencia discreta y constante de la institución pueden lograr un ambiente de confianza que permitiría poner de relieve las estrategias propias del campesinado. Si bien no todo es cuestión de técnicas, se han explorado innovaciones en la metodología que insisten en la recuperación y objetivación de la realidad por el grupo mismo (investigación-acción).

12/ LECOMTE, Bernard J. 1985. "Liberarse de los proyectos". Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP (traducción y edición), Quito.

El Fondo podría incentivar formas de elaborar proyectos que buscan la innovación para superar los escollos planteados.

En materia de asistencia técnica impulsarían las actividades destinadas al intercambio de experiencias en que técnicos y campesinos de base tengan la oportunidad de compartir innovaciones, destrezas, aprendizajes y -por qué no- fracasos y limitaciones.

Para vigilar la estabilidad y vigencia financiera del Fondo, las operaciones realizadas bajo esta modalidad deben estar directa y exclusivamente vinculadas con una proporción de los intereses recuperados de los créditos y con las aportaciones no reembolsables que reciba el Fondo de fuentes externas o internas con este propósito.

3.2.5 El Fondo podría recibir fondos en fideicomiso

El fondo podría recibir de los Países Miembros recursos en fideicomiso destinados a objetivos específicos, en tanto que los compromisos adquiridos sean compatibles con sus objetivos y normas operativas.

4. FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACION

4.1 Recursos del Fondo

- a) Aportes voluntarios de los Estados Miembros del Instituto, los que, una vez confirmados oficialmente, constituirán compromisos de pago.
- b) Contribuciones en efectivo, personal, equipo, materiales, bienes y servicios aportados por los Gobiernos de los Estados Miembros para sufragar los gastos locales directos e indirectos de proyectos determinados. Estos aportes no se considerarán parte de las contribuciones a que se refiere el inciso a) de este artículo y pueden ser hechos en moneda local.
- c) Contribuciones en efectivo o especie de Países Observadores Permanentes del IICA u otros países u otras fuentes de financiamiento públicas o privadas, nacionales o internacionales.
- d) Ingresos provenientes de intereses de los saldos del Fondo y de otros activos circulantes, de la venta de publicaciones costeadas por el Fondo, de los reembolsos por

servicios y de otros ingresos misceláneos generados por el mismo.

- e) Recursos remanentes del Fondo "Simón Bolívar".
- f) Contribuciones de agencias no gubernamentales. Las contribuciones que el Fondo puede recibir de agencias no gubernamentales de apoyo al desarrollo, podrán canalizarse directamente por éstas, o a través de las entidades asentadas en cada uno de los Países Miembros, con las cuales las primeras colaboran.

4.2 Normatividad financiera

En cuanto a la normatividad de los aspectos financieros, se establecen las pautas siguientes:

- a) Los fines que persigan las contribuciones voluntarias deberán estar en armonía con los objetivos del Fondo.
- b) Las contribuciones voluntarias podrán hacerse en dólares americanos o en unidades monetarias de los países observadores o total o parcialmente en la moneda nacional del Estado Miembro, siempre que ésta sea utilizable para el Fondo.
- c) El aporte de contrapartida se formalizará por medio de convenios o contratos específicos de operación suscritos entre el IICA y los organismos nacionales participantes en los proyectos.
- d) Las cuentas del Fondo se llevarán en forma separada de las demás del Instituto y se sujetarán a las normas y procedimientos adoptados por éste. Sus activos no podrán ser transferidos a otros fondos del Instituto, como tampoco otros activos del IICA al Fondo, sin la autorización de la Junta Interamericana de Agricultura.
- e) Las cuentas del Fondo serán examinadas por los Auditores externos del IICA, cuyos informes deberán llevarse a conocimiento de la Junta Interamericana de Agricultura.
- f) El Programa Presupuestario del Fondo formará parte del Programa presupuestario del Instituto.
- g) El Fondo sólo podrá ejecutar proyectos para los cuales existan recursos financieros disponibles.

Los gastos que, como parte de la ejecución de los proyectos, se realicen en los Estados Miembros no serán reembolsables por éstos.

