

ASPECTOS FINANCIEROS DE UNA POSIBLE COOPERACION CIENTIFICA Y TECNICA EN EL DESARROLLO AGRARIO DE IBEROAMERICA

Por
MAX EBSTEIN (*)

A lo largo de estas sesiones se ha ofrecido una amplia visión del estado de la cuestión del desarrollo de la producción agraria en Iberoamérica; de las posibilidades de cooperación en este campo desde el punto de vista español, y se han tratado temas relacionados con la industrialización y la comercialización del campo en aquel continente. Cumple ahora centrarnos en los aspectos financieros de una posible cooperación española a la futura y necesaria expansión del sector agrario en la zona.

Hagamos primero algunas consideraciones sobre la financiación global del desarrollo agrícola en Latino América; consideremos cuáles serían las posibilidades de cooperación de España; tratemos de definir algunos objetivos que habría que alcanzar con esta financiación y, por último, señalemos algunas medidas a adoptar. Todo ello nos puede servir de base para la discusión o coloquio que se va a mantener a continuación.

(*) Banco de Bilbao.

ALGUNOS DATOS SOBRE LA FINANCIACION GLOBAL DEL DESARROLLO
AGRICOLA EN LATINOAMERICA

Está fuera de toda discusión que en Iberoamérica hay una exigencia vital de incrementar la producción de alimentos, y que existe una estrecha relación entre producción agrícola o de alimentos y desarrollo económico. Recordemos también que en América Latina, zona tradicionalmente con superavit exportador, se está cerrando la diferencia entre valor neto de las exportaciones y producción total de forma que, según las estadísticas de la FAO de 1978, el volumen de la exportación de productos agrícolas se incrementó en un 28 por ciento entre 1971 y 1978, mientras que las importaciones de productos agrícolas se incrementaron en un 86 por ciento. La exportación de productos agrícolas se ha incrementado en la misma proporción que la producción total, mientras que la importación se ha incrementado de dos a tres veces más rápidamente.

También tengamos presente, de acuerdo con las estimaciones de la FAO, que el volumen total de las inversiones necesarias en los últimos veinte años de este siglo, para asegurar las necesidades de alimentos de la región y mantener el volumen de la exportación es de unos 500.000 millones de dólares.

Pero el gran problema que siempre se presenta al hablar de la financiación en el sector agrícola, es que el desarrollo agrícola necesita de una infraestructura previa en otros sectores, y que, de carecer de ella, de nada sirve aumentar el volumen de las cosechas. Muchas veces inversiones en los sectores de transporte, energía, incluso de desarrollo social, tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de la población rural; son el paso previo para un incremento de la comercialización de productos agrarios; o proporcionan las obras de infraestructura requeridas para el fin primario.

Otro factor que afecta al desarrollo agrario de la totalidad de América Latina es el del aumento de la población, que indudablemente producirá mayores tensiones sociales y económicas en el futuro. América Latina, que tiene hoy una población de cerca de 350 millones de habitantes, llegará en el año 2.000 a unos 637 millones, lo que representa un aumento del 91 por ciento. Este aumento de población, especialmente urbana, impondrá presiones: las necesidades

de obras de saneamiento, abastecimiento de agua, atención de la salud, vivienda, trabajo y abastecimiento y distribución de alimentos. A esas presiones habrá que hacer frente con recursos financieros y, a su vez, estas presiones detraerán recursos que podrían dedicarse al desarrollo de la agricultura.

Durante estos años Latinoamérica ha podido hacer frente a las necesidades financieras para el desarrollo agrario gracias al esfuerzo individual de cada país, la financiación externa privada, y la cooperación de los organismos internacionales. En términos de valor agregado la producción agropecuaria en América Latina creció en 1981 a una tasa del 3 por ciento. Este crecimiento fue superior al alcanzado durante los dos años anteriores y mayor que la tasa anual promedio registrada durante el año 1969-1979. A efectos de las relaciones entre España con los distintos países, conviene recoger aquí que el incremento del 3 por ciento o superior en el valor agregado fue alcanzado por las Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Guyana, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. El crecimiento fue ligeramente inferior al 3 por ciento en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Panamá. En tres países, Argentina, Costa Rica y Honduras, se registró una disminución del valor agregado o un casi equilibrio. En países que atraviesan muy graves circunstancias internas, como El Salvador y Nicaragua, o por otras circunstancias como Jamaica o Perú, la disminución del valor agregado de la producción agropecuaria fue aún mayor.

