

IICA



LA COOPERACION TECNICA EN LOS PRESTAMOS DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO

La Experiencia Argentina

Carlos Garramón
Edith S. de Obschatko

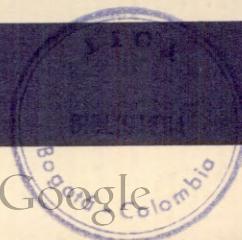
21

21

Febrero, 1991
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

Digitized by

Google



¿QUE ES EL IICA?

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

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

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

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

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

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

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

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



LA COOPERACION TECNICA EN LOS PRESTAMOS DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO

La Experiencia Argentina

Carlos Garramón
Edith S. de Obschatko

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

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

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

Levantado de texto:	Depto. de Composición de Texto, IICA
Montaje de texto:	Hugo Calderón
Diseño de cubierta:	Mario Loaiza
Producción:	Marcelle Banuett B.
Editoras de la obra:	Danielle Trottier/Marisol Gutiérrez
Editor de la Serie:	Michael J. Snarskis

IICA

SDP-21 Garramón, Carlos

La cooperación técnica en los préstamos de ajuste sectorial agropecuario : la experiencia Argentina / Carlos J. Garramón y Edith S. de Obschatko. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1991.

54 p. ; 24 cm. — (Serie Documentos de Programa / IICA, ISSN 1011-7741 ; no. 21).

1. Ajuste estruct. y sectorial agropec. — Argentina. 2. Política económica — Argentina. 3. Sector Agrícola — Argentina. 4. Financiamiento externo — Argentina. 5. Cooperación técnica — Argentina. I. Edith S. de Obschatko. II. Título III. Serie.

AGRIS
E10

DEWEY
338.109728

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No. 21
ISSN 1011-7741

2002
SDP-21
1997

INDICE

PRESENTACION	5
RESUMEN	6
1. INTRODUCCION	11
2. MARCO GENERAL	13
Los préstamos de ajuste estructural y sectorial	13
El marco político y macroeconómico en la Argentina en la década de los 80	16
El sector agropecuario argentino en la década de los 80	22
3. EL PRESTAMO SECTORIAL AGROPECUARIO (PSA I)	26
Identificación, preparación y negociación	26
Ejecución	30
El fruto del PSA I: una nueva estrategia de financiamiento externo	33
4. LA ESTRATEGIA SECTORIAL DE FINANCIAMIENTO EXTERNO ...	37
Programa Global de Crédito Agropecuario	37
Proyecto de Comercialización de Granos	39
Proyecto de Promoción de Exportaciones Agroindustriales	42
Proyecto de Crédito Global para la Modernización del Sector Pesquero	44
Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios	45
5. LA COOPERACION TECNICA: EL PAPEL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)	47
6 CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	50
BIBLIOGRAFIA	53

This One



R29B-ARS-6KPG

PRESENTACION

La ausencia de recursos para financiar el desarrollo y para implementar los cambios estructurales ha sido una de las debilidades más criticadas de los programas de ajuste aplicados en América Latina durante la década de los 80. Sin embargo, en algunos casos, como el que aquí se presenta, se ha logrado diseñar y poner en ejecución un programa de ajuste sectorial agropecuario en el que se consideraron recursos para cooperación técnica de modo que se generara una estrategia para financiamiento externo. Dicha estrategia sería puesta en práctica como paso subsecuente a la ejecución de los ajustes en política económica convenidos. Como un esfuerzo de las autoridades nacionales, apoyado por personal del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y del Banco Mundial, se logró perfilar una estrategia que permitirá especificar los requerimientos de recursos para inversión pública y privada en el sector agropecuario.

Como parte de la cooperación entre el IICA y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) de Argentina, se ejecutó el proyecto de modernización del sector agropecuario argentino. Esta acción de cooperación permitió realizar estudios de política agropecuaria e identificar los requerimientos de reformas estructurales que podrían ser financiados con nuevos aportes externos, naciendo así la propuesta de un segundo préstamo sectorial agropecuario. Este segundo préstamo se orientó hacia lo que es hoy el Programa Global de Crédito Agropecuario con financiamiento conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

De esta experiencia de cooperación entre autoridades nacionales y organismos de cooperación técnica y de financiamiento, es importante destacar el gran valor de contar con el soporte técnico necesario para generar estudios básicos que sirvan a su vez para formular propuestas de políticas, proyectos de inversión y adecuaciones institucionales. Se muestra, también, que es indispensable que los equipos técnicos desarrollen sus acciones durante un proceso de interacción continua con las autoridades políticas del sector agropecuario y los responsables de la política económica. Y, finalmente, que es altamente productivo lograr de parte de los organismos financieros una actitud receptiva y flexible para analizar los problemas y para encontrar soluciones con una alta participación de la capacidad existente en el país.

La experiencia del IICA en Argentina ha constituido uno de los alicientes para fortalecer la relación de las acciones de cooperación técnica con las de financiamiento externo, y particularmente, para evidenciar la utilidad de un esfuerzo conjunto del IICA, del BID y del Banco Mundial, para contribuir a resolver las necesidades de definición de políticas, programas de inversión y reformas institucionales en los países.

Carlos Pomareda
Director Programa I
Análisis y Planificación de
la Política Agraria

RESUMEN

A comienzos de la década de los 80, la creciente crisis económica de los países en desarrollo llevó a los organismos multilaterales de financiamiento (OMF) a un replanteo de su política de préstamos. El resultado fueron los préstamos de ajuste estructural o sectorial, según su condicionalidad política esté vinculada a variables macroeconómicas o a políticas sectoriales. Estos préstamos permiten una rápida transferencia de recursos, necesarios para paliar la crisis de la balanza de pagos, y a su vez, impulsar reformas estructurales orientadas a una mayor eficiencia de los sistemas económicos de estos países.

El objetivo de este trabajo es analizar el papel de la cooperación técnica en el diseño de préstamos de ajuste sectorial agropecuario, en el marco de una estrategia de financiamiento externo para el sector agropecuario argentino.

El primer préstamo sectorial otorgado a la Argentina por el Banco Mundial fue el Préstamo Sectorial Agropecuario (PAS I). La existencia del Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO), elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAGyP) en 1984, ayudó a acelerar la preparación, gestión y aprobación del PAS I, ya que en dicho Programa se encontraban definidos los objetivos sectoriales, estrategia, prioridades e instrumentos de política. Para lograr los objetivos del PRONAGRO era necesario realizar cambios estructurales en el sector, siendo un préstamo de ajuste sectorial la herramienta adecuada por la rápida transferencia de recursos externos.

La reforma de la estructura impositiva agropecuaria, caracterizada por la gran incidencia de los impuestos indirectos (especialmente a la exportación) era uno de los cambios estructurales propuestos en el PRONAGRO. En consecuencia, la condicionalidad política del PAS I se vinculó a la reforma de dicha estructura impositiva, incluyendo la sanción de un impuesto a la tierra, la eliminación de derechos de exportación y la disminución de los derechos de importación de insumos.

Así mismo, el PAS I incluyó un componente de asistencia técnica para estudios en las áreas de reforma impositiva, políticas agropecuarias a largo plazo y mejoramiento de los sistemas de información agropecuaria. Para la realización de los estudios de política agropecuaria y modernización de los sistemas de información de la Junta Nacional de Granos (JNG) y la Junta Nacional de Carnes (JNC), la SAGyG firmó sendos convenios de cooperación técnica con el IICA.

El desarrollo de este componente de asistencia técnica permitió generar una capacidad de diagnóstico, análisis y negociación que ayudó a delinear la estrategia de financiamiento externo del sector. Uno de los objetivos principales de la asistencia técnica era determinar

áreas de reformas estructurales que pudieran ser financiadas con nuevos préstamos sectoriales. A mediados de 1987 la Unidad de Estudios Básicos de Política Agropecuaria (UEB), que se había constituido en 1986 para realizar los estudios básicos de política agropecuaria, comenzó la identificación de un Segundo Préstamo Sectorial Agropecuario (PAS II).

Paralelamente a la identificación del PAS II, dada la escasez de crédito que soportaba el sector agropecuario debido a las políticas de ajuste, y para fortalecer las bases productivas sobre las cuales las reformas estructurales producirían sus efectos, la SAGyP con la cooperación técnica del IICA, decidió elaborar rápidamente un programa de crédito para los productores. Surge así el Programa Global de Crédito Agropecuario, con el financiamiento conjunto del Banco Mundial y el BID, el cual se encuentra actualmente en ejecución. Este préstamo incluye un componente de asistencia técnica para el seguimiento y evaluación del mismo. Para tales efectos, a comienzos de 1989 se constituyó la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE) cuyas actividades principales son la evaluación, promoción y el seguimiento del crédito, capacitación de los funcionarios y técnicos e identificación y formulación de nuevos proyectos. Por convenio con la SAGyP, el IICA administra los recursos de esta Unidad.

A principios de 1988, el Banco Mundial envió a la Argentina una Misión de Revisión de Análisis Sectorial. A través de un trabajo conjunto entre los funcionarios del Banco y los técnicos de la UEB, se definió una estrategia sectorial concertada, de la cual se derivó un plan de inversión sectorial a mediano plazo y un orden de prioridades de las áreas de proyectos identificados.

A grandes rasgos, la estrategia sectorial planteó como objetivos de mediano plazo una disminución del costo de transporte y comercialización de las exportaciones tradicionales, fundamentalmente granos, y una diversificación de la estructura de producción y exportación, con base en la promoción de rubros no tradicionales, fundamentalmente frutas, hortalizas y carnes de alto valor.

Como resultado de este replanteo estratégico el Gobierno argentino, en negociaciones con el Banco Mundial, acordó la transformación del PAS II en tres proyectos "híbridos", cada uno de los cuales integraba adecuadamente cambios de política, reformas institucionales y componentes de inversión, todas ellas conducentes al logro de los objetivos previamente definidos en la estrategia sectorial. Surgen así un primer proyecto sobre Transporte de Granos, otro sobre Comercialización de Granos y un tercero sobre Promoción de Exportaciones Agroindustriales. El primero de estos proyectos pasó a la órbita de la

Secretaría de Transporte, y la SAGyP solicitó al IICA que continuase prestando asistencia técnica para la elaboración de los dos restantes. Para tales efectos, el Banco Mundial otorgó un *Project Preparation Facility* (PPF), que fue ejecutado por la SAGyP en Convenio con el IICA.

Se realizaron así, a lo largo de 1980, los estudios complementarios y la preparación de los dos proyectos híbridos antes mencionados. Durante este proceso, el BID se interesó por la cofinanciación del Proyecto de Promoción de Exportaciones Agroindustriales, ampliando el alcance del mismo al sector pesquero. Para instrumentar este propósito, se utilizó el Convenio BID/IICA, el cual financió la preparación de un componente sobre la modernización del sector pesquero argentino, en sus fases de captura e industrialización.

El Proyecto de Comercialización de Granos conservó su carácter de "híbrido". Su objetivo es la modernización y el aumento de la eficiencia del sistema de comercialización de granos a través de la especialización de la JNC en la compra y venta de granos, la promoción de mercados externos y desarrollo de productos. Paralelamente, se propone la privatización de la gestión de elevación terminal de granos. La negociación de este proyecto está temporalmente suspendida por la nueva orientación establecida por el Gobierno Nacional que asumió en julio de 1989, el cual eliminó la acción reguladora de la JNG en el mercado interno.

El Proyecto de Promoción de las Exportaciones Agroindustriales pasó a ser un proyecto de inversión, ya que el componente de políticas arancelarias de promoción a las actividades agroexportadoras fue incluido en un préstamo sectorial de comercialización exterior. Su objetivo es diversificar las exportaciones con la incorporación de productos con mayor grado de elaboración industrial a través del financiamiento a la inversión en actividades agroindustriales y pesqueras y del fortalecimiento institucional para generación de tecnologías de procesamiento y comercialización. Luego del análisis entre el Gobierno y el Banco Mundial, este proyecto fue objeto de una nueva división. Se separaron los componentes en dos operaciones, quedando el de crédito al sector privado como parte de una segunda etapa del Programa de Crédito Global Agropecuario y el componente institucional dentro de un nuevo proyecto: Modernización de los Servicios Agropecuarios.

El Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios tiene como objetivo mejorar la prestación de servicios para el desarrollo de la actividad agropecuaria a través del fortalecimiento y modernización de los servicios de Salud Animal, Sanidad Vegetal, Evaluación de Recursos Pesqueros, Promoción y Comercialización Externa de Carnes, Investigación y Tecnología Agropecuaria, Sistema Integrado de Información y Promoción de

Exportaciones. Este Proyecto será cofinanciado por el Banco Mundial y el BID, previéndose su aprobación en ambos directorios para fines de 1990.

El subcontrato celebrado en mayo de 1986 con la SAGyP, para la ejecución del componente de estudios de política agropecuaria del PAS I, marca un cambio fundamental en la estrategia de cooperación del IICA en Argentina, con una participación más activa en la asistencia técnica orientada a la formulación de políticas y proyectos y a la gestión de recursos externos para el financiamiento de su ejecución.

Como resultado de la descripción anterior, a partir del planteo inicial de préstamos sectoriales, se elaboró una estrategia sectorial de la cual resultó una gama mucho más amplia de mecanismos de financiamiento externo, con programas de crédito para productores, proyectos híbridos, proyectos de inversión y de fortalecimiento institucional.

La experiencia de la Argentina muestra que para el desarrollo de una estrategia de financiamiento externo de estas características, es fundamental contar con el apoyo técnico necesario para generar estudios básicos que sirvan para formular propuestas de políticas, proyectos de inversión y adecuaciones institucionales. Los equipos técnicos deben contar con el aval político de las áreas respectivas, dado en este caso por la permanente interacción entre los equipos del IICA y los funcionarios del Gobierno. Además es importante encontrar en los OMF una actitud receptiva para analizar los problemas sectoriales y flexibilidad para considerar modificaciones a los proyectos que aparezcan como necesarias.

Cabe destacar que en el caso argentino, el IICA cumplió un papel articulador entre las distintas fuerzas presentes en la formulación final de proyectos. Por ser un organismo multinacional especializado en las acciones técnicas, puede actuar con mayor objetividad y amplitud de criterio en el tratamiento de los problemas, aportando diversos enfoques y alternativas que pueden relativizar las posiciones políticas de corto plazo. Además, su independencia de los cambios políticos le permite jugar un papel importante en la continuidad que requiere el diseño y ejecución de proyectos.

Por su objetividad, experiencia adquirida y papel facilitador, el IICA puede prestar una cooperación técnica eficaz tanto en el desarrollo de los instrumentos crediticios como en la asistencia técnica prevista para la ejecución de los mismos, especialmente las unidades de seguimiento y evaluación previstas en programas y proyectos. El seguimiento y evaluación durante la ejecución y la evaluación final del proyecto, son actividades esenciales para el análisis crítico por parte del Gobierno y los OMF.

INTRODUCCION

Durante la década de los 80, los países en desarrollo sufrieron un proceso de deterioro económico y social, caracterizado por el elevado endeudamiento externo, el desequilibrio de las balanzas de pagos, los crecientes procesos inflacionarios y la caída de los precios internacionales de los productos primarios. El impacto de la crisis se refleja en la interrupción del crecimiento, la caída de los salarios reales, el descenso de los ingresos públicos y como consecuencia, en la reducción de la inversión pública y de los gastos de transferencia hacia los sectores sociales más necesitados.

Frente a esta situación, los organismos multilaterales de financiamiento y en particular el Banco Mundial, reformularon su política de préstamos, introduciendo una operatoria que permitiera rápidas transferencias de recursos para paliar la crisis de la balanza de pagos, pero que al mismo tiempo contribuyera al crecimiento económico, removiendo limitantes enraizadas en los sistemas económicos de estos países. Es así como desde principios de la década de los 80 este organismo pone en marcha préstamos de "ajuste". La característica principal de estos empréstitos es que establecen desembolsos rápidos, sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones convenidas con los países en relación con reformas de políticas económicas, razón por la cual se los ha denominado "préstamos con condicionalidad política". Los préstamos de ajuste estructural establecen condiciones vinculadas a variables macroeconómicas, en tanto que los de ajuste sectorial se vinculan con políticas sectoriales.

La evaluación de los logros obtenidos con la aplicación de estos nuevos mecanismos financieros, no permite conclusiones definitivas. En términos generales puede decirse que la experiencia es atractiva y estimulante en la medida en que ha jerarquizado la discusión sobre la política macroeconómica y sectorial, vinculando la cooperación técnica y el financiamiento multilateral al diseño y ejecución de la misma. Sin embargo, el análisis particular de los resultados obtenidos a través de los préstamos de ajuste estructural y sectorial aprobados por el Banco Mundial en América Latina, evidencia que aún existen serios problemas en el diseño y ejecución de los mismos, los cuales se reflejan en las dificultades que encuentran los gobiernos prestatarios en el cumplimiento de la "condicionalidad política" vinculada a cada operación.

