

RECIBIDO

13 ABR 1989

I. I. C. A.
OEPI

I. ANTECEDENTES

La experiencia de los países de ALC señala que en muchos casos no existe una capacidad adecuada para la formulación de proyectos de inversión agrícola, debiendo recurrir frecuentemente al apoyo de organismos técnicos para tales propósitos. Esta carencia se hace más visible cuando se trata de la preparación de programas que además de plantear un conjunto de inversiones incorporan reformas de políticas e institucionales en un planteo global de largo plazo.

Con el objeto de exponer nuevas modalidades de financiamiento al sector agropecuario el IICA ha desarrollado una propuesta en la que, sobre la base de la identificación de un conjunto de inversiones prioritarias se desarrolla un programa de largo plazo que complementariamente plantea la realización de un conjunto de reformas de políticas y de modernización de los roles y funciones de las instituciones que garanticen la eficiencia y viabilidad del paquete de inversiones.

II. NECESIDADES DE LOS PAISES

Componentes básicos del programa

Los componentes de un "Programa de Desarrollo Sectorial Agropecuario" PDSA se refieren a las inversiones a realizar por el sector público tales como infraestructura vial,, electrificación rural, almacenamiento, facilidades portuarias, colonización, etc. así como el fortalecimiento de instituciones que

se desempeñan en áreas clave tales como la innovación tecnológica, la formación de recursos humanos, servicios bancarios a los agricultores y la comercialización. Paralelamente se contempla el mayor volumen de recursos para el financiamiento de inversiones a realizar por el sector privado ya sea a nivel de la producción o el procesamiento agroindustrial y comercial, el que es instrumentado por la vía crediticia.

Como resultado de la priorización de estas inversiones aparecen ciertas necesidades de reorientar ciertas políticas así como de realizar ciertas reformas a nivel de las instituciones, con el objeto de adecuar sus roles y funciones al esquema de modernización y reactivación agrícola.

En lo referente a las políticas, el esfuerzo debe ir más allá de lo sectorial, por cuanto existe evidencia de que las políticas macroeconómicas, en particular las políticas comercial, cambiaria, fiscal y monetaria tienen una repercusión significativa sobre el desempeño del sector. Aún cuando el PDSA no constituye un instrumento de modificación de tales políticas, es necesario que los mismos guarden un grado aceptable de coherencia con el planteo del programa. Aparte del fortalecimiento de instituciones clave a través del financiamiento de inversiones, se hace necesario un análisis y eventual adaptación de los roles y funciones de ciertas instituciones en áreas tales como las privatizaciones, la eliminación de monopolio, la desregulación y la creación de esquemas que contemplen una operativa conjunta de los sectores públicos y privados, tal como ha venido ocurriendo en algunos países en la generación de nuevas tecnologías.

Componentes complementarios del Programa

El desarrollo de programas como el planteado requiere de una serie de elementos que posibiliten su concreción.

En primer lugar se hace necesario contar con una sólida base de información económica general y específica agropecuaria para asegurar la eficacia de los planteamientos en relación con el logro de los objetivos perseguidos.

En segundo lugar se requiere un método orgánico de trabajo que permita transformar la información básica en programas que sean viables no solo del punto de vista técnico, económico y administrativo sino también del punto de vista político.

Un tercer elemento a incorporar es un diagnóstico actualizado de las instituciones públicas del sector y otros cuyo quehacer influencia el desempeño de la agricultura y organizaciones gremiales y privadas, así como de los mecanismos de participación institucional en el análisis de los problemas del agro.

Un cuarto elemento se refiere a la necesidad de desarrollo de las capacidades de los países tanto en la preparación como en la ejecución de los programas, particularmente cuando se le visualiza como una secuencia permanente de preparación, ejecución, evaluación y reformulación de los mismos. A estos efectos, especial atención debe prestarse a la capacitación de personal técnico y al fortalecimiento de la investigación en áreas relacionadas al desarrollo de los programas.

Finalmente, los países requieren de un financiamiento adecuado (preinversión) para facilitar la organización de mecanismos que permitan preparar y ejecutar programas efectivamente adecuados al crecimiento sectorial.

III. POSIBILIDADES DE COOPERACION DEL IICA

El IICA como organismo especializado del sistema interamericano para la agricultura posee la capacidad de efectuar un importante aporte a la movilización de recursos financieros hacia la agricultura a través de la cooperación con los países y con los Organismos Financieros Internacionales.

A esos efectos cuenta con presencia permanente en los países por medio de las respectivas oficinas, las que cuentan con el respaldo técnico de cinco Programas de Acción cuya cobertura temática ha sido priorizada por los propios países y cubre las áreas estratégicas que hacen al desarrollo de programas de desarrollo como el propuesto.

La descentralización operativa de la institución a través de las oficinas le permite contar con una sólida base de información a nivel país así como un profundo conocimiento de la realidad institucional de los mismos y en general un alto grado de conocimiento de la problemática agropecuaria a nivel nacional, regional y hemisférico.

En los últimos años, conscientes de la necesidad de mejorar la calidad de los servicios técnicos en el área del financiamiento, se han dedicado importantes esfuerzos al análisis de la problemática de la inversión agrícola y al desarrollo de nuevas modalidades de canalización de recursos que tiendan a

mejorar la eficiencia de la utilización de los mismos, dadas las deficiencias que en ese sentido, se han constatado a través de estudios comparativos con países de fuera de la región.

A los efectos de implementar las ideas que han ido cobrando fuerza a través del referido análisis, y en función de los antecedentes que existen de larga data, de cooperación entre el IICA y el BID, se plantea la creación de una Unidad Técnica entre ambas instituciones con el objetivo de implementar a nivel de los países un esquema de financiamiento con la orientación general de los PDSA planteado en éste y otros documentos elaborados por IICA a tales efectos.