Las necesidades de financiación para alcanzar estas cotas, aunque son ingentes, muchas veces no proceden directamente del exterior. Por ejemplo, el líder en el desarrollo agrícola Latinoamericano es Brasil, que registró en 1981 una tasa de crecimiento del 6,8 por ciento en su producción agropecuaria. Pero este crecimiento fue un efecto combinado de la aplicación de incentivos a la producción agropecuaria (eliminación de impuestos a la producción y exportación y un mayor acceso al crédito - todo recursos financieros internos) y a las condiciones climáticas favorables registradas al cabo de dos años de sequías y uno de heladas. En cambio si consideramos que en los próximos 20 años el 30 por ciento del incremento de la producción mundial de alimentos puede venir de la puesta en uso de nuevas tierras (la mitad de ellas en Iberoamérica) y que el grueso tiene que venir vía una intensificación del cultivo, (mayores rendimientos), nos en-

contramos inmediatamente ante dos variables que exigen financiación exterior especialmente inversiones en *infraestructura*, en *recursos humanos* y en *tecnología*.

Esa financiación exterior procede en gran medida de los grandes organismos internacionales, el Banco Mundial o el Banco Interamericano, pero están variando conceptualmente pasando de la financiación de los proyectos específicos de inversión a los programas sectoriales agropecuarios, para en una segunda fase volver a proyectos específicos de inversión.

El Banco Interamericano de Desarrollo, siguiendo esta línea, está tratando de ayudar a los gobiernos en el financiamiento de programas sectoriales agropecuarios y, mientras para fines específicos, en 1981, autorizó 25 préstamos por un total de 691 millones de dólares, ya ha realizado algunos préstamos sectoriales. Entre los primeros se financiaron proyectos tradicionales como riego, crédito agrícola, desarrollo rural integrado. Entre los segundos, por primera vez, se introdujo una innovación significativa otorgando un préstamo a todo un sector. Así un total de 20 millones de dólares permitirán a Perú financiar inversiones en riego con investigación agrícola, servicios de extensión y actividades forestales de comercialización, con el objeto de incrementar la producción y productividad agrícola, elevar los ingresos agrícolas, crear oportunidades de empleo y conservar y administrar recursos naturales.

En la misma línea, un préstamo de 20 millones de dólares contribuirá a financiar un programa de inversión agropecuaria en Guayana e incluye la aplicación de medidas de política, principalmente incentivos económicos, la adquisición de insumos agrícolas y la rehabilitación y mantenimiento de sistemas de control de aguas, así como una cooperación técnica para apoyar la ejecución del programa.

Por otro lado, el Banco Mundial, ha realizado en el último año un importante esfuerzo por incrementar su financiación al sector agrícola latinoamericano concediendo préstamos por un total de 923 millones de dólares, que representan el 30 por ciento del total prestado a Iberoamérica y un incremento del 123 por ciento sobre los 408 millones de dólares en el año anterior.

Pero el desarrollo agrícola, como bien se ha dicho aquí, no sólo se basa en poner en explotación nuevas superficies o en

financiar proyectos, sino que tiene que venir, básicamente, vía una mayor productividad y ésta, a su vez, se alcanza incrementando la investigación, que requiere importantes recursos financieros.

A la *investigación agrícola*, como a todo tipo de investigación, no se ha dedicado suficiente financiación. Es un campo que requiere grandes aportes financieros pero que tiene un efecto multiplicador importante. Desde mediados de la década de los 60, y como resultado de una investigación internacional, se han desarrollado distintas variedades de semillas, las cuales combinadas con adecuados fertilizantes y agua han podido incrementar la productividad del arroz y de los cereales. Pero a pesar del éxito alcanzado no sólo en Iberoamérica, sino en los otros países en desarrollo, no se presta la debida atención a este factor potencial. Hoy en día los importes gastados en África, Asia e Iberoamérica en el campo de la investigación agraria representan menos del 25 por ciento del total de los 5.000 millones de dólares que se gastan anualmente en la investigación. El número de investigadores y de los que trabajan en investigación agraria en los países en desarrollo es igual al que se emplea en un sólo país para el mismo fin: Japón. De ahí que los Organismos Internacionales subrayen la gran prioridad que tiene la financiación de proyectos de investigación y así, por ejemplo, los proyectos agrícolas del Banco Mundial incluyen cada vez más la financiación de una parte importante dedicada a incrementar la capacidad investigadora del país beneficiario del préstamo. A nivel internacional, el Banco Mundial en unión de la FAO y UNDP son los mentores del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (DGIAR), una asociación informal de países donantes, fundaciones privadas, instituciones de desarrollo tanto internacionales como regionales. Los 33 organismos donantes han puesto a la disposición del Grupo, en el año 1981, un total de 140 millones de dólares para el apoyo a trece instituciones internacionales de investigación agraria y el Banco Mundial ha contribuido en el mismo año con 14,6 millones de dólares.