- h) Los recursos del Fondo serán utilizados conforme con las normas establecidas en el Instituto, con las restricciones siguientes:
- i. No se utilizarán para la formación de personal a largo plazo;
 - ii. No sustituirán el financiamiento de actividades ejecutadas actualmente con fondos regulares del Instituto; y,
 - iii. Sólo se emplearán para financiar proyectos bajo la administración del IICA.
- i) El personal técnico del IICA tendrá facultades suficientes para supervisar la ejecución de los programas aprobados en cada País Miembro.

4.3 Entidades participantes y condiciones de financiamiento

Las entidades con las cuales el Fondo establecería convenios de cooperación para la ejecución de acciones y proyectos pueden ser de carácter gubernamental y no gubernamental. Por otra parte, pueden distinguirse entre ellas las entidades que ejerzan intermediación financiera y aquellas que desarrollen tareas de apoyo mediante convenios de asistencia técnica, capacitación, consultoría, etc.

Será indispensable que el Fondo identifique en cada País Miembro la instancia gubernamental responsable del manejo, control y seguimiento de los proyectos o programas que se desarrollen con la participación de recursos del Fondo. En este trabajo se recomienda establecer el vínculo financiero con la Banca Central.

Además, para que el Fondo mantenga una relativa vitalidad financiera (puede crecer) se requerirá el aporte nacional adicional al diferencial cambiario en proporciones anuales no inferiores al 20% del monto de los programas en ejecución, porcentaje que se podría reducir o ampliar en función del grado de dificultad financiera del País Miembro. El objetivo es mantener el Fondo activo y creciente en términos reales.

La recuperación total de los recursos invertidos volverá a retroalimentar el Fondo. Tales valores se considerarán, para efectos del financiamiento de nuevos programas, como recursos propios del Fondo, provocando con ello una participación activa y creciente de recursos nacionales.

Los aportes del Fondo en cada País Miembro se registrarán en moneda extranjera, pero, para efectos crediticios internos, todas las operaciones se efectuarán en moneda nacional. La

entidad gubernamental financiera responsable del manejo del Fondo (Banco Central) contribuirá con el diferencial cambiario que se produzca desde la fecha del desembolso en adelante, para mantener el poder adquisitivo en moneda extranjera del Fondo y con ello contribuir a que las condiciones de los créditos otorgados a los proyectos nacionales no sean onerosas ni se erosione el valor "real" del Fondo medido en términos de moneda extranjera. En otras palabras, periódicamente se calcularía la diferencia faltante en el Fondo para mantener el mismo valor en moneda extranjera y el Banco Central entregaría esa diferencia como aporte.

Se considerará como parte del Fondo, sin carácter reembolsable, la asistencia técnica del IICA para estos proyectos en cada país.

De acuerdo con las características de la política financiera de cada Estado Miembro, el Fondo establecerá las condiciones de plazo e interés de los créditos. De preferencia se asimilará a las condiciones de los créditos agropecuarios preferenciales.

Se buscará comprometer a los Bancos Centrales para que asignen por lo menos el 1% de su crédito interno neto al fortalecimiento de la contraparte financiera local del Fondo; en la medida de lo posible, esta asignación debería constituir una aportación de carácter permanente.

Cuando se trabaje con intermediarios financieros privados, el margen debe ser igual al determinado por el Banco Central para operaciones preferenciales.

En cuanto a las entidades gubernamentales, participarán aquellas que hayan sido seleccionadas por los Estados Miembros. Las entidades no gubernamentales, podrán colaborar en los proyectos y acciones tanto como entidades de intermediación financiera como en calidad de organismos de apoyo. Su selección responderá a criterios como:

- Experiencia institucional
- Capacidad operativa
- Experiencia específica
- Capacidad operativa legal

El Fondo promoverá la participación, con recursos técnicos y financieros, de organismos internacionales y de agencias y fundaciones no gubernamentales que han desarrollado experiencias en canalización de recursos técnicos y financieros en el marco de la ayuda internacional privada. La colaboración de las fuentes externas en los programas promovidos por el Fondo estará condicionada a las normas y políticas de cada uno de los Países Miembros respecto de tales entidades y organismos. El Fondo

promoverá la apertura de los más amplios niveles de cooperación y co-participación.