Estos problemas y falencias, fundamentalmente vinculados a la inexperiencia de los países y de los organismos de financiamiento en la identificación, diseño, negociación y ejecución de esta nueva modalidad de préstamos, abre un espacio importante para las acciones de cooperación técnica. Estas acciones deberán, por un lado, acreditar la capacidad de los gobiernos en la selección y diseño de las reformas estructurales sujetas a negociación y financiamiento y por otro, acreditar a nivel de la comunidad financiera internacional, el desarrollo conceptual y metodológico de estos nuevos mecanismos de financiamiento. Con referencia a estos préstamos de "condicionalidad política" dirigidos al sector agropecuario, la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA), celebrada en Ottawa, Canadá, en setiembre de 1987, en su Recomendación No. II, sobre programas de ajuste

sectorial, encomendó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) “que gestione y dedique recursos ... (para conducir) acciones de investigación y capacitación que fortalezcan la capacidad de los países para diseñar, instrumentar y ajustar las políticas y programas de inversión que hagan posible el desempeño esperado de la agricultura”. También recomendó que “los organismos internacionales de cooperación técnica apoyen a los países de ALC en los estudios preparatorios para la presentación de solicitudes de créditos en programas de ajuste sectorial” (Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura 1987:190-191).

El objetivo del presente estudio es examinar el papel de la cooperación técnica en el diseño y ejecución de una estrategia de financiamiento externo para el sector agropecuario, a la luz de la experiencia concreta de la República Argentina.

Argentina tomó un único préstamo sectorial agropecuario en 1986, cuya condicionalidad política se basaba en la transformación de la estructura impositiva agropecuaria. Esta condicionalidad no pudo cumplirse totalmente, por lo cual la evaluación desde este punto de vista no es satisfactoria. Sin embargo, debido a la inclusión en el contrato de un componente de estudios para la elaboración de políticas agropecuarias, aquel resultado negativo se vio compensado con la posibilidad de profundizar la estrategia sectorial y definir una estrategia de utilización de los recursos financieros multilaterales, que articuló y vinculó un conjunto de programas y proyectos sujetos a financiamiento multilateral. Así, los equipos técnicos desarrollaron un conjunto de instrumentos crediticios con un enfoque integrador de alternativas, que han permitido el actual desenvolvimiento de un programa de inversiones a mediano plazo, otro de crédito global en ejecución, un proyecto de crédito para pequeños productores también en ejecución y tres proyectos en negociación, que incluyen componentes de inversión, fortalecimiento institucional y política sectorial.

En este proceso, la Oficina del IICA en la Argentina, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aunaron esfuerzos de cooperación técnica y financiera con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) para la realización de los estudios y la preparación de proyectos de políticas, reformas institucionales e inversión que puedan ser objeto de financiamiento externo.

Paralelamente, el IICA, como parte de las acciones del Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria, ha preparado informes y realizado un seminario conjuntamente con el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial, dirigidos a evaluar el impacto de estos préstamos para la reactivación de la agricultura y a proponer modificaciones que los perfeccionen. Los resultados de estas actividades (IICA 1988; IICA/IDE 1988; Fundación Grupo Esquel 1987) han sido tomados como antecedente técnico inmediato de este estudio. Se trató de no reiterar las conclusiones, que en su mayoría son compartidas, sino de enriquecerlas con una evidencia empírica.

En el capítulo 1 de este documento se describe el marco general que da lugar al surgimiento de los préstamos de ajuste estructural y sectorial, se comenta la situación política y económica de la Argentina en los años 80, y se proporcionan elementos mínimos necesarios para la comprensión de su sector agropecuario. En el capítulo 2 se relata la experiencia del Préstamo Sectorial Agropecuario (PSA I), los problemas encontrados durante su ejecución y el fruto de los estudios de política agropecuaria en materia de estrategia de financiamiento externo. Los resultados concretos de estos trabajos se describen en el capítulo 3. En el capítulo 4 se analizan las características operativas que tomó la actividad de cooperación técnica del IICA con el Gobierno argentino. En el capítulo 5 se exponen algunas conclusiones y presentan sugerencias sobre la estrategia crediticia y el papel de los organismos de cooperación técnica.

MARCO GENERAL

Los préstamos de ajuste estructural y sectorial

El surgimiento de los préstamos de ajuste estructural y sectorial otorgados por el Banco Mundial tiene lugar hacia 1980, como resultado de dos procesos confluyentes: el replanteo de la estrategia seguida por los organismos multilaterales de financiamiento (OMF) en las décadas anteriores, y la crisis económica creciente en los países en desarrollo.

Hasta 1980 la actividad del Banco Mundial hacia el sector agropecuario se canalizó a través del financiamiento de proyectos de inversión; dando prioridad, en una primera etapa (hasta 1975), a las inversiones en infraestructura y en crecimiento de la productividad e incorporando luego los objetivos de aumento de nivel de empleo y reducción de situaciones de pobreza rural.

Del mismo modo, el BID atravesó diversas etapas en su política de financiamiento (primero colonización, reforma agraria e infraestructura, luego desarrollo agrícola integrado, posteriormente desarrollo rural integrado), pero siempre estructurada en torno a proyectos de inversión.

Hacia 1980, ambas instituciones evalúan las estrategias seguidas y los resultados obtenidos, verificándose que son variables y particularmente, poco exitosas en cuanto a la reducción de la pobreza rural. Entre los factores más importantes mencionados como causa de fracasos en los proyectos, se señala la ausencia de un marco de políticas generales y sectoriales apropiadas (World Bank 1987; BID 1978). Como consecuencia, los períodos de gestión y ejecución se prolongan excesivamente y el flujo de recursos se vuelve lento. Otro aspecto anotado en relación con la operatoria por proyectos es “el costo del elaborado proceso de preparar y evaluar proyectos. Se sospecha que los costos pueden ser mayores que los beneficios, en términos de una mejor asignación de los recursos de inversión” (IICA 1987: 12).

Paralelamente, desde mediados de la década de los 70, la situación de los países en desarrollo –en particular, de América Latina– comenzó a desmejorar, como consecuencia de varios factores: aumento de los precios del petróleo, cambios en el mercado financiero internacional por la libre flotación del dólar, tendencia creciente en la tasa de interés, impacto de la reducción del crecimiento en los países desarrollados, tendencia decreciente de los términos de intercambio en perjuicio de los países productores de bienes primarios.

Durante esos años, los países de América Latina contrarrestaron estas tendencias negativas por vía del endeudamiento externo, recurso que era facilitado por el sistema financiero internacional, que necesitaba reciclar el excedente monetario resultante del aumento de los precios del petróleo.

La moratoria de la deuda dispuesta por México en 1982 marca un punto de rompimiento en esta dinámica de los flujos de fondos internacionales. Deja de fluir el crédito externo hacia América Latina, y el sentido de las transferencias se invierte. Como puntualiza Garramón *et al.* (1988), se interrumpe un “flujo de recursos externos que en 1981 había alcanzado la cifra récord de 37 500 dólares, o sea casi un tercio del valor de las importaciones realizadas por América Latina en el mismo año. Como consecuencia, la región se vio obligada a cancelar en sólo dos años (1982 a 1984) un déficit de cuenta corriente de 40 000 millones de dólares (equivalente al 35% de sus exportaciones), resultante del servicio de una deuda externa que en 1982 ya sobrepasaba los 30 000 millones de dólares” (Garramón *et al.* 1988:2).

Para afrontar esta crítica situación externa, los países de América Latina impulsaron políticas de ajuste externo, que implicaron severas restricciones para la continuación de su crecimiento y para el mantenimiento del nivel de vida de la población.

El nuevo panorama de necesidades de recursos externos de la región y el cuestionamiento de los Bancos a su estrategia crediticia anterior, confluyen para que el Banco Mundial se plantee una nueva operatoria que contribuya a resolver los nuevos problemas de balanza de pagos al tiempo que introduzca reformas estructurales en la economía tendientes a corregir los abruptos desequilibrios externos e internos generados por la crisis de endeudamiento.

Esta nueva estrategia, que busca transferir rápidamente recursos a los países, es ejecutada por el Banco Mundial a través de los préstamos de ajuste estructural que, en su propia definición, son “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” (World Bank 1988).

Esta operatoria del Banco tiene similitudes importantes con la desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus préstamos para equilibrar la balanza de pagos, que van acompañados de “programas de estabilización” convenidos con los países. Como se señala en el IICA, “tanto los programas de estabilización como los de ajuste estructural coinciden en otorgar un tipo de financiamiento global, llamado de “balanza de pagos”, el cual difiere del financiamiento de proyectos específicos, y se plantean, como condición para ser otorgados, la modificación de ciertas políticas. Sin embargo, ambos discrepan en los objetivos buscados, las políticas económicas propuestas, los horizontes temporales considerados, los aspectos institucionales, las metodologías de preparación de los programas específicos y los mecanismos de condicionalidad” (IICA 1987:13).

Los programas de estabilización del FMI apuntan a la reducción de los desequilibrios de la balanza de pagos y a la eliminación o reducción del déficit fiscal y de la inflación. Los Programas de Ajuste Estructural (PAE), por su parte, enfatizan los objetivos de eliminación de distorsiones y aumento de la eficiencia microeconómica y el mantenimiento o aumento del crecimiento económico.

Los préstamos de ajuste sectorial, que integran junto con los de ajuste estructural y los programas del FMI los préstamos “de condicionalidad política”, fueron incorporados por el Banco Mundial unos años después que los préstamos de ajuste estructural. El objetivo es profundizar a nivel sectorial las reformas estructurales orientadas a aumentar la eficiencia y estimular el crecimiento. Los programas de ajuste sectorial agropecuario, comenzaron a otorgarse en 1983; para 1988, del total de fondos otorgados por el Banco Mundial a la agricultura –que representan el 27% de los préstamos totales–, el 18% fueron bajo esta nueva modalidad.

Al evaluar esta operatoria, el Banco Mundial la ha considerado “moderadamente exitosa”. El IICA, por su parte, sintetizando un conjunto de trabajos que analizan estas experiencias en distintos países de la región, señala que “los PAE y los PASA¹ son instrumentos novedosos que pueden llegar a cumplir un papel importante en el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe” (IICA 1987: 67), siempre que sus objetivos sean coincidentes con la estrategia de desarrollo socioeconómico y los programas y proyectos prioritarios de los países. Asimismo, entre otras sugerencias, señala la conveniencia de “articular la modalidad operativa actual de estos programas –que por su agilidad es a veces atractiva para países con problemas financieros– con verdaderos programas de inversión en las áreas de los cambios estructurales propuestos y fondos de asistencia técnica para los estudios pertinentes” (IICA 1987:66).

A fines de 1987, el IDE del Banco Mundial, y el IICA, realizaron en forma conjunta el seminario “Programas de ajuste estructural y sectorial: implicaciones para la reactivación y desarrollo de la agricultura”, en el cual se profundizó la evaluación de un relevante número de PASA con condicionalidad política referida al sector agropecuario. En esa oportunidad se pusieron de relieve algunas dificultades y limitaciones de estos préstamos de condicionalidad política, propias de su naturaleza y de su reciente desarrollo, lo que hace que el marco de referencia y la metodología para su preparación, ejecución y evaluación esté aún en un estado muy primario y requiera de un importante ajuste y desarrollo. Durante el seminario se desarrollaron grupos de trabajo para analizar los problemas encontrados en la práctica de estos programas, y se formularon sugerencias en las áreas de investigación, capacitación y asistencia técnica para el diseño, ejecución y evaluación de los PAE/PASA; asimismo, recomendaciones para la formulación de la estrategia de desarrollo y los mecanismos de financiamiento de la inversión para la reactivación y desarrollo de la agricultura (IICA/IDE 1988).

En la República Argentina, la operatoria de préstamos de ajuste con el Banco Mundial se inicia con el otorgamiento del Préstamo Sectorial Agropecuario, a mediados de 1986. El Cuadro 1 presenta los préstamos otorgados con esta modalidad hasta diciembre de 1988.

Cuadro 1. Préstamos sectoriales del Banco Mundial a la República Argentina (a diciembre 1988).

Préstamo sectorial	Fecha de aprobación	Monto (mill. US\$)
Agropecuario	Marzo 86	350.0
Política Comercial I	Mayo 87	500.0
Financiero	Marzo 88	400.0 ^a
Política Comercial II	Oct. 88	300.0

a El Sectorial Financiero aún no ha entrado en vigencia, restando la aceptación del gobierno argentino.

Nota:

En octubre de 1988 se aprobaron los denominados Sectorial de Vivienda (US\$300 millones) y Sectorial de Energía (US\$252 millones). Sin embargo, están destinados fundamentalmente a inversión; el componente de políticas es de US\$7 y US\$2 millones respectivamente.

1 PAE: Programas de Ajuste Estructural; PASA: Programas de Ajuste Sectorial Agropecuario.

A título comparativo, se señala que el total de préstamos otorgados a la Argentina por el Banco Mundial desde su creación, asciende a US\$4 200 millones, de los cuales fueron desembolsados US\$2 600 millones.

Argentina no ha solicitado préstamos de ajuste estructural al Banco Mundial; sí ha recibido fondos con destino a la balanza de pagos del FMI, bajo dos modalidades: los préstamos *stand-by* que se otorgan con el compromiso de llevar adelante programas de estabilización y los préstamos por caída de exportaciones. Los montos recibidos figuran en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Financiamiento del FMI a la Argentina en la década de los 80.

Año	Préstamos Stand by (en millones DEG) ²	Financiamiento por caída de exportaciones
1983	600	520
1984	1 182	275
1987	617	519
1988	—	233

1 Efectivamente desembolsados.

2 Cotización al 10-1-89: 1 Derechos Especiales de Giro (DEG) = US\$ 1 327.

Fuente: FMI 1988.

Bajo la modalidad de préstamos de inversión, de crédito a productores o de refuerzo institucional, la República Argentina ha realizado en la década de los 80 operaciones con el BIRF, BID y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Un detalle completo de los mismos y sus características figura en el Cuadro 3.

El marco político y macroeconómico en la Argentina en la década de los 80

En diciembre de 1983 finaliza en la Argentina el período de gobierno militar, que se instalara en el país en 1976 por un golpe de Estado. El esfuerzo de los partidos políticos y el creciente descrédito del Gobierno, permitieron el logro de elecciones libres y la recuperación de la institucionalidad política en el país.

Se inicia así en 1983 un período de transición, ya que el Gobierno electo popularmente, debe encarar una tarea de reconstrucción política y económica que responda al mismo tiempo, a demandas sociales insatisfechas, no sólo en el plano del bienestar, sino también de la justicia. Se trata, en consecuencia, de un desafío de gran envergadura, que, adicionalmente, se verá luego afectado por condiciones externas desfavorables. La situación económica heredada en 1983 es el resultado no sólo del fracaso de las políticas económicas internas seguidas en la década anterior, sino también de la evolución de los mercados financieros internacionales desde mediados de los años 70, y de sus efectos sobre los países en desarrollo.

Cuadro 3. Préstamos de organismos multilaterales con destino agropecuario.

Préstamo o programa	Convenio	Refuerzo institucional del INTA	Programa de crédito global agropecuario II	Préstamo sectorial agropecuario	Productores del
Características	142/JC-AR	495/OC-AR	AR-0071	PAS I	Nordeste
Objetivos (rubros a financiar)	<ul style="list-style-type: none"> -Maquinaria agrícola -herbicidas -fertilizantes -inversiones en ganadería 	<ul style="list-style-type: none"> Inversiones en: -Investigación -Extensión -Capacitación de recursos humanos -Servicios de apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> Maquinaria agrícola, herbicidas, fertilizantes, maderas e instalaciones de empaque y frío para frutas y hortalizas, almacenamiento de granos, reproductores de ganado 	<ul style="list-style-type: none"> Costo fiscal de la reforma impositiva del sector agropecuario 	<ul style="list-style-type: none"> -Crédito para capital de giro e inversiones -Generación y transferencia tecnología apropiada -Promoción y organización de los productores
Fecha comienzo Preparación proy.	Agosto/1984	1985	Octubre/1986	Junio/1984	Abril/1984
Fecha firma del convenio	Diciembre/1985	Setiembre/1985	<ul style="list-style-type: none"> Julio/1988 BIRF Noviembre/1988 BID 	Junio/1986	Setiembre/1988
Entid. prestamista	BID	BID	BIRF/BID	BIRF	FIDA/BID
Organismos intervinientes	BNA-INTA-SAGyP	INTA	BNA/SAGyP	MIN.ECON.	SAGyP-INTA Min.Pcials.Agric. ONG's

Cuadro 3 (Cont.) Préstamos de organismos multilaterales con destino agropecuario.