¿CUALES SON LAS POSIBILIDADES DE COOPERACION DE ESPAÑA?

Las necesidades de ayuda financiera son ingentes, pero los campos de acción son limitados. Salvo que se emprenda una acción gubernamental, la financiación a un programa

sectorial agropecuario es difícil, pero sí es posible contribuir a ello, financiando obras de infraestructura necesarias para el desarrollo agrícola. Y la experiencia y posibilidad de España en financiar obras de *infraestructura* constituye la primera posibilidad de un incremento de la cooperación de España en el desarrollo agrario de Iberoamérica.

— El segundo aspecto importante en el campo de una cooperación financiera es la ayuda a los *equipamientos agrícolas* bien sea maquinaria o tractores, cosechadoras, etc., bien sea equipo, como silos, laboratorios, equipos de perforación, etec., para cuya financiación España tiene unos sistemas ágiles y altamente competitivos con los que pueden competir con otros países.

— El tercer aspecto y es el que se ha venido subrayando a lo largo de esta exposición es la contribución a la *inversión en capital humano*. Si hemos dicho que el desarrollo de la agricultura tiene que producirse vía una mayor capacitación, unos incrementos de la productividad y éstos han de provenir de un rendimiento más alto a través de los cambios tecnológicos, es claro que todo ello requiere unas importantes inversiones en capital humano. Las inversiones destinadas a aumentar los conocimientos aplicables al desarrollo agrícola, constituyen un requisito previo esencial para el cambio tecnológico y pueden considerarse como una forma fundamental de formación de capital. El valor de la *investigación*, realizada con capital humano, queda demostrado, como se ha dicho, por la enorme repercusión que tuvieron en los rendimientos de las nuevas variedades de trigo y maíz en México o por la rápida evolución de la soja en Brasil en los últimos diez años, mediante la eficaz adaptación de los sistemas de producción desarrollados originalmente en Estados Unidos. Abundando en las cifras apuntadas sobre el esfuerzo dedicado a la investigación añadamos aquí dos datos del Statistical Yearbook de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) de 1978-1979. Uno referente al número de personas que se dedican a la investigación y desarrollo y el segundo, los gastos de investigación y desarrollo como porcentaje del producto nacional bruto. En la mayoría de los países de la OCDE, el número de personas que se dedican a actividades de investigación y desarrollo varía de 1.000 a 1.800 por millón de habitantes frente a 50-300 en América Latina. El otro dato es

que en aquellos países de ingresos más altos se dedicó el equivalente de por lo menos el 28 por ciento del Producto Nacional Bruto a la investigación y desarrollo, en tanto en que los países de la América Latina y el Caribe la proporción es inferior al 0,5 por ciento, salvo Chile y Argentina que dedicaron el 0,7 y 1,8 por ciento del Producto Nacional Bruto, respectivamente.

España no sólo puede ofrecer recursos económicos, sino, sobre todo, experiencias importantes en el campo de la investigación agraria. Recordemos que durante los últimos veinte años la producción agraria ha registrado en Iberoamérica una fuerte expansión a base de incrementar la superficie en producción. Esta estrategia ha sido posible ya que en el Continente Iberoamericano hay grandes extensiones que no han sido utilizadas para la explotación agraria. Pero, en el futuro, para conseguir un incremento de la producción agraria se requerirá una aplicación tecnológica mucho más costosa al objeto de mantener los niveles de rendimiento a costes competitivos. De ahí que cabe esperar que el desarrollo tecnológico se dirija especialmente a incrementar el rendimiento de las superficies ahora en explotación. Tierras aptas para la reforestación serán reforestadas y superficies de cultivos extensivos tendrán que ser administradas más cuidadosamente para proteger la calidad de suelo. Además, en muchas zonas de Iberoamérica hay un importante margen que permite aún mejorar la utilización del agua en zonas de regadío, sin que se tenga que utilizar la vía de ampliar la superficie en producción con importantes inversiones de puesta en regadío. En España tenemos gran experiencia en estos temas. La financiación exterior y la asistencia técnica serán sumamente importantes en la formulación y ejecución de programas integrales de administración de recursos y la aportación española puede ser importante.