IV. SECUENCIA DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS EN LA EJECUCION DE LOS PDSA

A. ETAPAS

Solicitud de los países

La secuencia de actividades a desarrollar con vistas a la ejecución de un PDSA se inicia con la solicitud de un país al BID para el desarrollo de un programa de financiamiento de mediano y largo plazo. La puesta en marcha de este mecanismo no impide que paralelamente haya solicitudes para la preparación de proyectos de inversión específicos, los que serán atendidos a través de los mecanismos vigentes en ese sentido. No obstante ello, es deseable, que en la medida que el país manifieste su interés en desarrollar una estrategia de financiamiento de largo plazo, todos los posibles proyectos de inversión sean analizados y priorizados en el contexto del programa global.

Preparación de información básica por oficina IICA-país

En la medida que exista un acuerdo entre el BID y el país para recibir la cooperación de la Unidad Técnica (UT), ésta procederá a preparar conjuntamente con la respectiva oficina del IICA los antecedentes de información técnica necesaria para la elaboración del Documento Base del PDSA (DBP). A esos efectos la UT formulará una metodología para la preparación de la información básica que será uniforme a nivel de todas las oficinas del IICA en los países. Cabe destacar como elementos importantes de la información básica, el establecimiento de un sistema permanente de identificación de proyectos de inversión (pipeline), un diagnóstico acabado de las instituciones y un análisis del impacto de las políticas generales y sectoriales sobre el desempeño de la agricultura.

Misión técnica de iniciación y preparación del DBP

Aún cuando la responsabilidad de la preparación del DBP recae en la UT, es imprescindible que la preparación del mismo constituya un proceso conjunto de trabajo entre esta Unidad y los grupos técnicos y autoridades políticas del país. Ello constituye la garantía de que el resultado final sea efectivamente un programa "del propio país" en que la función de la UT es el cooperar en su formulación a efectos de facilitar la obtención del necesario financiamiento del BID. En este sentido la misión de iniciación, integrada con personal especializado en temas de macroeconomía y economía sectorial constituye una primera instancia de negociación con el país sobre el contenido del programa.

El producto final de esta etapa, que puede suponer una o más misiones, es la preparación del DBP a cuyos efectos es responsabilidad de la UT la preparación de las correspondientes pautas para su elaboración.

El contenido del DBP incluye la elaboración a nivel de perfiles de todos los proyectos de inversión pública y de crédito para el sector privado a ejecutar durante el período. Ello supone asimismo el establecimiento de las correspondientes prioridades. En cuanto a las políticas y reformas institucionales deberá establecer no solo aquellas que serán modificadas durante la ejecución del programa, sino también el análisis de coherencia con el marco de política general y la evaluación de su impacto sobre áreas críticas tales como presupuesto fiscal, producción, comercio exterior, etc.

El objetivo básico del DBP es de que éste se constituya en el elemento central de diálogo entre el país y el BID para definir aquellos componentes que efectivamente pasan a ser incluidos en el contrato de préstamo.

Una vez acordados los términos básicos del contrato País-BID comienza una nueva etapa de eventual participación de la UT cuyo cometido es la preparación de los proyectos definitivos de inversión, el memorando de acuerdo sobre las reformas de políticas e institucionales a ejecutar a través del programa y el cálculo de los costos que serán objeto de financiamiento.

Ejecución, seguimiento y evaluación

La inclusión de políticas y reformas institucionales en el PDSA hace extremadamente necesario un seguimiento del desarrollo del programa con vistas a eventuales reformulaciones impuestas por circunstancias difíciles de prever en forma anticipada. Tales actividades serán de responsabilidad de la UT conjuntamente con las oficinas nacionales del IICA, a cuyos efectos la UT desarrollará la correspondiente metodología.

Se ha hecho un convenio porque cuando se necesitan especificar a cada una de las colaboradoras (UT)

B. DESARROLLO DE BASE DE DATOS, ANALISIS DE INFORMACION Y CAPACITACION DE PERSONAL LOCAL

Un segundo objetivo, aunque no de menor importancia, es el de generar a nivel de las instituciones de los países, la capacidad de ejecutar la secuencia completa de actividades que supone un PDSA. En este sentido adquiere particular importancia la labor que debe desarrollar la UT con el desarrollo de Bases de Datos, en Metodologías de Análisis de la información y en Capacitación de técnicos de los países. A esos efectos será la responsabilidad de la UT la organización de mecanismos tanto a nivel país como aprovechando la infraestructura de que dispone el IICA a nivel regional y hemisférico.

C. COORDINACION CON PROGRAMACION DEL BID

La secuencia de actividades y productos expuesta anteriormente requiere el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la UT y la programación de actividades del propio BID. Ello se hace necesario a los efectos de reducir al máximo el período de tiempo entre la iniciación del proceso y la contratación del préstamo. Asimismo se requiere un afinado grado de coordinación en la organización de misiones a los países de forma de asegurar una evolución en paralelo de las actividades de la UT y las propias del Banco.

① Dep del país en ITC en materia subtrahida
números de BID e WB? Identificación
de programas

② Cuestión de Tendencias no asumidas

③ Operación de zonas rápidas. Implicaciones
no montañas expedita a ultramar
e de otros métodos complejos para
ITC no en la práctica.

Relación entre parámetros e UT.

① Cuestión de la integración con parámetros que o ITC
tiene un lenguaje más tipo de ITC?

② Cuestión de interacción con el Departamento de
países del BID e WB

③ Cuestión de operatividad en la práctica
- metodológica
- estadística