Préstamo o programa	Convenio	Refuerzo institucional del INTA	Programa de crédito global agropecuario II	Préstamo sectorial agropecuario	Productores del
Características	142/IC-AR	495/OC-AR	AR-0071	PAS I	del nordeste
Subprestatarios	Productos agrícolas todo el país y ganaderos del NE	Empresas de acopio y aceites	Productos agropecuarios todo el país	—	Productores con menos de 12 hectáreas cultivadas
Monto y financiamiento (millones de US\$)	BID: 60.0 BNA: 90.0	BID: 38.8 INTA: 58.2	BIRF: 106.5 BID: 105.0 BNA: 90.0 y product.	BIRF: 350.0	FIDA: 10.6 BID: 5.0 SAGyP y Pcias.: 7.6
Monto desembolsado al 30/6/88 (mill US\$)	Tot. 150.0	Tot. 97.0	Tot. 301.5	Tot. 350.0	Tot. 23.2
Plazo de devolución	15 años	15 años	Sin ejecutar	350.0	Sin ejecutar
Cooperación técnica prevista	—	Apoyo técnico (IICA)	Seguimiento y evaluación (IICA)	Reforma imposit. (PNUD/SAGyP) Política agrop. (IICA/PNUD)	Seguimiento, evaluación y apoyo institucional (IICA/PNUD/SAGyP)
Participó IICA en su preparación	—	—	Sí	—	Sí

En la década de los 70, el sistema financiero internacional, motivado por la necesidad de reciclar el exceso de fondos que provocó la crisis petrolera, amplió fuertemente su oferta de crédito hacia los países en desarrollo. En Argentina, como en otros países de Latinoamérica, se contrajeron préstamos por montos antes desconocidos, los que en gran medida eran inducidos por los propios bancos internacionales que buscaban agresivamente colocar sus recursos sobrantes, ofreciendo condiciones muy favorables en términos de tasas de interés, plazos y *spreads*. En ese contexto, las políticas económicas internas aplicadas desde 1978 tuvieron como eje el establecimiento oficial de una pauta de evolución cambiaria prefijada, la apertura de las importaciones y la liberalización financiera del mercado interno y de los movimientos de capitales con el exterior. De esta forma, la economía argentina quedó estrechamente ligada a las oscilaciones económicas y financieras del resto del mundo.

Esta situación estimuló al sector público y privado a tomar grandes créditos en el exterior, actitud que se vio facilitada por el interés de los bancos prestadores en reciclar fondos excedentes. Lamentablemente, estos créditos no fueron aplicados en inversiones productivas, sino principalmente financieras. “El ingreso de fondos externos contribuyó a retrasar el tipo de cambio sobrevaluando la moneda; ello, unido a la apertura unilateral del comercio por el lado de las importaciones, deterioró significativamente tanto a las actividades competitivas con las importaciones como a los sectores exportadores. Al mismo tiempo, la fuga de capitales tomó enormes proporciones ante una actitud complaciente de la banca internacional y del Gobierno argentino y se transformó en un factor adicional en el aumento de la deuda externa” (Argentina. Ministerio de Economía 1987).

Esta política económica condujo en 1981 a una crisis de balanza de pagos. Para afrontarla se trazó una estrategia diferente, que trató de solucionar el frente externo comprometiendo el equilibrio interno. Se dispusieron grandes devaluaciones² y se revirtió la política arancelaria y financiera, cerrándose la economía. Las devaluaciones produjeron un fuerte desequilibrio interno, reflejado en la caída del salario real, PIB per cápita, desempleo, recesión, caída de la inversión, aumento del déficit fiscal y aceleración de la inflación (Cuadro 4).

Las devaluaciones implicaron el aumento en la carga de la deuda externa y el sector público –además de ver aumentada la suya– debió acudir en auxilio del sector privado endeudado para evitar una quiebra generalizada. Así, instrumentó un subsidio a través del sistema de seguros de cambio, lo que en la práctica significó que el Estado se hiciera cargo de la deuda privada. Estas medidas introdujeron un nuevo componente en el déficit fiscal en forma permanente y contribuyeron a su desmesurado crecimiento, sin que se encarara ninguna reforma de fondo que permitiera en el futuro equilibrar las cuentas del Estado.

En 1982 se produjo la crisis internacional en el pago de la deuda externa y Argentina –afectada además por la derrota militar de Malvinas– cesó también en sus pagos externos.

En 1982 y 1983 algunas modificaciones a la política económica, dentro de la misma línea, tuvieron cierto éxito parcial, en cuanto lograron revertir el signo de la balanza comercial –aunque parte de este resultado es atribuible a la evolución de los precios agrarios internacionales– y producir una recuperación de los salarios reales y de los ingresos per cápita.

Pese a estos últimos cambios, no se modificó la situación estructural y en diciembre de 1983 el Gobierno democrático recibió una economía cuyas notas dominantes eran: una

2 Entre febrero de 1981 y diciembre de 1982 el tipo de cambio nominal aumentó 2 200%.

Cuadro 4. Argentina. Indicadores macroeconómicos 1978-1987.

Período	TASAS DE CRECIMIENTO				OTROS INDICADORES						
	PBI total ¹	PBI per cápita ²	Inflación ³	Déficit público ⁴	Exportaciones totales ⁵	Exportaciones agrícolas ⁶	Importaciones totales ⁷	Saldo comercial ⁸	Deuda externa ⁹	Salario normal horario ¹⁰	Tipo de cambio real ¹¹
1978	-3.40	-5.30	8.8	6.5	6.4	3.1	3.8	2.6	12.5		74.1
1979	7.00	5.39	8.1	6.5	7.8	3.8	6.7	1.1	19.0		52.8
1980	1.50	0.00	5.4	7.5	8.0	3.7	10.5	-2.5	27.2	103.7	43.6
1981	-6.70	-8.02	7.2	13.3	9.1	4.7	9.4	-0.3	35.7	96.2	52.8
1982	-5.00	-6.43	9.9	15.1	7.6	3.6	5.4	2.2	43.6	82.4	90.8
1983	2.90	1.51	15.0	15.2	7.8	4.8	4.5	3.3	46.0	100.0	107.3
1984	2.50	0.92	18.8	11.9	8.1	5.2	4.6	3.5	47.8	124.2	100.0
1985	-4.40	-5.80	14.1	6.0	8.4	4.9	3.8	4.4	49.3	112.6	116.5
1986	5.40	3.86	5.1	4.7	6.8	3.8	4.7	2.1	-51.7	105.2	110.2
1987	1.60	0.23	8.8		6.1	3.0	5.6	0.5	s.d.	97.2	113.5

Notas:

- 1 Elaborado con base en BCRA. Variación anual.
- 2 Elaborado con base en BCRA e INDEC. Variación anual.
- 3 CEPAL. Tasa equivalente mensual.
- 4 SEM. Sector público consolidado. Administración Central, Organización Descentralizada Provincial y MCBA, déficit empresas públicas y entes binacionales y Sistema de Seguridad Social.
- 5 a 9 BCRA e INDEC.
- 10 CEPAL.
- 11 Elaborado con base en BCRA. Deflacionado por precios combinados corregidos por la inflación de Estados Unidos.

Fuente: Reca y Katz 1988.

deuda externa de US\$46 000 millones, una inflación de 430% en el año inmediatamente anterior, un déficit fiscal del 15% del PIB, un bajo nivel de inversión, y un fuerte deterioro en la situación de la población en general, no sólo en términos de salarios, sino también en la prestación de servicios sociales (salud, educación, etc.).

En 1984, el nuevo Gobierno decidió seguir una política de corte gradualista. Las prioridades establecidas fueron la mejora en la distribución del ingreso, la negociación de la deuda externa y la corrección de los desequilibrios fiscales. Se fijaron pautas indicativas sobre precios y salarios; se disminuyeron los gastos públicos y se cambió en su composición relativa transfiriendo gastos de defensa a proyectos sociales. En el sector externo, se iniciaron rápidamente discusiones para lograr el apoyo del FMI al programa económico, para renegociar la deuda de gobierno a gobierno a través del Club de París, y para refinanciar la deuda con bancos comerciales. Inicialmente, se logró un cierto aumento del PIB y de los salarios reales, pero la mejoría se agotó en el primer año.

A fines de 1984 el programa económico a corto plazo fue ajustado y el Gobierno firmó un acuerdo *stand-by* con el FMI. Se aumentó el tipo de cambio real, se instrumentó una política monetaria más restrictiva y se aumentaron las tarifas públicas. Estas medidas trajeron como consecuencia un recrudecimiento de la inflación y un deterioro de los salarios reales y una caída del PIB per cápita. Hacia mediados de 1985 la amenaza de hiperinflación era extrema; la economía y la actividad de la población estaban distorsionadas por las acciones de defensa contra la inflación y el mercado no enviaba señales claras para la asignación de recursos.

Esta situación indujo al Gobierno a adoptar una política de *shock*. En junio de 1985 se puso en marcha el Plan Austral, que consistió básicamente en: a) fuerte ajuste fiscal y monetario (el Gobierno se comprometió a no financiar el déficit con emisión); b) corrección de los precios relativos claves a través de devaluaciones y aumentos de las tarifas públicas; c) congelamiento de precios a fin de eliminar el componente inercial de la inflación; y d) reforma monetaria (cambio del signo monetario y tabla de depreciación de la vieja moneda en términos de la nueva, para evitar que los costos de la desinflación lo pagaran los deudores por vía de una alta tasa real de interés).

Los resultados del Plan en su primer año y medio de ejecución fueron positivos. Desapareció la amenaza de hiperinflación y en 1986 la inflación fue la más baja en 12 años. El déficit fiscal disminuyó a 5.4% del PIB en 1985 y a 4.1% en 1986. La economía se remonetizó rápidamente. El PIB creció 5.4% en 1986 y se revirtió la tendencia descendente de la inversión, la cual creció un 18% en 1986; además, se renegociaron a largo plazo los compromisos externos y se eliminaron los atrasos en los pagos al exterior (Cuadro 4).

No obstante los avances realizados en 1986 y 1987, la estabilización lograda se reveló frágil en algunos aspectos importantes. Con posterioridad a la implantación del Plan Austral, los términos del intercambio se deterioraron. Los precios internacionales de los granos experimentaron una nueva y fuerte caída; adversas condiciones climáticas ocasionaron inundaciones que redujeron la producción agrícola. A su vez, la demanda de inversiones hizo que aumentaran las importaciones, en especial de bienes de capital, con mayores precios. El superávit comercial de 1987 se contrajo en forma significativa.

Por otra parte, el déficit fiscal se incrementó debido a una disminución de los ingresos. Para compensar la caída de los precios agrícolas e incentivar la oferta se eliminaron prácticamente los impuestos sobre las exportaciones. Adicionalmente, algunas de las medidas extraordinarias implantadas bajo el Plan Austral tuvieron necesariamente corta vigencia. Por el lado de

los gastos, se verificó un aumento en el déficit de las empresas públicas, derivado en gran parte del atraso de las tarifas y se registraron grandes desequilibrios en las finanzas provinciales. El efecto combinado de estos fenómenos provocó un incremento del desequilibrio de las finanzas públicas, lo cual tuvo un impacto directo sobre los niveles de inflación y, consecuentemente, sobre el ritmo de la actividad económica, que se acentuó durante el primer semestre de 1988.

En consecuencia, el Gobierno decidió impulsar, a partir de agosto de 1988, un nuevo plan de ajuste de corto plazo, de tipo heterodoxo, que recibió informalmente el nombre de "Plan Primavera". Este estableció tres tipos de cambio diferentes: el oficial, para liquidar las exportaciones; el financiero, para importaciones y resto de las transacciones; y un *mix* de ambos para las exportaciones no tradicionales. Durante la vigencia de este plan (agosto 1988 a febrero 1989) el Banco Central intervino como operador en el mercado de divisas para mantener bajo el precio del dólar.

La interrupción de esta intervención provocó un estallido hiperinflacionario que aceleró la asunción de las autoridades nacionales electas en mayo de 1989. Las nuevas políticas lograron una estabilización temporaria, pero una nueva crisis de hiperinflación se desencadenó en diciembre de 1989, derivando en el refuerzo de los programas de ajuste.

El sector agropecuario argentino en la década de los 80³

El sector agropecuario juega un papel significativo en la economía argentina. La participación de la actividad agropecuaria primaria en el PIB es del 15%, pero asciende al 36% si se considera el complejo agroindustrial. La mayor parte de la producción agropecuaria argentina está compuesta por bienes transables, de los cuales una proporción importante concurre al mercado interno, abasteciendo totalmente la demanda por alimentos y materias primas agroindustriales, y la otra parte se exporta, constituyendo la principal fuente de divisas (dos tercios del total de exportaciones).

La agricultura (cereales, oleaginosas, cultivos industriales, frutas, hortalizas, legumbres y flores) es la principal actividad agropecuaria con el 63% del Producto Bruto Agropecuario, mientras que la ganadería aporta el 35% del mismo. A su vez, los granos representan el rubro más importante de todo el sector, ya que aportan el 40% del Producto Bruto Agropecuario, el 65% del Producto Bruto Agrícola, y el 50% de las exportaciones.

En contraste con la dificultosa evolución de la economía en los años 80, el sector agropecuario mostró entre 1980 y 1985, un notable crecimiento, que derivó casi exclusivamente del subsector de granos (cereales y oleaginosas), como resultado de un proceso de largo plazo, que se inició en la década de los 60.

El crecimiento de la producción de granos se logró principalmente mediante aumentos en la productividad de la tierra, basados en la incorporación de innovaciones tecnológicas en maquinaria agrícola, semillas mejoradas, agroquímicos, prácticas de manejo agrícola y un nuevo cultivo, la soja.

3 Para ampliar este tema véase Asociación Argentina de Economía Agraria 1988; Obschatko 1988; SAGyP/IICA/PNUD/BIRF 1988; Cirio y Regúnaga 1987; Reca y Garramón 1988.

La profunda crisis ocurrida en el comercio mundial de granos entre 1985 y 1987 interrumpió dicha tendencia de crecimiento afectando seriamente a Argentina, tanto a nivel global –al reducir el valor de las exportaciones y la actividad económica del sector y de los sectores vinculados– como a nivel de los productores, que debieron soportar una drástica reducción de su rentabilidad por las caídas de los precios internacionales. La falta de incentivos y los accidentes climáticos inusuales contribuyeron a que en 1986 y 1987 se registrara una fuerte caída de la producción de granos, que se recuperó sólo parcialmente en 1988 (38, 33 y 38 millones de toneladas respectivamente).

A su vez, esta situación agravó el problema del ajuste externo, por la violenta reducción del valor de las exportaciones, como resultado del efecto precios y del efecto producción: de un valor de US\$4 921 millones corrientes en el año 1985, se pasó a US\$3 485 millones en 1986 y US\$2 754 millones en 1987.

Si bien hubo una expansión considerable, el subsector de granos muestra que subsisten aún un conjunto de limitantes que obstaculizan su crecimiento futuro, tales como:

- políticas proteccionistas de los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea;
- insuficiente desarrollo de la promoción y defensa de mercados externos;
- ineficiencias en el sistema de comercialización (público y privado);
- ineficiencias en el sistema de movilización y deterioro de la infraestructura;
- inadecuada estructura impositiva agropecuaria, basada fundamentalmente en impuestos a la exportación;
- bajo nivel de inversión en maquinaria y nuevos insumos como consecuencia de las restricciones crediticias y el alto nivel real de las tasas de interés;
- deterioro del recurso suelo.

En el subsector ganadero, la evolución fue notoriamente distinta a la operada en los granos. En el período 1980-85, el Producto Bruto Pecuario cayó en 0.7 anual. La agricultura sustituyó en cierta medida a la ganadería en algunas zonas de la región pampeana. La caída de la producción ganadera es consecuencia de la menor rentabilidad relativa con respecto a la agricultura, derivada no sólo de los mayores márgenes agrícolas, sino también de los bajos precios de la carne en un mercado externo afectado por prácticas proteccionistas. Entre 1962 y 1984, las exportaciones de carne caen un 39% en volumen y un 25% en valor. Adicionalmente, no se produjo en la ganadería vacuna un proceso de incorporación tecnológica que permitiera contrarrestar estas tendencias. Entre 1977 y 1987 las existencias de ganado vacuno cayeron de 61 a 51 millones de cabezas.

Entre las limitantes que enfrenta el subsector para su desarrollo, merecen mencionarse:

- las políticas proteccionistas en el mercado internacional;
- el deterioro de los niveles de inversión (caída de existencias ganaderas, falta de reposición de estructuras –alambrados, montes, aguadas, etc.–);

- la estructura de la canasta alimenticia de la población, basada fuertemente en el consumo de carne vacuna, lo que provoca contradicciones entre las políticas antiinflationarias y las políticas de estímulo a la producción, y a su vez inhibe el desarrollo de producciones sustitutas;
- la limitada disponibilidad de nuevas tecnologías rentables.

En cuanto a la producción de las regiones no pampeanas, éstas enfrentan problemas estructurales que se han evidenciado en las últimas décadas, en signos de estancamiento tecnológico y crisis de sobreproducción en sus principales actividades (caña de azúcar, tabaco, algodón, té, yerba mate, vid, ovinos). Las limitaciones de mercado constituyen la causa fundamental de la crisis estructural de las economías regionales ya que la mayoría de sus cultivos concurren exclusivamente al mercado interno. La contracción de este mercado, a raíz de la caída del salario real y el estancamiento industrial, generan crisis de sobreproducción cuyo impacto se ve agravado por la especialización productiva de las regiones, donde gran parte de los cultivos son perennes, con reducidas posibilidades de sustitución.