En resumen, las posibilidades de cooperación para España son:

- a) Créditos globales al sector.
- b) Créditos para financiar proyectos específicos.
- c) Financiación de la adquisición en España de equipos y maquinaria agrícola.
- d) Contribución financiera a la transferencia de tecnología e impulso de la investigación.

e) Ayuda financiera para la preparación de los adecuados recursos humanos.

ALGUNOS OBJETIVOS QUE HABRIA QUE ALCANZAR CON ESTA FINANCIACION

Antes de entrar en el tema concreto conviene recordar que al hablar de cooperación financiera hay que distinguir claramente la que procede del *sector público* y la que procede del *sector privado*. La que procede del sector público, además de tener unas miras eminentemente económicas, puede también tener unas consideraciones políticas.

Si pensamos en la financiación por el *sector privado* debemos tener en cuenta que por un lado se busca un beneficio y por otro se tiene temor a los *riesgos*. No se olvide que a pesar de todas las cautelas que se adopten en las operaciones de financiación internacional, se han dado casos de contratiempos importantes al financiar el desarrollo agrario, incluso en operaciones que aparentemente gozaban del apoyo de los gobiernos respectivos. Por otro lado si la rentabilidad ha sido interesante y las garantías suficientes no han faltado recursos para créditos globales al sector o créditos a proyectos específicos, y así por ejemplo el Banco de Bilbao tiene concertadas operaciones importantes con México, Venezuela, Ecuador, etc. en sectores tan claves para sus países como son el *axucarero*, la *distribución de productos*, la *comercialización*, *infraestructura*, etc.

Por tanto, los créditos globales al sector pueden intensificarse si en algún momento España decidiese cooperar a la puesta en marcha de alguna de las grandes operaciones de desarrollo agrario que sistemáticamente se realizan en el continente iberoamericano. Los créditos para financiar proyectos específicos habrán de obtenerse de la banca. Como es previsible a estas operaciones se aplicarán condiciones de mercado, aunque también puede darse el caso de si el proyecto específico incluye una importante obra de infraestructura, el préstamo se conceda en atención a los méritos del proyecto concreto. Así, por ejemplo, las ofertas existentes para la financiación del proyecto de desarrollo de la Península de Santa Elena en Ecuador.

En cuanto a los objetivos, los del sector público son distintos a los del sector privado. Si el sector público en algún momento realizase una financiación de un proyecto, muy

probablemente se buscarían unos objetivos políticos, que habría que enmarcar en la estrategia global de la cooperación entre España y los países iberoamericanos.

Desde el punto de vista del sector privado, los objetivos serán eminentemente coyunturales. Al estudiar cualquier operación los aportadores de recursos tendrán muy presente la rentabilidad, el riesgo, los beneficios secundarios o inducidos que puedan obtener etc. etc. Creo que en la banca en general hay una muy buena disposición hacia la financiación en Iberoamérica. Prueba de ello es que los grandes bancos han incrementado de forma muy sensible en los últimos años sus carteras de préstamos a Iberoamérica. Pero también no debe dejar de reconocerse que la banca en general sigue muy de cerca la evolución socio-económico-política del Continente. El rápido deterioro de la economía en algunos países que no aprovechan adecuadamente sus recursos naturales; la falta de adecuadas políticas económicas que restablezcan el equilibrio entre sus ingresos y gastos, etc. etc. son fenómenos, como tantos otros, que se siguen con gran atención y que influyen en las decisiones que se adoptan.

Para la *financiación de la adquisición de equipos y maquinaria agrícola* en España no hay ningún problema puesto que se cuenta con un sistema competitivo. Los exportadores españoles, gracias a las medidas de fomento del crédito a la exportación y la posibilidad de cobertura de los riesgos políticos y comerciales a través del CESCE, están en situación de satisfacer la demanda que se pueda presentar para contribuir al desarrollo agropecuario en estos campos. En este terreno el objetivo es claro: vender cuanto más, mejor.