4.4 Impacto y especificidad

Los tipos de proyectos y acciones que el Fondo impulsará deberán buscar un mayor impacto y el mayor poder de multiplicación posible. En este sentido cabe recordar que las situaciones de los campesinos presentan en cada país variaciones y especificidades a veces de gran magnitud.

Un estudio interinstitucional, que procuró una descripción en profundidad de la situación de los campesinos en zonas específicas de Ecuador 13/, explicaba que tanto las agencias de planificación y ejecución de las políticas estatales en materia social y de desarrollo rural como los organismos no gubernamentales encuentran dificultades para ubicar y definir sus programas y proyectos, porque carecen de buenas respuestas a estas preguntas: ¿quiénes son y dónde están los campesinos más necesitados? ¿Cuáles son sus principales necesidades y las posibilidades de satisfacerlas?

Habitualmente los datos y estudios existentes para responder a estas interrogantes adolecen de limitaciones más o menos constantes: se refieren a casos aislados, o, al contrario, a unidades territoriales grandes y heterogéneas; son específicos, o, al contrario, generales y teóricos; son meramente circunstanciales o, al contrario, básicos pero desactualizados; por ser estadísticos o académicos, muchos no son directamente aprovechables para la acción.

De ahí la necesidad para el Fondo de detectar en cada país la información que permita dar la primacía a los proyectos en cuanto a:

- Sectores sociales atendidos
- Criterios geográficos y sociales
- Tipos de actividad
- Planteamientos técnicos y metodológicos

El estudio antes citado logró un importante nivel de profundización que permitió dar cuenta de los procesos evolutivos en las zonas estudiadas, la dotación y aprovechamiento de recursos, los procesos de diferenciación socioeconómica de los campesinos, el poder local, las tendencias de la situación agraria. A más de esta información elaboró con

13/ ALOP, CESA, MAG et al: 1984. "La situación de los campesinos en ocho zonas del Ecuador". Quito.

éxito un inventario de las instituciones presentes y de las características de su acción. El Fondo podría eventualmente apoyar, allí donde fuera necesario, un esfuerzo nacional destinado a una mejor captación de los fenómenos y procesos que afectan a los grupos humanos a los que se pretende atender.

4.5 Criterios de prioridad

Los proyectos financiados con recursos del Fondo se seleccionarán conforme con los siguientes criterios prioritarios:

- a) Grado de prioridad para el gobierno o gobiernos, de acuerdo con el resultado de un entendimiento entre las entidades nacionales y el IICA, con identificación clara de las instituciones nacionales participantes, de los beneficiarios y del aporte de contrapartida nacional en especie o en efectivo y de la relación del proyecto con las prioridades y planes nacionales.
- b) Concordancia con los objetivos del Fondo y con algunas de las áreas de concentración.
- c) Grado de beneficio para el sector rural de menor desarrollo relativo dentro del Estado o Estados Miembros.
- d) Posibilidad de producir resultados positivos y permanentes a corto y mediano plazo, dentro de un período de ejecución definido.
- e) Posibilidad de aumentar la capacidad técnica local y de enfatizar la cooperación técnica recíproca.
- f) Capacidad de generación de aportes de otras fuentes de financiamiento, nacionales o internacionales.
- g) Posibilidad de institucionalización en el (los) Estados (s) Miembro (s) Receptor (es).
- h) Susceptibilidad de evaluación, de los resultados obtenidos.

En la ejecución de los proyectos se pondrá énfasis en la cooperación técnica recíproca; la organización y gestión de empresas de producción; el esfuerzo concentrado gracias a la utilización intensiva de combinaciones de medios y acciones del IICA y del Estado Miembro involucrado, y la prestación de asesoría técnica.

4.6 Estrategia básica

La estrategia básica para lograr los objetivos del Fondo será el fortalecimiento de las instituciones nacionales a través de la ejecución y evaluación de proyectos requeridos por éstas y comprendidos en las siguientes áreas de concentración:

- a) Incremento de la producción y productividad de alimentos básicos y de otros productos agropecuarios que contribuyan al desarrollo de los Estados Miembros o a la solución de sus problemas alimentario o nutricional.
- b) Aumento de la producción y productividad de rubros agropecuarios para fines de exportación.
- c) Fomento de la participación, capacitación y organización de los campesinos y pequeños agricultores y sus familias para mejorar su bienestar y aumentar su contribución al proceso de desarrollo.
- d) Apoyo a la formulación e instrumentación de la política agraria y de proyectos de desarrollo rural.