En el caso de frutas y hortalizas, una de las principales actividades regionales, el factor limitante más significativo a la expansión exportadora es el atraso tecnológico en las áreas de producción, empaque y conservación. Esto determina una baja productividad del sistema e impide el acceso a los mercados externos, tanto por razones de elevados costos como por falta de adecuación a los requerimientos de los países importadores en materia de calidad, presentación y sanidad.

Frente a este panorama, el Gobierno democrático que se instaló a fines de 1983, asumió como una de sus principales tareas en el ámbito agropecuario, la definición de las bases programáticas sectoriales. Para tales fines, la Secretaría de Agricultura y Ganadería⁴ elaboró el Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) para el año 1984. El PRONAGRO intentó ser “el marco de referencia, estable y coherente, que el Gobierno ofrece para la actividad agropecuaria, y que al explicitar objetivos, estrategias e instrumentos, despeja la incertidumbre y genera el ambiente de confianza imprescindible para favorecer las decisiones de inversión y acumulación que requiere el desarrollo sostenido del sector” (Argentina: Secretaría de Agricultura y Ganadería. PRONAGRO 1985: 5).

En su diagnóstico, el PRONAGRO identificó los aspectos más relevantes y las limitaciones al desarrollo de la agricultura pampeana, del subsector ganadero y de las producciones regionales, y postuló los siguientes objetivos a mediano plazo:

- incrementar la oferta alimentaria de acuerdo con la capacidad productiva del sector, particularmente en cereales y oleaginosas;
- incrementar los saldos exportables de origen agropecuario en volumen y valor;
- dinamizar las economías agrícolas regionales;
- combatir la pobreza rural y aumentar la ocupación en las actividades agropecuarias;
- garantizar la perdurabilidad de los recursos naturales y la estabilidad de los sistemas productivos mediante la aplicación de normas conservacionistas.

4 En 1985 se transformó en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP).

Para el logro de estos objetivos, se establecieron estrategias basadas en la profundización del proceso de generación y transferencia de tecnología, el abaratamiento de los procesos de comercialización interna y externa de granos, carnes y productos frutihortícolas, la diversificación de la producción y las exportaciones agropecuarias, la modernización del sector público agropecuario y la articulación del complejo agroindustrial en el proceso de integración regional.

En la elaboración del PRONAGRO se desarrollaron mecanismos de concertación. La versión preliminar del Programa, elaborada entre mayo y octubre de 1984, fue distribuida a los gobiernos provinciales, entidades representativas del sector agropecuario, miembros del Poder Legislativo, instituciones vinculadas al quehacer y medios de difusión. El Consejo Federal Agropecuario –integrado por los Ministros de Agricultura y Ganadería provinciales– aprobó oficialmente el PRONAGRO en diciembre de 1984.

Al mismo tiempo, la SAGyP institucionalizó el mecanismo de participación creando la Mesa de Concertación Agropecuaria, integrada por los representantes de las diversas corporaciones. Esta Mesa participó en las tareas de discusión y estudio del programa, entre noviembre de 1984 y marzo de 1985⁵.

Como toda estrategia, la del PRONAGRO enfrentaba limitaciones de distinto orden para su concreción: políticas, económicas, jurídicas, etc. Dos de tales limitaciones, la vinculada al presupuesto y la carencia de equipos técnicos, son especialmente relevantes para el análisis que aquí se realiza.

La restricción presupuestaria derivada de las políticas de ajuste instrumentadas durante los años 80 introducía una limitación para la instrumentación de políticas que implicaran costos fiscales, en competencia con múltiples demandas para la asignación de recursos públicos.

También resulta fundamental para la implantación de las políticas disponer de los equipos técnicos adecuados para la elaboración de los diagnósticos y la formulación de las propuestas de políticas y proyectos de inversión. En este sentido, las instituciones del sector público agropecuario se encontraban en un estado crítico a fines de 1983. Esto era consecuencia del deterioro de los recursos públicos y de la aplicación, durante el Gobierno militar, del criterio de “subsidiariedad del Estado”, lo que condujo a una acentuada disminución de los recursos técnicos en el sector público.

En estas circunstancias, la operatoria de préstamos de ajuste sectorial iniciada por el Banco Mundial en los años 80, proporcionó la oportunidad de levantar estas restricciones para poner en práctica lineamientos de la estrategia agropecuaria. En efecto, estos préstamos permiten el desembolso rápido de fondos para la ejecución de políticas, sujetos al cumplimiento de un conjunto de condiciones –o etapas de concreción de la política– por el país prestatario, y contemplan también la inclusión de componentes de asistencia técnica.

El Gobierno argentino vio así en la operatoria de los préstamos sectoriales la posibilidad de comenzar a desarrollar alguna de las reformas estructurales planteadas en el PRONAGRO, y de generar una base de estudios que le permitiera proyectar y ejecutar adecuadamente otras transformaciones. Con estos objetivos se comienza entonces la preparación del que sería el primer Préstamo Sectorial Agropecuario (PSA I), cuyas características y evolución se describen en el capítulo siguiente.

5 La Mesa de Concertación estuvo constituida por los representantes de todas las entidades de los productores agropecuarios, de la industria, del comercio y de los trabajadores. Sin embargo, dos de estas entidades (Confederaciones Rurales Argentinas y Sociedad Rural Argentina) se retiraron al poco tiempo, por no coincidir con la fundamentación ideológica del Programa.

3

EL PRESTAMO SECTORIAL AGROPECUARIO (PSA I)

El desarrollo de las distintas etapas del primer Préstamo Sectorial Agropecuario (en adelante, PSA I), así como la evaluación de sus resultados positivos y negativos, significó para el Gobierno argentino una importante experiencia de aprendizaje en el manejo de este tipo de instrumentos de financiamiento y cooperación. Esto se tradujo en la preparación, gestión y ejecución de un conjunto de proyectos dirigidos a ejecutar aspectos centrales de la estrategia sectorial. Esto se logró a través de un proceso en el cual el concepto de préstamo sectorial tuvo algunas modificaciones y se enriqueció con nuevas alternativas.

Podría afirmarse que la enseñanza más importante de este proceso es que, en materia de instrumentos crediticios, no hay soluciones unilaterales para enfrentar un desafío tan importante como el de la modernización y crecimiento de un sector de la economía. Así como los problemas son multicausales, así también, debe buscarse una batería de respuestas que enfrente los determinantes principales de la situación.

Este capítulo analiza esta experiencia, presentando en primer término, una descripción “histórica” de las etapas del PSA I, para evaluar luego los productos resultantes del mismo (Cuadro 5).

Identificación, preparación y negociación

La llegada del Gobierno democrático en diciembre de 1983, y la nueva política de préstamos sectoriales del Banco Mundial, marcan la confluencia de dos procesos que darían lugar a la aplicación de este instrumento crediticio en la Argentina.

Particularmente para el sector agropecuario, la Secretaría de Agricultura y Ganadería encaró rápidamente la tarea de definición de objetivos sectoriales, estrategia, prioridades e instrumentos de política, a través de la elaboración del PRONAGRO, que fuera comentado en detalle en la sección precedente. La existencia de este documento es una de las razones que explica la rápida preparación, gestión y aprobación del PSA I, así como el hecho de ser el primer préstamo sectorial otorgado a la Argentina.

Como se ha señalado, los objetivos generales fijados en el PRONAGRO eran, sintéticamente, el aumento de la oferta agropecuaria con destino alimentario y de exportaciones, la dinamización de las economías regionales, el aumento del empleo agropecuario, la disminución de la pobreza rural y la conservación de los recursos naturales. La consecución de estos objetivos exigía la realización de cambios estructurales en el sector agropecuario argentino. Los préstamos sectoriales, cuyo objetivo es proveer rápidas transferencias de recursos externos con destino a reformas estructurales, proporcionaban entonces, una

Cuadro 5. Cronograma del proceso de gestión de préstamos.

Préstamo Etapa	PSA I	Crédito global agropecuario	Comercializa- ción de granos	Promoción de exportaciones
Comienzo de la preparación	Junio 1984	Diciembre 1986	Febrero 1988	Febrero 1988
Misión de preanálisis	Mayo 1985	Agosto 1987	Noviembre- di- ciembre 1988	Noviembre-di- ciembre 1988
Misión de análisis	Noviembre 1985	Noviembre 1987	Abril 1989 ^a	Abril 1989 ^a
Período de negociación	Enero-marzo 1986	Diciembre 1987- febrero 1988	—	—
Aprobación por OMF	Marzo 1986	W.B.: junio 1988 BID: noviembre 1988	— —	— —
Desembolsos	1° setiembre 1986 2° y último: junio 1988	—	—	—
Constitución de las unidades de estudios	UEB: junio 1986 reforma impositi- va: abril 1986	—	—	—
Constitución de las unidades de se- guimiento y eva luación		Abril 1989		

a Programada.

herramienta adecuada. Uno de los cambios estructurales propuestos en el PRONAGRO era la transformación de la estructura impositiva del sector agropecuario. Esta se caracterizaba por un gran predominio de los impuestos indirectos, especialmente a la exportación. Como es conocido, éstos no permiten optimizar la asignación de recursos y disminuyen los niveles de producción y exportación. En oposición, los impuestos directos, que no alteran la asignación de recursos, y desestiman el mantenimiento de factores productivos no utilizados, tenían una incidencia mucho menor en la carga total del sector. El objetivo de la política era invertir la importancia relativa de ambos tipos de impuestos, estimulando el “uso intensivo y eficiente de la tierra”. En este contexto los instrumentos previstos eran:

- reemplazo gradual de la recaudación fiscal proveniente de los impuestos a la exportación, por la derivada de un impuesto a la tierra libre de mejoras, que constituyera un anticipo del impuesto a las ganancias;

- eliminación de los aranceles de importación para insumos estratégicos no producidos en el país;
- rápida eliminación de gravámenes de exportación y/u otorgamiento de reintegros para productos extrapampeanos con demanda externa (Argentina. Secretaría de Agricultura y Ganadería. PRONAGRO 1985:27).

Esta propuesta de política sectorial armonizaba con los lineamientos de la política macroeconómica, ya que el establecimiento de un impuesto directo en reemplazo de indirectos y la reducción de aranceles para insumos eran consistentes con los objetivos generales a mediano plazo de mejorar la eficiencia económica general, optimizar la asignación de los recursos y aumentar la equidad tributaria, expresados en los distintos documentos programáticos del Gobierno.

Esta estrategia impositiva contaba con el consenso de técnicos, académicos y políticos, ya que los dos partidos políticos mayoritarios, que abarcan el 80% del electorado, la incluían en sus respectivas plataformas. Asimismo, al elaborarse el PRONAGRO, se habían desarrollado instancias de concertación con los gobiernos provinciales y con las entidades agropecuarias, con la excepción de dos corporaciones representativas de los productores de explotaciones de mayor tamaño, que se retiraron de la Mesa de Concertación por su disidencia con respecto al impuesto a la tierra.

En dos oportunidades anteriores ya se habían establecido impuestos nacionales a la tierra: en 1969 y 1973, bajo gobiernos de muy distinto signo político. En consecuencia, se disponía de un conjunto de estudios, relevamientos catastrales y otros elementos técnicos y experiencias operativas que facilitarían la preparación de la propuesta para el préstamo sectorial y la posterior implantación de la política.

Como resultado de este conjunto de elementos se decidió que la eliminación de los derechos de exportación, el establecimiento de un impuesto a la tierra y la disminución de derechos de importación a insumos serían la base de la condicionalidad política del préstamo sectorial.

Con base en este acuerdo general entre el Gobierno y el Banco, sobre las líneas principales del contrato, durante la negociación se debatieron los siguientes puntos:

- a) El ritmo y monto de la disminución en las retenciones sobre el valor de las exportaciones. El Banco estaba interesado en que la misma fuera lo más fuerte y rápida posible y que la recaudación de un nuevo impuesto sobre la tierra fuera suficiente para equilibrar la situación fiscal. El Gobierno argentino, en cambio, prefería un mayor gradualismo en la modificación de ambos impuestos, aunque en proporción creciente. Esta fue la posición finalmente incorporada en el contrato de préstamo.
- b) La reducción de los aranceles de importación de insumos –básicamente agroquímicos– tuvo un rápido consenso del Gobierno y del Banco.
- c) El Banco incorporó la propuesta de eliminar las restricciones a la importación de maquinaria agrícola y tractores. Dicha eliminación afectaría negativamente a una industria nacional bastante desarrollada, que en ese momento no estaba en buenas condiciones económicas y financieras. En las negociaciones se aceptó un cronograma de “desregulación”, a través del cual las maquinarias pasarían de la lista de “importación prohibida” a “importación permitida con consulta previa” y luego a “importación automática”, atando los desembolsos del primer y segundo tramo a dichos cambios.

- d) Tanto el Gobierno como el Banco coincidían, además, en que la aprobación de la Ley de Impuesto a la Tierra sería sólo el comienzo de la transformación de la estructura impositiva agropecuaria. La instrumentación de la Ley, y la transformación general del sistema, harían necesario un conjunto de estudios sobre aspectos catastrales, presión tributaria, técnica impositiva, etc.

Al mismo tiempo, la continuación de las reformas estructurales previstas en la estrategia sectorial requería profundizar los estudios y desarrollar propuestas de políticas y de inversión en otras áreas del programa agropecuario.

Por dichas razones, se consideró esencial incorporar en el préstamo un componente de asistencia técnica que permitiera la realización de estas tareas. En consecuencia, el diseño final del préstamo incluyó dos tipos de componentes: las políticas que el Gobierno argentino se compromete a ejecutar, y la asistencia técnica para estudios en las áreas de reforma impositiva, políticas agropecuarias y mejoramiento de sistemas de información agropecuarios.

Las condicionalidades políticas establecidas en el contrato de préstamo fueron las siguientes:

- Reducción de los impuestos a la exportación a un nivel equivalente a no más del 70% de las tasas vigentes al 1º de mayo de 1985, u otro nivel convenido entre el Banco y el Gobierno, sobre la base de una predicción razonable de los ingresos fiscales a ser generados por el Impuesto a la Tierra y de otros ingresos y egresos fiscales en 1987.
- Adopción de medidas fiscales suficientes para compensar la disminución de recaudación de los impuestos a la exportación referidos, sin aumentar la carga impositiva del sector agropecuario medida en 1985.
- Avance, en una medida satisfactoria para el Banco, en la ejecución del cronograma del Impuesto a la Tierra, incluyendo medidas adecuadas para cumplir los objetivos fiscales de la Ley de Impuesto a la Tierra, tal como fueron fijadas en el Programa.
- Modificación de la Clasificación de Importación, incluyendo todos los tractores y maquinaria agrícola en la Lista Automática de Importación.
- Reducción de las tarifas de importación para herbicidas y otros insumos agroquímicos a niveles no superiores a los de mayo de 1985 (Gobierno argentino/BIRF 1986:22).

En cuanto al componente de asistencia técnica, incluía tres áreas (Gobierno argentino/BIRF 1986:7-8). En relación con el Impuesto a la Tierra, el Gobierno se comprometió a desarrollar un programa para proveer apoyo institucional a la SAGyP para la preparación e implantación de la Reforma Impositiva Agropecuaria, incluyendo estudios –entre otros– sobre: a) presión impositiva agropecuaria adecuada y medidas fiscales alternativas para compartir con el Impuesto a la Tierra, el rol de sustituir los impuestos a la exportación como fuente de ingresos fiscales; y b) preparación y establecimiento del Impuesto a la Tierra.

En segundo término, el Gobierno se comprometió a desarrollar un programa de estudios dirigidos a proveer información y apoyo institucional para el desarrollo de políticas agropecuarias a largo plazo. Dicho programa debía incluir, entre otros, los siguientes temas: a) estrategia de producción y comercialización, almacenamiento y transporte de productos

agropecuarios, en especial granos; b) factibilidad técnica, económica y financiera de riego complementario en la región maicera típica; c) cambios estructurales en la ganadería asociados con la intensificación de la producción de granos en la pampa húmeda; d) desarrollo y promoción de exportaciones agroindustriales provenientes de regiones no pampeanas; e) evaluación de la organización de la Junta Nacional de Granos (JNG), y propuestas de reorganización.

En tercer lugar, se comprometió el Gobierno a desarrollar dos programas vinculados a los organismos de regulación de comercio agropecuario: la JNG y la Junta Nacional de Carnes (JNC), dirigidos a prestar apoyo institucional para sus sistemas de recolección y análisis de datos y difusión de información.