La contribución financiera a la *transferencia de tecnología* e impulso de la investigación vuelve de alguna manera a entrar en el campo del sector público. España tiene una larga tradición de becas concedidas para que jóvenes universitarios e investigadores trabajen en círculos universitarios, oficiales o privados. Cabe esperar que la nueva línea adoptada con la transformación del antiguo Instituto de Cultura Hispánica en Instituto de Cooperación Iberoamericana sea la que impulse esta corriente, recabando, incluso, la colaboración de las instituciones públicas y privadas interesadas en el desarrollo agropecuario iberoamericano.

Una variante de lo anterior es la ayuda financiera para la preparación de los adecuados recursos humanos. A los

ejemplos citados anteriormente habría que añadir los acuerdos de "Cooperación Social" que España firmó en su día con gran número de países iberoamericanos y que en sus tres vertientes, contribuyeron de forma importante a la preparación profesional mediante: una asistencia técnica en la creación de Centros de Formación Profesional en los distintos países; mediante la formación en España del personal necesario para estos centros monitores; y mediante una asistencia económica, tanto en forma de becas para formación en España, como en el de la OIT en Turín, y suministros de materiales. En todos los acuerdos ocupó una de las vertientes a la que se dedicó gran atención, el desarrollo agropecuario. Esta actividad se podría volver a intensificar. En la misma línea y sólomente, también, a título de ejemplo deben citarse los "Cursos Anuales para Divulgadores" impartidos por el Servicio de Extensión Agraria a unos 20 representantes de países iberoamericanos, en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) o la cooperación del YRIDA a la puesta en regadío de amplias superficies en Brasil.

En estos dos apartados los objetivos deben inscribirse en la tradicional cooperación iberoamericana. El efecto multiplicador que tiene el poder contar con personas especializadas en el sector agropecuario, formadas en España, es muy importante.

CONSIDERACIONES FINALES

En breve síntesis se han expuesto algunas consideraciones sobre la cooperación al desarrollo agropecuario de Iberoamérica desde el ángulo financiero. No escapará a nadie que las actuales circunstancias de nuestro país condicionan mucho este tema. Pero reconforta leer que empieza a despertarse una corriente de opinión que considera que, aún a pesar de las dificultades, España debe dedicar, como propugna Naciones Unidas, el 0,7 por ciento de su Producto Nacional Bruto a la cooperación financiera para acelerar el desarrollo de otros países.

En concreto respecto a Iberoamérica se requeriría una mayor coordinación interna de las actividades públicas con los planes y proyectos privados; un mayor intercambio de información entre todos los implicados; por parte de algunos países iberoamericanos un mayor cuidado de su imagen y de

sus empresas en su presencia en los mercados financieros internacionales; unas actuaciones más transparentes en la fase de negociación y atracción de financiación hacia proyectos agropecuarios de interés preferente; el fomento de las coinversiones en estos sectores y cualquier otra medida que pueda hacer que el riesgo en que incurra el financiador sea proporcionado.

La realidad es que las necesidades de cooperación financiera al desarrollo agropecuario de Iberoamérica son ingentes, las posibilidades españolas en este momento están en algunos sectores limitadas. Entre todos deberíamos hacer un esfuerzo para una optimización en el aprovechamiento de las oportunidades y quizá el diálogo que vamos a mantener dé alguna luz a presentes y ausentes.

BIBLIOGRAFIA

"El apoyo del Banco Mundial al desarrollo agrícola en la región de América Latina y el Caribe" presentado por Paul C. GOFFIN en la decimosexta conferencia regional de FAO para América Latina, Habana, Cuba, Sept. 1980.

"Financing food and agricultural development in Latin America". Banco Interamericano de Desarrollo - Conference on the Fight Against Hunger in the World Technical Meeting Sponsored by the Government of Italy, Abril 1982.

"Las inversiones en capital humano para el crecimiento del sector agrícola en los países de América Latina y el Caribe" por Paul C. GOFFIN - Asamblea de Fundación del Consejo Universitario Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, Washington D.C., marzo 1982.

"Successful development programs in food production" por Nicolás ARDITO BARLETTA, Vice President Latin America and the Caribbean, World Bank. — International Development Conference, Washington D.C., Mayo 1981.

"Informes, anuales". Banco Mundial.

"Informes anuales". Banco Interamericano de Desarrollo.

"World development report" (1981). Banco Mundial.

"Informe social América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo 1981.

"La reforma de la agricultura en Iberoamérica". Seminario organizado conjuntamente con la Asociación Española de Derecho Agrario.