4.7 Normatividad operativa

El Reglamento, en sus Artículos 6 a 10, establece las siguientes pautas operativas en relación con los proyectos:

"Artículo 6: Los proyectos serán elaborados de conformidad con los lineamientos y el formato seguido por el IICA en la elaboración de sus proyectos. En el cálculo de los costos de los proyectos se incluirán tanto los costos directos de ellos como los costos indirectos estimados en que deba incurrir el IICA para su ejecución.

Artículo 7: La ejecución de los proyectos estará condicionada a la existencia de recursos financieros y estará regida por medio de convenios o contratos operativos, que deberán detallar, en cada caso, los objetivos, las obligaciones de cada parte, las contribuciones técnicas, financieras, de recursos humanos y otras, presupuestos, incluyendo los costos administrativos y técnicos indirectos, que correspondan, el destino final de los bienes adquiridos y demás elementos que aseguren el normal y adecuado cumplimiento del proyecto.

Artículo 8: Los proyectos serán administrados según los reglamentos, normas y procedimientos adoptados por el IICA y las condiciones acordadas específicamente por las partes interesadas en los respectivos contratos o convenios operativos.

Artículo 9: Los proyectos podrán realizarse en un Estado Miembro o para un grupo de Estados Miembros.

Artículo 10: Los proyectos serán organizados de tal manera que faciliten, tan pronto como sea posible, su absorción por los Estados Miembros e instituciones que reciban la cooperación".

4.8 Organos de administración

El Fondo se rige para su administración por las normas de su Reglamento. Los órganos administrativos son la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), el Comité Ejecutivo y el Director General.

Corresponde a la Junta Interamericana de Agricultura:

- a) Aprobar el Reglamento del Fondo y sus reformas.
- b) Fijar las políticas para el desarrollo de las actividades y operaciones del Fondo.
- c) Tomar conocimiento de las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros y de otras fuentes.
- d) Aprobar el presupuesto y los programas bi-anales del Fondo.
- e) Examinar el informe del Director General y el de los Auditores Externos sobre las actividades y estados financieros del Fondo.
- f) Realizar cada cuatro años una evaluación global de las actividades del Fondo y determinar las medidas que considere necesarias para mejorar su eficiencia.

El Comité Ejecutivo tiene las siguientes atribuciones:

- a) Conocer y rendir el respectivo dictamen sobre todos aquellos aspectos del Fondo que el Director General vaya a someter a consideración de la Junta.
- b) Todas aquellas otras atribuciones determinadas por la Junta.

El Director General es el administrador del Fondo, por delegación de la Junta Interamericana de Agricultura, y tiene a su cargo las funciones principales siguientes:

- a) Preparar y someter para aprobación de la Junta Interamericana de Agricultura el Reglamento del Fondo y sus reformas.
- b) Ejecutar el programa propuesto del Fondo aprobado por la Junta, utilizando para ello las normas, la estructura y los

procedimientos para las operaciones regulares del Instituto.

- c) Impulsar, orientar y coordinar los proyectos y actividades del Fondo.
- d) Presentar a consideración de la Junta el Informe Bi-anual de actividades y de la situación financiera de los proyectos financiados con recursos del Fondo.
- e) Contratar el personal profesional y de servicios generales que sea necesario para asesorar a los países en la identificación y perfeccionamiento de proyectos para ser presentados al Fondo, así como aquel que sea necesario para la administración y ejecución de los proyectos financiados con recursos del Fondo, utilizando preferentemente personal técnico proveniente de los Estados Miembros de la región.
- f) Suscribir los convenios y contratos que sean necesarios para la ejecución de los proyectos del Fondo.
- g) Fortalecer las bases financieras del Fondo y promover la recaudación de contribuciones.
- h) Cumplir con otras funciones y encargos relacionados con el Fondo y determinados por la Junta.

IICA
PM-CR-A1-
00-04
1988



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-0222 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG - FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA

Digitized by Google