El monto total convenido fue de US\$350 millones, con el siguiente destino:

	Millones US\$
a. Al Tesoro Argentino para “importaciones de mercaderías durante la ejecución del Programa”	341.0
b. Servicio de consultores y equipamiento para los estudios:	
– Ley de Impuesto a la Tierra	6.0
– Estudios básicos de política agropecuaria	1.2
– Sistema información JNG	0.3
– Sistema información JNC	0.5
– Devolución Project Preparation Fund (PPF) otorgado para preparación del presente préstamo	1.0

Se estableció que el desembolso del componente principal del préstamo se realizaría en dos tramos, de US\$170.5 millones cada uno, de acuerdo con el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) Para el primer desembolso (o efectividad del préstamo), se requería un principio de cumplimiento de las condicionalidades (ello incluía reducciones parciales de los derechos de exportación y del régimen de importación de maquinaria y el comienzo de tratamiento de la Ley de Impuesto a la Tierra en el Congreso) y el inicio de ejecución de los estudios convenidos.
- b) Para el segundo desembolso, se requería el total cumplimiento de la condicionalidad política establecida.

Ejecución

Las condiciones para el primer desembolso se cumplieron en un lapso relativamente breve. El envío del Proyecto de Ley de Impuesto a la Tierra al Parlamento se realizó en abril de

1986. En cuanto a los estudios, la SAGyP solicitó la cooperación técnica del IICA, con el que se firmaron convenios para la realización de los estudios de política agropecuaria y de modernización de los sistemas de información de las JNG y JNC. Con respecto a los estudios para la Reforma Impositiva, la SAGyP organizó un equipo técnico ad hoc para su realización, contando con la cooperación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la transferencia de los recursos del Banco Mundial.

Al acercarse la fecha convenida con el Banco para el segundo desembolso (junio 1988), la situación con respecto a las condiciones sobre la Reforma Impositiva Agropecuaria era la siguiente:

- La reducción de aranceles a la importación de insumos se había cumplido parcialmente. Si bien a la firma del contrato de préstamo el Gobierno evaluó que podría hacer un tratamiento de disminución de protección específico para estos productos, luego esta estrategia se tornó irrealizable, por superponerse con el desarrollo de una política de apertura económica más amplia. Esta última comenzó a ejecutarse en 1987, en etapas sucesivas y la mayor parte de los productos agroquímicos tuvo una disminución en los aranceles, por lo cual el Banco consideró que estas condiciones estaban cumplidas; en cuanto al pasaje de maquinaria a la lista de “importación automática”, estaba prevista y se concretaría en octubre de 1988.
- La reducción de las retenciones a la exportación a un nivel no superior al 70% del vigente en mayo de 1985 se ejecutó para las ventas externas de la campaña 1986-87, y se avanzó aún más para las de 1987-88, en que se eliminaron los derechos de exportación para cereales y aceites y se redujeron para oleaginosas. Esta reducción fue determinada, en gran medida, por la necesidad de compensar la caída de los precios internacionales de los granos, y atenuar la consecuente reducción de la producción agraria argentina.
- La sanción de la Ley de Impuesto a la Tierra, en cambio, no se produjo. Varios factores se conjugaron para que en este punto, que era el corazón de la reforma estructural propuesta, no se obtuviera el resultado esperado. Por una parte, precisamente en los años 1986-87 se vive el momento más agudo de la crisis internacional de precios de los granos y la consecuente caída del nivel de rentabilidad de los productores agropecuarios, el que se añade a un proceso de deterioro de la inversión como resultado de las políticas macroeconómicas de ajuste. Esta situación reforzó la oposición de las corporaciones de productores que se oponían tradicionalmente al Impuesto, e inhibió al Gobierno para dar una batalla política en este terreno, en especial cuando estaba llevando adelante una política de concertación intersectorial para sostener su programa antiinflacionario.
- Por otra parte, la recuperación de las instituciones democráticas y del régimen de gobierno federal, introdujo legítimas dificultades en la negociación entre el Gobierno Nacional y las provincias por un recurso tributario que constitucionalmente pertenece a estas últimas, agravadas por la ausencia, hasta 1987, de una ley de coparticipación federal de impuestos.
- Por último, existía una diferencia de enfoque entre los responsables de las políticas macroeconómicas y las sectoriales. Mientras estos últimos privilegiaban el carácter estructural de la reforma implicado por el Impuesto a la Tierra, y sus efectos a largo plazo sobre la producción agropecuaria y la distribución del ingreso sectorial, la Secretaría de Hacienda enfatizaba el problema fiscal a corto plazo, cuestionando las dificultades de implantación del impuesto y su eficiencia recaudadora. Estas diferencias se evidenciaron

en la lentitud y estancamiento del tratamiento de la Ley en las respectivas comisiones del Congreso. Como consecuencia, hasta la fecha la Ley no ha sido debatida en las Cámaras y la reforma impositiva agropecuaria quedó incompleta, ya que no se logró el cambio en la estructura de la imposición, ni se compensó la caída del ingreso fiscal de las retenciones con fondos del mismo sector⁶.

El Gobierno argentino presentó al Banco una explicación de las razones que impidieron concretar totalmente las políticas proyectadas (un *waiver*) y el directorio del Banco, luego de un áspero debate, aprobó el desembolso del segundo tramo, con la abstención del voto de varios países.

Los problemas enfrentados con el cumplimiento de la condición sobre la Ley de Impuesto a la Tierra, sirvieron para poner de manifiesto algunos errores en el diseño del PSA I, que en buena medida son atribuibles a la inexperiencia del Gobierno en este tipo de préstamos y a la ausencia de un marco de referencia, aún en el mismo Banco, que sistematice las tareas de preparación, diseño y evaluación.

El problema más crítico fue haber atado el cumplimiento del contrato al cumplimiento de un cronograma que daba por sentada la aprobación de la Ley. Esto implica un error de derecho público, ya que el sistema institucional argentino establece la independencia de los tres Poderes del Estado, y el Ejecutivo no puede comprometer al Legislativo a sancionar una ley. Indudablemente, el Gobierno asumió esa responsabilidad basándose en una evaluación política que, en ese momento, le indicaba una altísima probabilidad de obtener ese resultado en el Congreso, de acuerdo con las posturas de los dos partidos políticos que comprendían ampliamente la mayoría parlamentaria. Sin embargo, dicha evaluación no ponderó adecuadamente la relación provincias-Nación, ni la posibilidad de presión política de las corporaciones de productores contrarias al impuesto⁷.

Esta situación deja una enseñanza fundamental para el diseño de las condicionalidades políticas, y es la referida a la necesidad de extremar el análisis de las posibilidades de cumplimiento, en todos los órdenes: técnico, económico, financiero, político, jurídico, etc., y desarrollar un análisis de sensibilidad a la ocurrencia de diversas circunstancias. Como consecuencia de este análisis, es necesario estipular condiciones con cierto grado de flexibilidad, o con condiciones sustitutas, que eviten la caducidad del contrato o la realización de costosas negociaciones para encontrar salidas poco satisfactorias para las partes y que permitan el logro de los objetivos perseguidos.

El incumplimiento de las condicionalidades no ha ocurrido únicamente en el caso del préstamo agropecuario de Argentina; se ha producido con préstamos de ajuste del Banco Mundial en otros países, obedeciendo a dificultades de orden técnico y especialmente político, en la preparación y ejecución de los proyectos. Los documentos de IICA e IICA/IDE, ya mencionados, tratan ampliamente estos problemas. Esta situación ha llevado al Banco Mundial y a los gobiernos a rever la operatoria y proponer modificaciones que la vuelvan más viable y conducente a las metas establecidas. En la sección siguiente se analizan las formas que adoptó este proceso de revisión en Argentina.

6 La aplicación del "Plan Primavera", en el segundo semestre de 1988, al establecer un tipo de cambio inferior para las exportaciones tradicionales, implicó en forma velada, un regreso a las formas indirectas de tributación.

7 En relación con la cuestión legal en el Seminario IICA/IDE (1987), fue señalado el problema de la relación entre los distintos Poderes, así como de "la falta de claridad acerca de los pasos administrativos y legislativos" requeridos en varios de los países considerados.

El fruto del PSA I: una nueva estrategia de financiamiento externo

Como se señaló en la sección anterior, a pesar del incumplimiento de la principal condicionalidad del contrato, el país recibió los dos desembolsos convenidos. Sin embargo, el sector agropecuario no se vio beneficiado, en un doble sentido: por una parte, no se pudo ejecutar una política sectorial que hubiera estimulado su crecimiento; por otra, los fondos recibidos –tal como estaba previsto– fueron destinados directamente al Tesoro Nacional, sin que ello representara una mayor disponibilidad de recursos para el sector.

En vista de esta situación, las autoridades sectoriales, en interacción con los funcionarios del Banco y con la asistencia técnica del IICA, se abocaron a perfilar una estrategia que aportara rápida y directamente fondos al sector agropecuario (tanto privado como público). Se desarrolló así un proceso de ajuste entre los requerimientos financieros derivados de los objetivos de la estrategia sectorial y las diferentes modalidades posibles de asistencia crediticia, lo que generaría inclusive la aparición de nuevas alternativas. Este proceso es un fruto directo de la ejecución de los componentes de asistencia técnica previstos en el Préstamo Sectorial, los que permitieron generar una capacidad de diagnóstico, análisis y negociación de estos instrumentos, que no estaba disponible en la época de negociación del Sectorial.

Seguidamente se analizará la secuencia de este proceso, en el cual se va delineando la estrategia de crédito externo al sector agropecuario argentino, y van surgiendo los sucesivos productos. Como se señaló, el PSA I preveía dos subcomponentes en relación con la cooperación técnica: los estudios para implantar la Reforma Impositiva Agropecuaria y los estudios de política agropecuaria. En el primer caso, el Gobierno instrumentó este subcomponente por medio de un equipo de estudios coordinado por la SAGyP.

En el segundo caso, el Gobierno requirió la cooperación técnica del IICA para la realización de los estudios. Para ello se firmó un convenio entre SAGyP e IICA denominado Proyecto de Cooperación para la Modernización del Sector Agropecuario Argentino. Como consecuencia, se formó un equipo técnico de consultores que comenzó a trabajar en el segundo semestre de 1986. Este equipo fue identificado con el nombre de Unidad de Estudios Básicos de Política Agropecuaria (UEB).

Se conformaron cinco subgrupos de trabajo para tratar las áreas de análisis establecidas en el convenio con el Banco Mundial: 1) producción, almacenamiento, transporte y embarque de granos; 2) comercialización de granos y papel de la JNG; 3) riego complementario en la zona maicera típica; 4) desarrollo ganadero y papel de la JNC; 5) frutihorticultura.

Como se señaló anteriormente, uno de los objetivos principales de la asistencia técnica para los estudios de política agropecuaria era determinar áreas de reformas estructurales que pudieran ser financiadas con nuevos préstamos sectoriales. Es así como el equipo de la UEB realizó los respectivos diagnósticos e identificación de áreas de política, los convalidó con los funcionarios de la SAGyP hacia mediados de 1987 y comenzó las tareas de identificación de un Segundo Préstamo Sectorial Agropecuario (PSA II).

Pero mientras se realizaba esta tarea, crecía en el Gobierno el convencimiento de que en tanto se desarrollaban nuevas políticas de cambios estructurales y se negociaban los respectivos préstamos, era necesario llevar un alivio inmediato a la situación de escasez de

crédito que soportaba el sector agropecuario como consecuencia de las políticas de ajuste. Al mismo tiempo, se consideró necesario fortificar la base productiva afectada por hechos externos –como la crisis de los granos, o situaciones de deterioro anteriores, como el caso de la ganadería vacuna o productos regionales– para dar respuesta a las nuevas políticas en materia de comercialización o industrialización. Es así como se decide elaborar rápidamente un programa de crédito para los productores. Este se transformaría luego en el Programa Global de Crédito Agropecuario, ya en ejecución, para cuyo financiamiento se logró la participación conjunta de dos organismos multilaterales: el Banco Mundial y el BID.

Con el avance en la preparación del PSA II, a su vez, tomaba fuerza la idea de que, así como los proyectos de inversión pueden esterilizarse sin un marco de políticas adecuadas –idea que dio lugar al surgimiento de los préstamos sectoriales– del mismo modo reformas de políticas, sin un correlativo aumento en la inversión, pueden ser ineficaces para estimular el crecimiento. A su vez, las reformas de políticas y las crecientes inversiones requieren, en muchos casos, cambios significativos en las estructuras institucionales que deben ser responsables por su ejecución. Se va conformando entonces la imagen de una nueva modalidad de préstamos –que se dio en llamar “híbridos”– que integren adecuadamente tales elementos: cambios en políticas, reformas institucionales y componentes de inversión.

Esta idea del Gobierno argentino es conversada y acordada con los funcionarios del Banco Mundial, quienes también estaban revisando la operatoria de los préstamos de ajuste, en una reunión realizada en Washington en febrero de 1988. Como consecuencia se resuelve en ese momento transformar el PSA II en tres proyectos “híbridos”: Comercialización de Granos, Transporte de Granos y Promoción de Exportaciones Agroindustriales. Al mismo tiempo, se decide: a) pasar el Proyecto de Transporte de Granos a la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Transporte; b) solicitar al Banco mundial una misión de revisión de análisis sectorial (*sectorial analysis review*); c) solicitar fondos de preinversión para la preparación de los dos proyectos que quedan bajo la égida de la SAGyP.

En abril de 1988 el Banco aprueba el otorgamiento de fondos PPF, y se decide que el IICA continuará prestando asistencia técnica para la elaboración de los proyectos, continuando el trabajo realizado en la UEB.

La misión de análisis sectorial tiene lugar en abril y mayo de 1988. En la realización de la misma, el equipo de la UEB presta asistencia a la SAGyP. Los trabajos de la misión convalidan los diagnósticos y propuestas de la UEB, y como fruto del trabajo conjunto entre los funcionarios de la SAGyP, el Banco Mundial y la UEB, se define una estrategia sectorial concertada, de la cual se deriva un plan de inversión sectorial a mediano plazo (un *pipe-line* de proyectos) y una fijación de prioridades.

Las áreas de proyectos identificadas y el orden de prioridad establecido fueron los siguientes:

- Proyecto de Comercialización de Granos
- Proyecto de Promoción de Exportaciones Agroindustriales
- Fondo de Desarrollo Agrícola Provincial
- Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios
- Proyecto de Desarrollo Forestal
- Proyecto de Desarrollo Pesquero
- Programa de Crédito Agropecuario (continuación del anterior)
- Proyecto de Riego Complementario.

Es importante observar que como primera prioridad figuraron los Proyectos de Comercialización de Granos y de Promoción de Exportaciones Agroindustriales, ambos, críticos para enfrentar una coyuntura caracterizada por el alto grado de proteccionismo en los mercados de productos primarios. Estos rubros tradicionalmente habían captado muy bajos porcentajes de los recursos de los OMF.

También, como resultado de la misión de análisis, se introducen modificaciones en lo que era el componente “pesquero” en el Proyecto de Promoción de Exportaciones. Conjuntamente con los funcionarios del BIRF y de un funcionario del BID que acompañaba a la misión, se identifican nuevos aspectos en el tema de pesca. Se refieren a renovación de la flota pesquera, industrialización, infraestructura portuaria, acuicultura y fortalecimiento institucional. Se resuelve que en los meses siguientes se realizarían estudios sobre estos aspectos.

Entre mayo y diciembre de 1988 se realizaron estudios complementarios y se trabajó en la preparación de los proyectos. El BIRF envió sendas misiones de asistencia a ambos proyectos en el mes de setiembre. Durante este período, como resultado de los trabajos y de la tarea con las misiones, se introdujeron nuevas modificaciones. El Proyecto de Comercialización de Granos mantuvo las características de “híbrido”, tal como se había definido inicialmente con el BIRF, en tanto incluía la financiación de tres componentes: políticas, inversión y fortalecimiento institucional.

El Proyecto de Promoción de Exportaciones Agroindustriales, en cambio, se transformó básicamente en un proyecto de inversión, ya que su componente de políticas, de carácter arancelario, queda englobado en el Préstamo Sectorial Comercial II desarrollado en el ámbito de la Secretaría de Comercio. El componente de fortalecimiento institucional se mantuvo por un 8% de los montos de inversión⁸.

En cuanto al componente pesquero, creció en importancia y cambió de carácter, ya que en el ínterin se iniciaron conversaciones tendientes a lograr una financiación conjunta (BIRF/BID), ampliando considerablemente los rubros que inicialmente se habían incluido en el Proyecto de Promoción de Exportaciones. Como consecuencia, a diciembre de 1988, conjuntamente, el Gobierno argentino, el BIRF, el BID y el IICA habían identificado los elementos integrantes de un Programa de Inversiones para la Modernización del Sector Pesquero que se está elaborando en el marco del Convenio de Cooperación BID/IICA, con la participación del CEPPI (Centro de Programas y Proyectos de Inversión, IICA) y del BID. Los componentes de este proyecto global serían: renovación y modernización de flota pesquera, infraestructura portuaria, industrialización y fortalecimiento institucional.

Finalmente, se inició a fines de 1988 la identificación del Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios. Este proyecto fue conceptualizado en el marco de los estudios básicos de política agropecuaria realizados por los equipos técnicos del IICA y posteriormente, identificado por el Centro de Inversiones de la FAO en estrecha colaboración con la Oficina del IICA en la Argentina.

En síntesis, a fines de 1988⁹, como resultado de la ejecución del componente de asistencia técnica del PSA I, se logró definir una estrategia de utilización de fondos de los OMF y concretarla en los siguientes instrumentos: a) un conjunto de estudios básicos sobre áreas

8 La presentación detallada de los Proyectos se realiza en el próximo capítulo.

9 Durante 1989 y 1990 se produjeron algunas modificaciones en los Proyectos, que se señalan en los puntos respectivos del capítulo siguiente.

críticas de la problemática agropecuaria que sirven de base para la formulación de políticas y proyectos; b) un programa de crédito para productores, en ejecución, cofinanciado por el BID y el BIRF; c) un programa de inversión sectorial a mediano plazo (*pipe-line* quinquenal); d) un proyecto “híbrido” para la modernización del sistema de comercialización de granos; e) un proyecto de inversión en actividades agroindustriales de exportación; f) un programa de inversiones para la modernización del sector pesquero; y g) un proyecto de modernización de los servicios agropecuarios.

Así, a partir del planteo inicial de préstamos sectoriales, orientados a la ejecución de políticas, se ha llegado a delinear y poner en marcha una gama mucho más amplia de recursos crediticios: programas de crédito para productores, proyectos “híbridos”, y proyectos de inversión. Esta gama incluye los modelos anteriores, y además los integra para responder a las múltiples facetas de la problemática abordada.

El análisis de esta experiencia, pone en evidencia algunas cuestiones relevantes al considerar la acción de los organismos multilaterales de financiamiento y de los institutos de cooperación técnica en su relación con los países. En primer término, resalta que es fundamental contar con el soporte técnico necesario para generar estudios básicos que sirvan a su vez para formular propuestas de políticas, proyectos de inversión, adecuaciones institucionales. Segundo, muestra que es indispensable que los equipos técnicos cuenten con el aval político de las áreas respectivas –como ocurrió en el caso que se analiza por la estrecha interrelación entre los equipos del IICA y los funcionarios del Ministerio de Economía y de la SAGyP. Y tercero, que como en esta oportunidad, es importante encontrar en los organismos financieros una actitud receptiva y flexible para analizar los problemas y para considerar eventuales modificaciones a los proyectos.

Aunque no están vinculados con la estrategia crediticia, es importante mencionar brevemente, los resultados de los estudios realizados para la implantación de la Reforma Impositiva Agropecuaria, porque forman parte de los frutos del PSA I, en su componente de asistencia técnica. Aunque dicha Reforma no se logró en el momento deseado y no se cumplió la condicionalidad establecida, el desarrollo del Estudio para la Implementación de la Reforma Impositiva Agropecuaria ha creado bases técnicas y políticas sólidas, mucho más fuertes que las existentes en 1986, que podrán sustentar una futura reforma. En el aspecto político, se realizó una tarea de esclarecimiento y concertación con las provincias, lográndose la firma de los respectivos convenios para la realización de los estudios. Al mismo tiempo, esta interacción política dio base para la preparación de un nuevo Proyecto de Ley para la Reforma Impositiva, elaborado por el equipo del Proyecto, que se basa en un tratado entre los estados provinciales y la Nación y que tiene mayor viabilidad política que el anteriormente presentado al Congreso.

En el área técnica, mediante un trabajo conjunto con las provincias y con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) se realizaron actualizaciones y sistematizaciones de catastros, mapas de suelos, estimaciones de capacidad productiva de la tierra, regionalización agroeconómica, modelos de finca representativos zonales, análisis de presión tributaria a nivel macro y micro actual y bajo distintas hipótesis, bases de datos y otros.

Se aprecia entonces que la no sanción de la Ley del Impuesto a la Tierra, observada en el mediano plazo, es sólo una etapa de una reforma cuyas posibilidades de realización se van incrementando como consecuencia de la asistencia técnica del préstamo que la tenía por objeto. Esto permite reiterar una vez más el peso decisivo que tiene contar con suficientes estudios de base en las diversas áreas que están relacionadas con la preparación y ejecución de una política sectorial.

LA ESTRATEGIA SECTORIAL DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

Programa Global de Crédito Agropecuario

Antecedentes

Los programas de ajuste macroeconómico encarados en Argentina en los años 80 se caracterizaron por el control monetario y la restricción crediticia, que fueron acompañados por el alza de las tasas reales de interés. Esta situación influyó fuertemente sobre el nivel de actividad de todos los sectores. Particularmente en el sector agropecuario, el índice que relaciona saldos de crédito con Producto Bruto Sectorial, pasó de un valor de 100 en 1982 a 32 en 1987¹⁰. La obtención de préstamos de organismos multilaterales internacionales con largos períodos de amortización y períodos de gracia permitió paliar, en cierta medida, la escasez de crédito interno de evolución y particularmente, la ausencia de préstamos a largo plazo.

Una de las primeras acciones del Gobierno democrático en esta línea, fue la negociación con el BID, de un préstamo de US\$60 millones, dirigido a financiar inversiones en maquinaria agrícola y equipamiento e infraestructura ganadera de explotaciones del noreste argentino. Este programa se comenzó a preparar a mediados de 1984; el convenio de préstamo se firmó a fines de 1985 y al concluir 1986 se había ejecutado en un 50% (Cuadro 3).

A mediados de 1986, en conversaciones con el BIRF, las autoridades argentinas manifestaron su interés por solicitar a ese organismo la financiación de un programa de crédito destinado a satisfacer necesidades de inversión de los productores agropecuarios, no atendidas por el mencionado préstamo del BID. Para tal fin, el Banco Mundial aprobó el otorgamiento de fondos de preinversión (PPF – Loan FO 98 AR), por US\$60 000.

Si bien inicialmente los estudios de preparación se dirigieron a determinar las necesidades de financiamiento para inversión en maquinaria agrícola –incluyendo maquinaria conservacionista–, el avance registrado simultáneamente en los estudios de la UEB, orientados al diagnóstico y formulación de propuestas para asentar reformas estructurales en etapas de comercialización e industrialización de productos agropecuarios, mostraba que era necesario recuperar rápidamente la base productiva sobre la cual dichas reformas producirían sus efectos. En suma, se requería brindar apoyo al crecimiento inmediato de la producción, afectada por circunstancias externas (evolución de los mercados internacionales de granos y carnes) e internas (restricción crediticia, caída de rentabilidad).

10 Índice de saldos de préstamos al sector agropecuario sobre índice de PBA a precios constantes.

Conceptualización y diseño

Para atender a la preparación del proyecto, la SAGyP celebró a fines de 1986 un convenio con el IICA. El Instituto organizó un grupo técnico calificado, integrado por un coordinador y cuatro consultores, quienes cooperaron con los técnicos de la SAGyP para desarrollar el proyecto a nivel de prefactibilidad, incluyendo la identificación y desarrollo de los componentes, la preparación de los modelos de finca y las encuestas de demanda de crédito.

El programa preparado tenía las siguientes características: crédito destinado a inversión, con cobertura geográfica nacional y sin restricciones en cuanto a rubros, aunque identificando los principales: maquinaria agrícola –incluyendo conservacionista–, mejoras en instalaciones agrícolas y ganaderas, instalaciones de empaque y frío para frutas y hortalizas, reproductores para todas las producciones pecuarias, agroquímicos.

Durante el período de preparación, el Gobierno trató de ampliar las fuentes de financiamiento proponiendo una cofinanciación entre el Banco Mundial y el BID. En agosto de 1987 se recibieron en el país las misiones de ambos organismos, que quedaron definidas como de “preevaluación”. Los trabajos de preparación continuaron incorporando los ajustes discutidos con las misiones y la propuesta final del Programa Global de Crédito Agropecuario fue discutida con las misiones de análisis del BIRF y del BID en noviembre de 1987.

Negociación

La negociación del préstamo se realizó entre noviembre de 1987 y febrero de 1988. Participaron autoridades de la SAGyP, el Banco de la Nación Argentina y los representantes del Banco Mundial y del BID y el representante del IICA en Argentina.

Las características y condiciones del Programa finalmente aprobado son las siguientes:

Componentes	Financiamiento			Total
	BIRF	BID	Local	
Crédito	105.0	105.0	98.5	308.5
Unidad de seguimiento y evaluación	1.5	–	–	<u>1.5</u>
				310.0

Está previsto otorgar el crédito para inversiones en los siguientes rubros: a) maquinarias y equipos agropecuarios; b) instalaciones y equipos para acondicionamiento de granos; c) mejoras e instalaciones agrícolas y ganaderas; d) instalaciones de empaque y frío para frutas y hortalizas; e) reproductores (machos y hembras) para todas las producciones pecuarias; f) agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas en general).

Sin embargo, la enumeración no es taxativa y pueden considerarse solicitudes para otras inversiones agropecuarias, por lo que puede satisfacer necesidades en todas las áreas de la finca. El crédito está destinado a productores de todo tamaño ubicados en cualquier lugar de la República. Se establece como entidad ejecutora al Banco de la Nación Argentina, con la participación de instituciones financieras intermediarias. El Banco de la Nación actúa como banco mayorista y minorista.

Uno de los aspectos novedosos es el referido a las tasas de interés e índice de ajuste. La tasa del préstamo para la entidad mayorista es variable, oscilando –a fines de 1988– alrededor del 8%. Para los subprestatarios, la tasa asciende alrededor del 12%. En cuanto al ajuste de capital, se convino en fijar cinco posibilidades: a) tipo de cambio austral-dólar oficial; b) precios mayoristas, nivel general; c) precios mayoristas de productos agrícolas; d) precios mayoristas de productos pecuarios; e) precios mayoristas agropecuarios.

Este variado “menú” de índices permite al productor agropecuario seleccionar el más adecuado para cada caso. En cuanto a la tasa, resulta en promedio muy atractiva, ya que la tasa activa real del sistema oscila entre el 20 y el 30% anual, según las circunstancias.

El plazo del préstamo para el país es de 15 años, con cinco de gracia, lapso en el cual sólo se pagan los intereses.

Ejecución

La operación fue aprobada por el Banco Mundial en junio de 1988 y por el BID en noviembre de ese mismo año. En diciembre de 1988 se produjo la aceptación del Gobierno argentino, y el préstamo comenzó a ejecutarse a través del Banco de la Nación Argentina. A fines de febrero de 1990 se habían desembolsado US\$191 millones, para financiar inversiones por US\$340 millones.

Evaluación

La evaluación *ex-ante* realizada por las entidades prestamistas indicó que el empréstito era viable en sus aspectos económicos y financieros y que existe demanda de crédito insatisfecha. Para la evaluación a nivel microeconómico, se realizaron los respectivos modelos productivos, tarea en la que participó el equipo del IICA.

Con respecto a la evaluación sobre la marcha y *ex-post*, se incluyó dentro del préstamo un componente para la creación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación. Su presupuesto es de US\$1.5 millones, y la duración prevista es de tres años. Esta Unidad se constituyó en los primeros meses de 1989, y tiene como actividades principales el seguimiento, evaluación y promoción del crédito, capacitación de los funcionarios y técnicos vinculados al Programa, e identificación y formulación de nuevos proyectos. El IICA, por convenio con la SAGyP, cumple funciones de administración de recursos de la Unidad.

Proyecto de Comercialización de Granos

Antecedentes

Dentro de los estudios de política agropecuaria previstos en el componente de asistencia técnica del PSA I se encontraban los referidos al subsector de granos, que debían abarcar las áreas de producción, transporte, almacenamiento, embarque, comercialización y papel de la JNG.

El objetivo de los estudios era realizar diagnósticos de la situación actual, perspectivas y principales problemas en dichas áreas, formular propuestas de políticas y adecuaciones institucionales e identificar proyectos de inversión, consistentes con el objetivo sectorial de aumentar el valor de las exportaciones de granos.

Los estudios fueron realizados por el equipo de la UEB, establecido por el Convenio de Cooperación SAGyP/IICA, con el financiamiento de los fondos del Banco Mundial incluidos para estudios en el PSA I.

Conceptualización y diseño

En el marco conceptual de un proyecto híbrido, en un período de un año finalizaron los diagnósticos y se identificaron las áreas para propuestas de políticas y proyectos de inversión.

En el caso de la producción, el diagnóstico mostraba que, pese a la situación crítica de los años recientes –a raíz de la crisis de precios– la producción no presentaba limitantes estructurales para su crecimiento. En cambio, señalaba como limitantes coyunturales de importancia la restricción crediticia y la evolución de los precios de los granos. El punto de la restricción crediticia, fue encarado a través de la preparación del Programa Global de Crédito Agropecuario, comentado en el punto anterior. En cuanto a la política de precios –vía disminución de los impuestos a la exportación– ya estaba siendo instrumentada por el Gobierno. Con respecto a las áreas de política tecnológica, se encontraban en marcha acciones de consolidación y refuerzo institucional del INTA, a las cuales contribuía el Préstamo del BID otorgado en 1985 para este objetivo (Cuadro 3). En consecuencia, los aspectos más críticos del área productiva eran considerados por el Gobierno, varios de ellos con el aporte del crédito externo, por lo que no se incluyeron componentes de producción en el perfil del PSA II.

En cuanto a la movilización de granos (almacenamiento, transporte y embarque), el diagnóstico indicaba un alto costo de los servicios, que repercutía negativamente sobre los ingresos del productor y los precios de exportación. Este elevado costo derivaba de ineficiencias generalizadas en varias etapas, originadas en el deterioro de la infraestructura básica y en la inadecuada coordinación e integración de los diferentes elementos del sistema. En consecuencia, los estudios identificaban un conjunto de medidas de política y de áreas de inversión que podían llegar a ser componentes de un préstamo sectorial agropecuario.

Con respecto a la comercialización, se diagnosticaba un desempeño poco eficiente del sistema comercial, con elevados costos en términos relativos internacionales y descuentos excesivos en los precios FOB argentinos, al tiempo que una irregular transferencia de los precios FOB a la producción. Como causa de esta situación se señalaban: las características estructurales del mercado de granos, la deficiente participación del Estado en la regulación del comercio, la insuficiencia de los programas de financiamiento a la producción y comercialización de granos, el escaso desarrollo de los mercados de futuro y otros instrumentos de comercialización.

Las ineficiencias en la movilización y comercialización de los granos reducían seriamente la competitividad de los granos argentinos, particularmente en mercados internacionales con alto grado de proteccionismo, y anulaban la ventaja comparativa de las etapas productivas. Es así como las transformaciones en estas áreas se volvían críticas para el logro de los objetivos sectoriales, y en consecuencia se definió que serían los componentes de un futuro préstamo sectorial, cuyo Memorando de Iniciación se presentó al Banco Mundial en octubre de 1987.

Como se señaló anteriormente, en febrero de 1988 se realizó en Washington una reunión entre funcionarios del Ministerio de Economía y de la SAGyP de Argentina, del Banco Mundial y del IICA, en la cual se reconsideró el Memorando de Iniciación presentado, a la luz de las recientes evaluaciones sobre los préstamos sectoriales, y del surgimiento de la idea de los proyectos híbridos. Se decidió en esa oportunidad separar en dos proyectos distintos la comercialización de granos y la promoción de exportaciones agroindustriales. A su vez, dentro del área granos, los aspectos referidos a movilización pasaron a otro proyecto, a desarrollarse en la jurisdicción de la Secretaría de Transporte.

En la misma reunión se definieron los términos de referencia de los proyectos, y el Gobierno argentino solicitó un nuevo préstamo de fondos de preparación de proyectos, que fue otorgado por el Banco Mundial en abril de ese año.

La preparación del Proyecto fue concluida a fines de 1988, con las siguientes características:

- **Objetivo general:** modernización y aumento de eficiencia del sistema de comercialización de granos.
- **Objetivos específicos:** a) aumento de precio FOB obtenido por los granos argentinos; b) reducción del margen entre el precio FOB y el precio recibido por los productores.
- **Componentes y monto:**

El Proyecto de Comercialización de Granos se organiza en torno a la modernización de la acción de la JNG en el mercado de granos y a su transformación para cumplir esas tareas eficientemente. Se propone especializarla en las funciones comerciales (programas de compra y venta de granos, promoción de mercados externos, desarrollo de productos) y de inspección y control. Paralelamente, se propone la privatización de la gestión de elevación terminal, liberando a la JNG de una actividad cuyo carácter público ya no se justifica y transfiriéndola a la actividad privada. Para ello se requieren inversiones para poner a los elevadores en condiciones de eficiencia técnica y un fondo para atender adecuadamente a la reducción del personal actual. Finalmente, es necesaria una reestructuración de la JNG, para ponerla en condiciones de ejecutar la política prevista. En el área de los mercados privados, se propone el fortalecimiento institucional de las bolsas y mercados de futuro. Se aprecia, en consecuencia, el carácter claramente "híbrido" del Proyecto, ya que incluye componentes de políticas, inversión (física y financiera) y fortalecimiento institucional. El monto inicialmente estimado para el Proyecto es de US\$449 millones.

Situación a mediados de 1990

El Gobierno Nacional que asumió el poder en julio de 1989 estableció una nueva orientación en lo referente a la participación directa del Estado en actividades productivas y comerciales. Esto provocó la revisión de algunos componentes del Proyecto y la suspensión temporal de la negociación.

Proyecto de Promoción de Exportaciones Agroindustriales

Antecedentes

Uno de los componentes principales de la estrategia sectorial del Gobierno argentino es la diversificación de exportaciones, a fin de revertir el proceso de creciente concentración de las mismas en el rubro de granos y la correlativa caída de la participación de productos pecuarios, frutas y hortalizas. Por este motivo, dentro de los estudios básicos de política agropecuaria previstos en el PSA I, se incluyeron las áreas de ganadería vacuna, frutas y hortalizas, con especial énfasis en la exportación. Estos estudios, al igual que los referentes a granos, fueron desarrollados por el equipo de la UEB, formado en el IICA en cumplimiento de un convenio de asistencia técnica al Gobierno.

Conceptualización y diseño

Los diagnósticos permitieron identificar las potencialidades y restricciones en cada uno de los rubros y sugerir propuestas en tres direcciones:

1. Líneas de crédito para inversiones al sector primario.
2. Políticas de promoción con instrumentos arancelarios.
3. Crédito para el sector industrializador de los productos agropecuarios considerados.

El crédito a los productores para la realización de inversiones en la explotación (maquinaria, mejoras, reproductores, plantaciones y, en el caso de frutas y hortalizas, para instalaciones de frío y empaque) se canalizó a través de la preparación del Programa Global de Crédito Agropecuario que se encuentra ya en ejecución.

Las políticas arancelarias de promoción –que en un principio se incluyeron como componente del proyectado PSA II– se integraron luego con las propuestas de inversión para la industria agroexportadora y los elementos de fortalecimiento institucional, para conformar un proyecto “híbrido”, tal como se había hecho en el caso de granos.

Sin embargo, dado que el Gobierno estaba negociando con el Banco Mundial un préstamo sectorial de comercio exterior, dirigido a poner en marcha políticas de apertura comercial, las propuestas arancelarias de promoción a las actividades agroexportadoras fueron incluidas en el mismo y salieron de la órbita de la SAGyP.

El Proyecto pasó así de ser un proyecto “híbrido” a la categoría de “proyecto de inversión”, con el agregado de un componente de fortalecimiento institucional¹¹. Fue elaborado en 1988 y durante su preparación se realizaron frecuentes contactos con las empresas y organismos públicos y privados involucrados en el mismo.

El Proyecto presenta las siguientes características:

- **Objetivo general:** diversificar las exportaciones con la incorporación de productos con mayor grado de elaboración industrial.

11. Este es el modelo que adoptaron los últimos “sectoriales” otorgados por el Banco Mundial a la Argentina, en vivienda y energía (Cuadro 1).

- **Objetivos específicos:** a) resolver deficiencias de financiamiento a la inversión en actividades agroindustriales de exportación; b) desarrollar acciones de fortalecimiento institucional para generación de tecnologías de procesamiento y comercialización agroindustrial.
- **Componentes y monto:**

- a) El primer componente del Proyecto es el financiamiento de inversiones en el sector agroindustrial, para productos y procesos para los cuales no existe capacidad instalada adecuada o que requieren de una modernización tecnológica que aumente su competitividad.

El financiamiento es prioritario para aquellos productos que exhiben una demanda internacional insatisfecha. El mismo incluye no solamente el equipamiento y obra civil sino también otras que contribuyen a mejorar el perfil exportador de la empresa como laboratorios de investigación y control, inversiones para la obtención y mantenimiento de habilitaciones, programas de promoción de exportaciones e investigación de mercados, capacitación de personal.

En principio, el crédito está destinado a empresas agroindustriales en los subsectores de carnes, lanas, frutihorticultura y acuicultura –en tanto sobre dichos subsectores se formuló la estimación de demanda potencial– pero el reglamento admitirá la posible financiación de proyectos correspondientes a otras agroindustrias que cumplan con los lineamientos generales del programa de crédito. El monto de este componente es de US\$300 millones, de los cuales US\$180 millones serán financiados por el Banco Mundial y US\$120 por fondos locales.

- b) El segundo componente del Proyecto es el fortalecimiento de instituciones cuyas actividades se consideran prioritarias para el crecimiento de las exportaciones agroindustriales. En este sentido, se plantea la creación de una fundación para la promoción de exportaciones no tradicionales, el fortalecimiento de la JNC y de las instituciones del sistema nacional de investigación de tecnología de carnes, en salmonicultura, sanidad, fiscalización y control de residuos frutihortícolas y en servicios de apoyo en el área forestal. El monto de este componente es de US\$24 millones, de los cuales US\$20 millones serán financiados por el Banco Mundial y US\$4 millones por fondos locales.

Evaluación y seguimiento del proyecto

Se ha previsto en el Proyecto que estas actividades sean realizadas por la Unidad de Seguimiento creada en el marco del Programa Global de Crédito Agropecuario. Dado que ello implica costos adicionales a los previstos en aquélla, se incluye en el proyecto un componente para seguimiento y evaluación.

Situación a junio de 1990

Actividades de análisis realizadas por el Gobierno y el Banco Mundial condujeron a la decisión de separar los componentes en dos nuevos Proyectos: el componente de crédito al sector privado agroindustrial será posiblemente una segunda etapa del Programa de Crédito Global Agropecuario actualmente en ejecución; el componente institucional se ha transformado en el Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios, que se analiza más adelante.

Proyecto de Crédito Global para la Modernización del Sector Pesquero

Antecedentes

Durante el curso de las tareas de conceptualización y diseño del Proyecto de Promoción de Exportaciones, se identificaron elementos que, por su importancia y nivel de demanda aparente, se transformarían en la base de un nuevo proyecto, actualmente en la última etapa de preparación, dirigido al sector pesquero, el cual desde 1985 está bajo la tutela de la SAGyP.

Desde el inicio de la elaboración del Proyecto de Promoción de Exportaciones Agroindustriales, la SAGyP manifestó interés por incluir un componente pesquero. A partir de la primera misión del BIRF a la Argentina en abril-mayo de 1988, en la que participó un experto del BID en el tema de pesca, se iniciaron y ampliaron los contactos entre este último organismo, la Subsecretaría de Pesca y el IICA, con el objeto de profundizar los estudios, hasta llegar a nivel de factibilidad, contándose con el pleno apoyo del Banco Mundial y su disposición de cofinanciar un programa de crédito para este sector. Ello permitió ampliar los diversos componentes dentro de la actividad en las áreas de captura, industrialización y apoyo en tierra a la flota, así como incluir en el Programa Global de Crédito Agropecuario las distintas etapas de la actividad acuícola.

En los meses de noviembre y diciembre de 1988, se reciben misiones de ambos organismos y el BID decide aceptar la solicitud de Argentina de financiar la fase final de la elaboración del Proyecto de Crédito Global para la Modernización del Sector Pesquero, a través de un convenio BID/IICA para la realización de un programa de Cooperación Técnica para la Elaboración de Proyectos Agropecuarios.

Conceptualización y diseño

En el curso de 1988 se completaron los estudios de evaluación y análisis de las operaciones de la flota pesquera, de las instalaciones portuarias a nivel nacional, de la capacidad instalada en tierra para la preparación de productos del mar, así como el comercio internacional y las exportaciones argentinas. Los estudios demostraron que el equipamiento del sector pesquero argentino es, en términos generales, obsoleto y poco eficaz, especialmente la flota en todos sus niveles, así como insuficiente para diversificar y aumentar el valor agregado de su producción. Argentina aprovecha apenas alrededor del 35% de los recursos pesqueros que posee, siendo su plataforma continental, una de las zonas más ricas del mundo y menos explotada.

Revertir este cuadro de situación del sector pesquero plantea necesidades de financiamiento para todo tipo de inversiones relacionadas con la pesca: flota costera, de altura y factorías; apoyo en tierra para estas flotas, tanto portuario como extraportuario; instalaciones destinadas a las reparaciones y modernización de buques; mejoramiento de las instalaciones y equipo general en tierra, especialmente el destinado a la elaboración de productos alternativos a los tradicionales, etc. En consecuencia, los requerimientos financieros abarcan todo el espectro del sector y las actividades complementarias.

Las principales características del Proyecto son:

- **Objetivo general:** mejoramiento de los niveles de eficiencia del sector pesquero en sus distintos niveles: captura, elaboración y comercialización, a través de la modernización de su infraestructura en general.
- **Componentes:**
 - a) Ampliación de la flota pesquera; reemplazo de embarcaciones sin posibilidades de operar; modernización de unidades a través del mejoramiento de sus condiciones actuales; incorporación de equipos, nuevos motores, artes de pesca y otros.
 - b) Mejoramiento de las instalaciones de apoyo en tierra de la flota, tanto portuarias (banquinas, muelles, maquinarias, servicios, etc.) como extraportuarias (varaderos, talleres navales, etc.).
 - c) Plantas elaboradoras en tierra que incluye obras civiles, instalaciones fijas, líneas de producción, maquinaria y equipo complementario, investigación y desarrollo de nuevos productos, laboratorios de control de calidad.
 - d) Fortalecimiento institucional de la Subsecretaría de Pesca para la formación y capacitación de equipos técnicos de asesoramiento para la formulación y análisis de proyectos. Fortalecimiento del Banco de la Nación Argentina para la evaluación de solicitudes de créditos para el sector.

El programa de crédito está destinado al sector privado, con un solo proyecto especial dirigido al mejoramiento del Puerto de Mar del Plata y el componente mínimo de fortalecimiento institucional.

El organismo ejecutor del préstamo sería el Banco de la Nación Argentina, que actuaría como banco mayorista y minorista dando intervención a otras entidades financieras públicas y privadas.

Situación a junio de 1990

Como resultado de los análisis realizados por el Gobierno y el Banco Mundial, se decidió transferir los componentes de crédito (a, b y c) a la próxima etapa del Programa Global de Crédito Agropecuario, y los componentes institucionales al Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios.

Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios

Antecedentes

Uno de los aspectos principales que integran el programa de reactivación y modernización agropecuaria que lleva adelante el Gobierno argentino es la modernización del sector público

agropecuario, desarrollando capacidades institucionales para formular políticas y proyectos de inversión, para gestionar recursos externos y para prestar servicios eficientes al sector agropecuario.

Precisamente en el área de los servicios, los estudios básicos de política agropecuaria realizados en el IICA en el marco del Proyecto de Modernización del Sector Agropecuario Argentino, habían puesto de manifiesto la urgente necesidad de mejorar y modernizar algunos servicios esenciales, en particular, los de salud animal y sanidad vegetal.

Por tal motivo, en oportunidad de la Misión de Análisis Sectorial del Banco Mundial, en mayo de 1988, al definirse el plan de inversión sectorial a mediano plazo, el Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios figuraba entre las primeras prioridades. Con posterioridad, se realizó un trabajo conjunto entre el IICA y el Centro de Inversiones de la FAO, por el cual el Proyecto fue identificado.

Conceptualización

El objetivo general del Proyecto identificado es mejorar la prestación de servicios indispensables para el desarrollo de la actividad agropecuaria, y para agilizar las transformaciones productivas y comerciales que se buscan a través de otros proyectos actualmente en preparación o ya en ejecución en el sector. Para ello, estos servicios, que ya existen en el país, de alcance nacional y provincial, deben ser fortalecidos y modernizados.

Los servicios identificados, que darán origen a los respectivos componentes del programa, son los siguientes: Salud Animal; Sanidad Vegetal; Evaluación de Recursos Pesqueros; Control de Bosques y Promoción Forestal; Promoción y Comercialización Externa de Carnes; Investigación y Tecnología Agropecuaria; Sistema Integrado de Información; Promoción de Exportaciones. El monto proyectado es de US\$100 millones.

El Proyecto será financiado por el Banco Mundial y por el BID. En julio de 1990 tendrán lugar las respectivas misiones de análisis.

LA COOPERACION TECNICA EL PAPEL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)

Tal como se ha señalado en los capítulos anteriores, la realización de los estudios de política agropecuaria y la definición de la estrategia crediticia se llevaron adelante gracias a la acción de cooperación desarrollada por organismos nacionales e internacionales, donde cada uno de ellos cumplió un papel específico. El Banco Mundial prestó los recursos necesarios, el Gobierno Nacional fijó las líneas políticas y las prioridades y el IICA se encargó de la labor de asistencia técnica.

Para la ejecución del componente de estudios de política agropecuaria previsto en el PSA I, la SAGyP celebró en mayo de 1986 un subcontrato con el IICA. El objetivo mencionado en el subcontrato es “la realización de estudios que permitan formular propuestas a la SAGyP en temas prioritarios de políticas del sector agropecuario argentino, identificados en el PRONAGRO como condicionantes para el desarrollo sectorial en el mediano y largo plazo”. En el mismo subcontrato se especifican los términos de referencia de los estudios y las actividades por realizar. El plazo convenido fue de 24 meses.

La celebración del subcontrato con la SAGyP marca un cambio en la estrategia de cooperación del IICA, definido aproximadamente en la misma época, tendiente a participar más activamente en la asistencia técnica para la preparación de los préstamos sectoriales.

Como consecuencia del subcontrato, el IICA formó un equipo especial de carácter temporario, una de cuyas características más importantes fue la participación mayoritaria del personal nacional. Ello permitió aprovechar su conocimiento de la realidad nacional y su experiencia acumulada en el tratamiento de problemas específicos. Así se pudo contar con el aporte de profesionales altamente calificados para la tarea que, en razón del deterioro presupuestario, no podrían haber sido captados por la administración pública.

Para responder a la amplitud de las demandas planteadas, se integró un equipo interdisciplinario con ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, economistas, licenciados en administración, abogados, geólogos, ingenieros industriales, ingenieros en transporte, contadores, bioquímicos.

En la primera etapa, la UEB desarrolló estudios básicos en las distintas áreas previstas en el subcontrato. Al final del primer año, se contaba con diagnósticos avanzados en todas las áreas. Estas actividades fueron realizadas totalmente por el equipo técnico organizado por el IICA, en contacto permanente con los respectivos funcionarios y técnicos de la SAGyP u otros organismos públicos o privados pertinentes.

Posteriormente, la UEB colaboró con la SAGyP en la definición de una estrategia sectorial, en la identificación de áreas de política, y en la selección de aquellas que podrían ser objeto de un segundo préstamo sectorial agropecuario. Con este fin, se trabajó en el desarrollo de propuestas de política sectorial, de reformas institucionales y de proyectos de inversión complementarios. Se formuló así una propuesta para el segundo préstamo sectorial que el Gobierno argentino presentó al Banco Mundial.

Al mismo tiempo, algunas de las propuestas de políticas formuladas por el equipo fueron puestas en ejecución por el Gobierno. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de los mercados de futuros para granos con cotización en dólares. El equipo de la UEB formuló una propuesta, que fue tomada como antecedente para la disposición que autorizó su funcionamiento, en marzo de 1988. En relación con la JNG, los trabajos realizados para formular la propuesta de reestructuración que integra el actual Proyecto de Comercialización de Granos, incluyeron la elaboración de un modelo organizativo que ya ha sido aprobado por el Directorio del organismo. En el componente de privatización de elevadores incluido en este mismo Proyecto, la tarea realizada por el equipo se extendió, más allá de los estudios respectivos, a la asistencia técnica a la Comisión Técnica constituida por el Poder Ejecutivo Nacional para analizar la posible privatización. En el área de ganadería, el equipo prestó asistencia en el desarrollo de una propuesta de formación de un *stock* de intervención de ganado vacuno en pie, que fuera aprobada oportunamente. Asimismo, otras acciones del Gobierno recibieron influencia o utilizaron elementos de los estudios realizados.

También en la preparación del Programa Global de Crédito Agropecuario el IICA prestó asistencia técnica a la SAGyP, para lo cual firmó un contrato adicional, que se financió con fondos de preinversión otorgados por el Banco Mundial con ese destino.

En oportunidad de la Misión de Análisis Sectorial del Banco Mundial, el equipo de la UEB asistió a la SAGyP, colaborando en la atención de los expertos en diversos temas, en la preparación del *pipe-line*, y realizando las presentaciones iniciales de los proyectos en elaboración.

Luego de la transformación del proyectado PSA II en un proyecto híbrido de comercialización de granos y un programa de crédito agroindustrial, el Gobierno argentino solicitó al Banco Mundial un nuevo préstamo de fondos de preinversión. El IICA también prestó cooperación para la preparación de estos dos proyectos, finalizándose las tareas de elaboración a fines de 1988.

En síntesis, todos aquellos productos que se señalaron como fruto del PSA I en el capítulo anterior (estudios básicos, programa de crédito, programa de inversión a mediano plazo, proyecto "híbrido" de comercialización de granos, proyecto de inversión para exportaciones agroindustriales, programa de inversiones para el sector pesquero, proyecto de fortalecimiento de servicios agropecuarios) fueron desarrollados por el equipo ad hoc formado por el IICA para prestar cooperación al Gobierno argentino.

El análisis de la experiencia reciente del IICA en la Argentina permitió perfilar una nueva área de cooperación en relación con los préstamos de ajuste sectorial. Se trata de la participación en las unidades de seguimiento y evaluación que se han previsto, tanto en el Programa Global de Crédito Agropecuario como en los Proyectos de Comercialización de Granos y de Promoción de Exportaciones Agroindustriales. El seguimiento y evaluación sobre la marcha y la evaluación final del proyecto son actividades esenciales para que el Gobierno y los OMF puedan analizar críticamente estas operaciones y aún no se ha

desarrollado la metodología apropiada. La ubicación institucional del IICA y su garantía de objetividad le otorgan una posición muy favorable para el desarrollo de este tipo de actividades, en adición a las de preparación de los proyectos.

Así, desde el punto de vista financiero, y dado el costo implicado en las tareas de elaboración de estos programas, la participación del IICA puede instrumentarse a través de la consecución de recursos externos al organismo. La fuente principal de estos recursos son los mismos contratos de préstamo, al incluir componentes de asistencia técnica para la realización de los estudios, propuestas y proyectos y unidades de seguimiento y evaluación de los mismos.

La evaluación del aporte del Instituto a la elaboración de las acciones derivadas del PAS I y los programas posteriores, destaca una vez más la importancia de la realización de diagnósticos acertados y profundos y de la labor técnica involucrada. Pero el aporte del IICA al desarrollo de estas actividades va más allá de lo puramente técnico e incluye el desempeño del papel de facilitador en las gestiones e interacciones que implica un proyecto de esta envergadura. La formulación final de un proyecto es el resultado de un complejo juego de tensiones entre elementos técnicos y políticos, tanto a nivel nacional como de los OMF. Dentro del país, muy a menudo discrepan los intereses macroeconómicos de los sectoriales; en los organismos multilaterales también hay dinámicas internas y relaciones con otros organismos, que pueden influir en su postura. El IICA juega, en cierto modo, un papel de mediador entre estas distintas fuerzas. Su carácter de organismo multinacional colegiado, su especialización en las acciones técnicas, le permiten actuar con mayor objetividad y amplitud de criterio en el tratamiento de los problemas, aportando diversos enfoques y alternativas que pueden relativizar las posiciones políticas. Al mismo tiempo, su independencia de los cambios políticos nacionales, le permite trabajar para la continuidad de los proyectos.

En suma, se puede concluir que, por su papel de facilitador en la gestión de estos programas, dada su identidad institucional, por la experiencia acumulada en la elaboración de programas y proyectos para el desarrollo de la agricultura, por sus recursos humanos propios y la capacidad de organizar recursos adicionales, el IICA puede prestar una cooperación técnica eficaz para el desenvolvimiento de estos instrumentos crediticios. En el capítulo siguiente se formulan sugerencias para la continuidad de estas acciones.

6

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

El objetivo de este estudio ha sido el análisis de la experiencia argentina en la concertación de una estrategia sectorial para el financiamiento multilateral que incluye préstamos sectoriales, programas de crédito y proyectos de fortalecimiento institucional.

El análisis realizado ha permitido extraer tres conclusiones principales. La primera, en cuanto a los préstamos de ajuste sectorial, señalando la necesidad de concebir estrategias más amplias e integradoras de los recursos de crédito multilaterales para la agricultura. La segunda, remarcando la significativa importancia del papel que los organismos regionales de cooperación técnica y particularmente el IICA, pueden cumplir en este desafío. Y tercera, la necesidad de articulación entre los ministerios de Agricultura, los funcionarios de los ministerios de Economía especializados en la gestión de recursos de preinversión e inversión y los organismos de asistencia técnica.

Con respecto a la evaluación de los préstamos de ajuste sectorial agropecuario la tarea realizada ha permitido profundizar y convalidar buena parte de las conclusiones y sugerencias formuladas en trabajos recientes sobre el tema realizados en el marco del Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria, del IICA. La experiencia sobre esta nueva modalidad de préstamos, tanto en el Banco Mundial como en los países, es muy corta, lo que ha significado un proceso de aprendizaje sobre la marcha, con éxitos y fracasos. Hoy ya es posible señalar que en los préstamos delineados en torno a una condicionalidad política, es necesario que ésta tenga viabilidad política y económica, que cuente con un alto grado de convicción y compromiso de los gobiernos, que sea consistente con las condiciones macroeconómicas resultantes de los programas de gobierno y de los programas de estabilización o ajuste convenidos con los OMF, que su cumplimiento esté relacionado a cambios de política y reformas institucionales y no a indicadores de desempeño, que tengan un buen grado de flexibilidad (introducción de varios niveles de exigencia en las condiciones) y que aporte recursos en forma directa e inmediata para aumentar la inversión en el sector involucrado. En el caso argentino, podría identificarse a la insuficiente viabilidad política y a la rigidez de la condicionalidad como los obstáculos más importantes enfrentados con el PSA I.

Sin embargo, el proceso iniciado a raíz del PSA I, y más específicamente, a raíz de las actividades de diagnóstico, análisis y formulación de propuestas derivadas de las acciones de cooperación técnica, sirvió para replantear la estrategia de acción gobierno-organismos multilaterales para la movilización de recursos financieros para la agricultura.

En efecto, aún cuando la condicionalidad del PSA I se hubiera cumplido totalmente, aprobándose el Impuesto a la Tierra, su impacto sobre la reactivación de la agricultura habría sido lento, debido a que el préstamo, al no aportar recursos directos al sector, no contribuía a producir un rápido aumento de la inversión y de su eficiencia. Pero también los proyectos de inversión tradicionales pueden no conducir a los resultados esperados si al mismo tiempo no

se remueven políticas económicas o estructuras institucionales que desaniman o traban en la práctica su realización, reducen exageradamente los beneficios potenciales o introducen elevadas condiciones de incertidumbre.

Frente a la situación actual, caracterizada por los procesos de ajuste, la caída de la inversión en el sector agropecuario y la escasez de crédito interno, el financiamiento externo se convierte en la fuente casi única de recursos para dar impulso a la reactivación de la agricultura. Si a ello se añade la diversidad y complejidad del sector agropecuario en los países de América Latina y el Caribe (ALC), surge con claridad la necesidad de una estrategia integradora, que genere una amplia gama de mecanismos financieros, que tengan posibilidad de articularse con las políticas sectoriales, los requerimientos de crédito, la modernización de la infraestructura, el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector, y la atención de los pequeños productores. Para ello los préstamos sectoriales, los programas de crédito, los proyectos de infraestructura rural, los programas de desarrollo rural, proporcionan herramientas que, adecuadamente articuladas, pueden conducir a las metas propuestas.

La experiencia argentina ha permitido comprobar una vez más –tanto en la dificultad inicial de concretar una política como en el éxito posterior en el diseño de una estrategia crediticia integral– el rol central que desempeña la disponibilidad de equipos técnicos capaces de desarrollar esta tarea.

La aparición de nuevas modalidades crediticias como las que aquí se examinan y las nuevas exigencias técnicas que se derivan para su preparación y ejecución, han puesto de manifiesto las carencias que sufren en este aspecto los países de ALC. En Argentina, en esta oportunidad, la acción de cooperación técnica realizada por el IICA contribuyó sustancialmente a remover este escollo. Pero es necesario que tanto en Argentina como en otros países de ALC, se desarrollen capacidades propias en las tareas de planificación sectorial y formulación de diagnósticos, políticas, planes, programas y proyectos de inversión. En términos generales, esto abre un amplio campo para la cooperación de organismos técnicos regionales y su colaboración con los países y los OMF.

El IICA se encuentra en condiciones de asumir esta nueva tarea dentro de sus acciones de cooperación técnica, por las razones señaladas al analizar su actividad en el capítulo 4: tiene una amplia experiencia acumulada en las actividades de preparación de proyectos, fortalecida ahora por su participación en la creación de los nuevos instrumentos crediticios; ha desarrollado habilidad en la movilización y organización de recursos humanos y financieros para la cooperación técnica y cumple un papel de facilitador para las acciones en que intervienen gobiernos y organismos multilaterales financieros y técnicos.

Del análisis y evaluación de las acciones llevadas a cabo por el IICA en la Argentina desde 1986, se desprenden algunas enseñanzas que pueden ser volcadas para mejorar su acción regional en el ejercicio del papel de la cooperación técnica para el diseño y ejecución de nuevos instrumentos de financiamiento externo. Las principales sugerencias son las siguientes:

- Continuar en la tarea, ya iniciada, de estudios de casos y desarrollo de marcos teóricos y metodológicos para el análisis de los préstamos sectoriales y en general, de las modalidades de crédito multilateral para la agricultura.
- Establecer un equipo central o regional especializado en las distintas facetas de la preparación, negociación y evaluación de los préstamos sectoriales e híbridos, que pueda

asesorar a los distintos gobiernos, y que proporcione una base operativa y metodológica para constituir los equipos nacionales en los países que soliciten estos préstamos.

- Desarrollar estas acciones en los países con base en equipos temporarios, con asesoramiento del equipo central o regional.
- Dar prioridad en la composición de los equipos al personal nacional altamente capacitado y buscar un adecuado equilibrio interdisciplinario.
- Desarrollar metodologías de priorización de políticas y de evaluación *ex-ante* y *ex-post* de los impactos de la aplicación de las políticas establecidas en los préstamos.
- Orientar su acción a la capacitación y fortalecimiento de los equipos estables del sector público agropecuario.
- Desarrollar programas que permitan consolidar en el sector público agropecuario capacidades permanentes en materia de diagnóstico, formulación de políticas y proyectos de inversión.
- incorporar a las acciones de capacitación en estas nuevas áreas de cooperación técnica los mayores requerimientos en materia de análisis político e institucional.
- Desarrollar acciones de capacitación, difusión y debate en materia de política agropecuaria, para mejorar la toma de decisiones en el ámbito de la política económica y sectorial y aumentar el apoyo de la sociedad a los programas.
- Reforzar su estrategia de búsqueda de recursos externos para potenciar su capacidad de cooperación técnica.

Otra conclusión se vincula a la necesaria articulación entre los organismos participantes. En el caso de Argentina, la adecuada interacción entre las oficinas del Ministerio de Economía a cargo de la gestión de recursos externos, la SAGyP y el IICA, fue el elemento clave para desarrollar la estrategia descripta y traducirla en proyectos y programas, varios de ellos ya concretados.

La movilización de recursos financieros hacia la agricultura es una condición necesaria para que ésta pueda jugar un papel significativo en el crecimiento de los países de ALC. Ello requiere el perfeccionamiento de las modalidades crediticias actuales, el desarrollo de nuevas alternativas y la consolidación de estructuras técnicas para la identificación, preparación, ejecución y evaluación de los programas. La acción conjunta de los gobiernos, los OMF y los organismos regionales de cooperación técnica permitirá responder a este desafío.

BIBLIOGRAFIA

ARGENTINA. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA. 1985. Programa Nacional Agropecuario, (PRONAGRO). Buenos Aires, Arg.

_____ MINISTERIO DE ECONOMIA. 1987. Proyecto de ley de presupuesto general de la administración pública nacional para el ejercicio 1987. In Cámara de Diputados de la Nación. Trámite Parlamentario no. 150. Buenos Aires, Arg.

ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA AGRARIA. 1988. La Economía Agraria Argentina. Buenos Aires.

BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO). GROUP OF CONTROLLERS OF THE REVIEW AND EVALUATION SYSTEM. 1978. Evaluation report on rural development and IBD multi-sector lending. Washington, D.C.

CIRIO, F.; REGUNAGA, M. 1987. La producción de granos argentina frente a los condicionamientos del mercado mundial: situación actual y perspectivas. In Los Países Productores de Cereales ante la Crisis Agrícola Internacional. Buenos Aires, Arg., SAGyP/IICA.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA-CIMA (9., 1987, OTTAWA, CAN.). 1987. Informe. San José, C.R., IICA.

FMI. (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL). 1988. International Financial Statistics. Washington, D.C.

FUNDACION GRUPO ESQUEL. 1987. Préstamos de ajuste sectorial y su impacto e implicaciones sobre el sector agropecuario de América Latina. Washington, D.C.

GARRAMON, C.; RECA, L. DALL'ACQUA, F.; COX, M.; SILVA, A.; SCOBIE, G.; LUISELLI, C.; PAZ-CAFERATA, J.; QUEZADA, N.; NORES, G. 1988. Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina. Buenos Aires, Arg., KIFP/FS-IICA.

GOBIERNO ARGENTINO; BIRF (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO). 1986. Loan Agreement 2675 AR. Washington, D.C.

IICA (C.R.). PROGRAMA I: ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA. 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial: Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José. Documentos de Programas no. 1.

_____ ; IDE. 1988. Síntesis de sesiones y conclusiones de seminario Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial: Implicaciones para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura. San José. Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos A1/0C-88-02. 61 p.

OBSCHATKO, E.S. DE. 1988. La Transformación Económica y Tecnológica de la Agricultura Pampeana 1950-1984. Buenos Aires, Ed. Culturales Argentinas.

RECA, L.; GARRAMON, C. 1988. El sector agropecuario argentino y su interacción con el Plan Austral. In Congreso Internacional de Economistas Agrarios (20., Buenos Aires, Arg.). Buenos Aires, Arg.

_____ ; KATZ, L. 1988. Procesos de ajuste y políticas agropecuaria y alimentaria: algunas reflexiones sobre la experiencia argentina. In Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina. Buenos Aires, Arg., IICA.

SAGyP; IICA; PNUD/BIRF. 1988. Proyecto Estudios Básicos de Política Agropecuaria. Informe final. Buenos Aires, Arg., IICA.

_____ . 1988. Proyecto de Cooperación para la Modernización del Sector Agropecuario Argentino. Informe final de los estudios sobre producción, transporte, almacenamiento, embarque y comercialización de granos. Buenos Aires, Arg., IICA.

_____ . 1988. Proyecto de Comercialización de Granos. Documento principal. Buenos Aires, Arg.

_____ . 1988. Proyecto de Promoción de Exportaciones. Documento principal. Buenos Aires, Arg.

_____ ; IICA. 1988. Perfil de programa de inversiones para la modernización y mejoramiento del sector pesquero. Buenos Aires, Arg.

_____ ; PNUD. 1988. Estudio para la implementación de la reforma impositiva agropecuaria. Documentos de trabajo. Buenos Aires, Arg.

WORLD BANK. 1987. World Bank experience with rural development 1965/1986: Report no. 6883.

_____ . 1988. Agricultural sector adjustment lending: background study for adjustment lending policy paper. Washington, D.C.

La edición y publicación de este documento es responsabilidad del Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. En la misma participaron funcionarios del Servicio Editorial y de la Imprenta del IICA. Esta impresión se terminó en el mes de febrero de 1991, con un tiraje de 1 200 ejemplares.

PROGRAMA 1: Análisis y Planificación de la Política Agraria

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

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



SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura *Agosto 1987/IICA*
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas *Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar*
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas *Octubre 1987/IICA*
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE *November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet*
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL *Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño*
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeño y Funciones *Julio 1988/Mario Kaminsky*
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD *Julio 1988/IICA*
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA *Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera*
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura *Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal*
- 10 LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO *Febrero 1989/IICA*
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA *June 1989/G. Edward Schuh, M. Iñez Angeli-Schuh*
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal *June 1989/Alain de Janvry et al.*
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLÓGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE *Julio 1989/Eduardo Trigo, David Runsten*
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA *Setiembre 1989/Carlos Pomareda, Roger Norton, Lucio Reca, Jorge Torres Zorrilla*
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL *Setiembre 1989/Alvaro de la Ossa, Alfredo Guerra-Borges*
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA *Setiembre 1989/Roberto Vásquez, Richard Webb, Carlos Pomareda, Félix Cirio*
- 17 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA RURAL PERSISTENTE *Enero 1990/IICA*
- 18 BIOTECNOLOGIA E INDUSTRIA: Un Ensayo de Interpretación Teórica *Noviembre 1990/Ignacio Avalos Gutiérrez*
- 19 TECNOLOGIAS DE AMERICA DEL NORTE PARA EL PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS *Noviembre 1990/Paul G. Muller, René Riel*
- 20 NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA PARA EL ISTMO CENTROAMERICANO *Noviembre 1990/David Kaimowitz, Daniel Vartanián*
- 21 LA COOPERACION TECNICA EN LOS PRESTAMOS DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO: La Experiencia Argentina *Febrero 1991/Carlos Garramón, Edith S. de Obschatko.*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica/Tel.: 29-02-22 / Cable: IICASANJOSE / Télex: 2144 IICA CR
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA