

CAMBIOS NECESARIOS PARA ATACAR POBREZA Y DEGRADACIÓN AMBIENTAL: LA VISIÓN DE CONDESAN

Una nota conceptual presentada al SDC, Suiza

Rubén Darío Estrada
Mayo 2000

Con la apertura económica iniciada en los años 90, los gobiernos de los países en desarrollo cambiaron el esquema de apoyo al sector rural, con el fin de ajustarlo para competir en un mercado abierto dejando en un segundo plano su rol como productor de alimentos para garantizar seguridad alimentaria. Los analistas previeron varios cambios estructurales en la economía, que incidirían sustancialmente en la pobreza y en el manejo de recursos naturales (Estrada 1995):

- Las tasas de interés real (ajustadas por inflación), se elevarían para las inversiones en el sector agropecuario;
- El precio de los productos agrícolas se reduciría y estaría sujeto a los ciclos mundiales generados por las demandas de los países desarrollados, creando como consecuencia una mayor volatilidad de los precios internos;
- Con altas tasas de interés y precios bajos de productos, el valor de la tierra se reduciría dando la oportunidad de crecer a los productores más eficientes pero a su vez dejando sin acceso al crédito a los productores pequeños de laderas y montañas que no podrían aportar la tierra como garantía;
- La competitividad del campo dependería de la productividad, pero tendría gran incidencia el manejo macroeconómico de los gobiernos;

- El lobby sería un factor muy importante para capturar y asignar beneficios a través de asignación de recursos estatales;
- El sector de los servicios tendría un mayor desarrollo por las inversiones de las multinacionales que impulsarían mercados para sus productos orientados a un grueso de consumidores que se localizaba en las ciudades y que era el grupo de mayores ingresos;
- Bajo las nuevas condiciones de la economía el sector de pequeños productores sería muy vulnerable. La experiencia de CONDESAN había demostrado que los pequeños productores se vuelven pobres en momentos de crisis climáticas donde tienen que salir de sus animales para pagar los préstamos. Esta crisis era superada en plazos de 4 a 5 años. Una unión de crisis climática y estructural (por condiciones económicas), dejaría muy golpeados a los productores en el mediano y largo plazo, siendo el proceso de recapitalización del campo muy lento por la falta de confianza en el sistema.

En todo este análisis se preveía que los gobiernos destinarían recursos para apoyar a los sectores más golpeados por la apertura, entre ellos el sector de los pequeños productores marginales que difícilmente se incorporarían al mercado de exportación, que no tendría acceso al crédito comercial, que enfrentaría deficiencias en los canales de comercialización, en tamaños de operación, niveles de educación y desarrollo tecnológico.

Los aspectos negativos que estaban previstos ocurrieron, incrementándose su impacto por la poca capacidad de manejo de los gobiernos que respondieron a las presiones de los grupos de más poder en la sociedad, quedándose sin recursos para hacer un apoyo directo a los sectores más desprotegidos. Varios cifras documentan estas afirmaciones:

- 1- Para atraer capitales extranjeros y evitar la fuga de capital nacional, las tasas de interés en dólares subieron al orden del 20% anual, triplicando las tasas promedios existentes en los países desarrollados;
- 2- La deuda externa de los países de la región andina se triplicó. En Colombia la deuda externa pasó de 13.000 a 45.000 millones de dólares. Gran parte de estos recursos se gastaron en vehículos, comunicaciones (en especial teléfonos celulares) y en modernización de fábricas de alta rentabilidad como cervezas. En el caso de automóviles se quintuplicaron las compras durante 5 años y se ampliaron los plazos de 30 a 60 meses para facilitar su pago;
- 3- La afluencia de capitales hizo revaluar las monedas locales, haciendo que los productos nacionales no pudieran competir con los productos internacionales. Entre 1990 y 1997 el solo efecto de tasa de cambio representó una disminución del 8% anual en los precios de los productos agropecuarios. Esto redujo las siembras en un millón de hectáreas e incrementó las importaciones (en maíz se incrementó de 15.000 a 2.000.000 de toneladas anualmente). Esto, a su vez, redujo los ingresos de los productores de cultivos tradicionales en un 70%. Las nuevas alternativas de producción no respondieron como se esperaba, haciendo que el desempleo rural se incrementara en más del 300%;

- 4- El gobierno aceptó que los bancos cambiaran la base para liquidar ciertos tipo de préstamos de largo plazo, como la inversión en vivienda y en el sector rural. Inicialmente la base era la inflación, la que se cambió por la tasa de captación de depósitos de corto plazo. Esto incrementó la tasa, creó una gran volatilidad de la misma que estimuló a los banqueros a especular e hizo que créditos de largo plazo se pagaran en el corto plazo, descapitalizando el campo y haciendo que las personas perdieran las parcelas de producción y sus casas. En el caso colombiano el campo se ha descapitalizado en más de 2000 millones de dólares y los propietarios han devuelto, por no poder pagar, más de 300.000 casas (6000 millones de dólares), quebrando de paso el sistema bancario que ha tenido que ser recapitalizado por los gobiernos en más de 7000 millones de dólares (4000 en Colombia y 3000 en el Ecuador);
- 5- Los bancos comerciales no brindaron apoyo al sector agropecuario y los productores no obtenían rentabilidad para pagar las nuevas tasas de interés. Durante los últimos 5 años el campo ha dejado de prestar 1000 millones de dólares anualmente;
- 6- A pesar que los países crecieron en su déficit fiscal, poco de este dinero se invirtió en el sector rural.

En base a este panorama, es razonable suponer varios escenarios y las implicaciones que tendrían en la pobreza y el medio ambiente. Los escenarios que preveemos son:

- **Tasas de interés altas y volátiles para los pequeños productores.** Con el déficit fiscal actual va a ser muy difícil que los gobiernos presionen a los bancos para que las tasas reales de los préstamos agropecuarios para pequeños productores se fijen con base a la inflación y no a la tasa de captación de depósitos a término (DTF). Esto prevé tasas reales de interés cercanas al 20% y una gran volatilidad de las mismas en el corto plazo, lo cual lleva a fijar las tasas de largo plazo más altas de lo adecuado para estimular la inversión;
- **Una gran incertidumbre con respecto a la tasa de cambio.** Los grupos privados más poderosos con deudas en el exterior harán presión para que los gobiernos no devalúen las monedas locales, pero por otro lado las tasas de desempleo rural y urbano presionarán al gobierno a modificar las tasas de cambio para poder exportar. Esto crea un manejo muy difícil por parte del Estado y respondiendo a presiones de corto plazo, lo cual crea grandes fluctuaciones que se incrementan con la volatilidad de inversiones con capitales peregrinos. Estas fluctuaciones hacen muy inestables la producción interna que constantemente se ve influenciada por importaciones que aprovechan tasas de cambio favorables, pero muy puntuales;
- **Reducción en los niveles tecnológicos de producción.** Con el proceso que ha pasado, el campo está descapitalizado y los pequeños productores no están en la capacidad de aguantar los ciclos de producción y los riesgos climáticos. Esto hace que los productores sean mucho más precavidos en asumir riesgos y por lo tanto están dispuestos a utilizar un nivel tecnológico inferior al que utilizarían bajo condiciones estables. Esto trae una baja en rentabilidad y una menor generación de empleo;

- **Reducción en los niveles de endeudamiento.** Los préstamos de mediano y largo plazo se reducirán y a pesar que la diferencia entre durabilidad efectiva de los préstamos y plazo, se reduciría también (al controlarse la inflación por falta de demanda) y esta relación se incrementará por el crecimiento en la tasa de interés. Esto hace que los pequeños productores no puedan invertir en cultivos de mediano y largo plazo, que son aquellos rubros donde se tendría mayor ventaja competitiva. En cultivos semestrales sus oportunidades son menores y muy desiguales a las que tienen los productores en el exterior en terrenos planos;
- **Préstamos más costosos de los países desarrollados.** Las tasas reales de interés se prevé que crezcan en los países desarrollados, haciendo más difícil a los gobiernos la financiación de alternativas productivas en los países en desarrollo;
- **Captura de recursos fiscales a través del incremento del impuesto al valor agregado.** El tamaño del mercado se reducirá al poner los gobiernos impuesto al valor agregado a los productos de consumo. La mayoría de los productos son de demanda inelástica y un incremento de precios unido a poca capacidad de la demanda hará que los productores pierdan ingresos.

¿CÓMO TENER MÁS IMPACTO EN POBREZA Y MEDIO AMBIENTE?

Los momentos de crisis son a su vez momentos de oportunidades, donde podemos lograr una mayor equidad. Bajo estas circunstancias, ¿cuáles serían los pasos a seguir para tener un mayor impacto en pobreza y medio ambiente? Para tal fin deberíamos ser más estratégicos en la utilización de los escasos recursos atacando los siguientes puntos:

- **Estimular la inversión rural en general y en tiempos críticos en particular.**

Si la pobreza se produce fundamentalmente en los momentos de crisis, debemos estar atentos para apoyar a los productores para que se recuperen más rápidamente. Acelerar este proceso es la inversión más rentable, pues permite a su vez organizar la comunidad social y económicamente y lograr de los gobiernos apoyos que no se darían en momentos de bonanza.

En la crisis de los últimos 5 años se juntaron cambios coyunturales y estructurales. El fenómeno del niño afectó climáticamente la producción y las condiciones macroeconómicas están impidiendo que se obtenga el capital necesario para el cambio. Esto implica la solución de una crisis más compleja que debe ser analizada y corregida dedicando más esfuerzos.

- **Utilización de los escasos recursos**

En los próximos 5 años será imposible que los gobiernos asignen recursos importantes para producir cambios sustanciales en la inversión rural. Sería, a su vez, muy limitado el impacto que se podría lograr si las personas e instituciones nacionales e internacionales interesados en pobreza y medio ambiente hacen una inversión directa. La gran alternativa es utilizar estos

recursos (internacionales y gubernamentales) para lograr que el sector privado realice la inversión con la población objetivo que queremos, logrando rentabilidades aceptables para que persistan y ayuden a administrar un proceso ordenado de reinversión eficiente en el campo. Esto implica estudios complementarios y diferentes análisis e indicadores de beneficios sociales y económicos para tomar las decisiones y deberán ser complementados con las siguientes medidas:

- **Fijar fondos de garantías.** Los productores no solo están descapitalizados, sino que no son sujetos de crédito en los bancos. Esto implica que los gobiernos deben crear fondos de garantía para que los bancos desembolsen los créditos. Estos fondos deben apoyar en primera instancia a los productores pequeños que están asociados a empresarios y que tienen contratos de compra y venta de productos. Esto no es una garantía de éxito, pero si es un paso para mejorar la administración del proceso y la convivencia social y económica que reduce los niveles de riesgo. Esta es una responsabilidad que deben asumir los países, pues este riesgo no sería asumido por el sector empresarial que vería limitado su poder de inversión en la actividad principal, debilitando el apoyo que nos puede brindar en la administración y en la compra de productos agropecuarios.

Los recursos internacionales se pueden destinar a complementar la inversión que no es garantizada por el gobierno. Esto le dará seguridad a los bancos y de esta forma se puede garantizar una inversión del 100% de los costos de producción, acción poco recomendable bajo condiciones normales, pero indispensable bajo condiciones de descapitalización actual. Muchos analistas recomiendan que al menos un 50% de la inversión sea realizada por pequeños productores. La experiencia de CONDESAN está demostrando que entrar con este esquema es dejar por fuera al grupo de población con el que se obtendría mayor beneficio social. Bajo las actuales circunstancias de restricción de demanda, reducir los recursos de consumo de este grupo de productores sería contraproducente para generar demanda agregada a nivel local y por ende limitar el impacto en el desarrollo general.

- **Fijar tasas de préstamos con base en la inflación.** Para estimular la producción agropecuaria es imposible tener competitividad financiando el proceso con tasas fijadas en los CDT. Los pequeños y grandes productores están muy nerviosos por la alta posibilidad de perder sus tierras y se verán restringidos de invertir en productos intensivos donde la inversión representa varias veces el valor de la tierra (5 a 6 veces en los proyectos que ha financiado CONDESAN). Adicionalmente, los empresarios saben que bajo estas circunstancias no hay rentabilidad y los recursos que tienen no los van a dedicar a subsidiar a otros actores de la sociedad que están especulando en el mercado de capitales. Los recursos internacionales se deben dedicar a apoyar aquellos proyectos donde el gobierno acepte fijar para los préstamos tasas reales del 5%, teniendo como base la inflación.
- **Modificar la forma de amortización de los préstamos a mediano y largo plazo.** Todos los países del área tienen inflación y por lo tanto la amortización de los préstamos en términos nominales deben corresponder al mismo esquema de amortización en términos reales. Esto hace que no exista diferencia entre el plazo y la durabilidad efectiva de los

prestamos. Este esquema, unido a los cambios anteriores, estimularía la inversión de los empresarios en sociedad con productores chicos, privilegiando esta inversión, a la que se realizaría con productores grandes que no estarían sujetos a estas condiciones.

- **Ampliación de áreas con base en compra o alquiler de tierras.** Los tamaños de operación de los productores pequeños son deficientes para obtener competitividad. El precio de la tierra en algunas áreas esta muy bajo y podría ser el momento ideal para modificar, a bajo costo y en forma rentable, los tamaños de operación de los productores más pobres y aun de trabajadores asalariados sin tierra. Este grupo de productores ha sido especialmente perjudicado en la apertura económica, en especial las señoras jefes de hogar sin tierra.
- **Permitir que las externalidades lleguen a los productores y estimular organizaciones económicas.**

En los países se están creando varios impuestos para apoyar un mejor manejo del medio ambiente. Desafortunadamente los recursos se están quedando en la burocracia creada para manejar estos recursos. Los fondos internacionales podrían servir de contraparte para garantizar que los recursos no se queden en las instituciones sino que lleguen a los productores y que estos a su vez realicen un mejor manejo ambiental, ahorran recursos para invertir en organizaciones económicas locales que se integren a los mercados, sirviendo de esta forma las externalidades como un motor de desarrollo que crearía un círculo virtuoso de productividad y manejo de recursos naturales.

- **Crear mecanismos a través de bolsa para captar recursos del ciudadano común.**

La pobreza y el medio ambiente deben ser una obligación de todos los ciudadanos, pero les estamos dando muy pocas oportunidades para que ellos puedan invertir en estos rubros. Una concientización e implementación de este principio nos llevaría a invertir en el campo los dineros de los fondos de sesantía que deben lograr tasas de rentabilidad de 4% real en el largo plazo. Recursos internacionales que garanticen estas rentabilidad serían un gran estímulo para que estos fondos se reorienten hacia el sector rural.

Existen una serie de fondos internacionales (por ejemplo el Enviromental Enterprises Assistance Fund -EE), que está ofreciendo el sector privado de los países desarrollados y a los cuales no podemos acceder para atacar pobreza y medio ambiente. El grueso de las inversiones en Latinoamérica se está orientando a países donde el beneficio social es menor al que se podría lograr en la zona andina. Para hacer factible esta oportunidad necesitamos lograr dos cambios sustanciales de política: a) reducir, para este tipo de proyectos que integre pobreza y medio ambiente, la tasa de interés en dólares a niveles del 3%; y b) ayudar a comprometer a los gobiernos a que asuman el riesgo cambiario y realicen los ajustes propuestos en garantías, tasas de interés, plazos efectivos y captura de las externalidades por los productores más pobres.

Adicionalmente, se requiere que estos recursos sean manejados en forma privada en alianzas de producción entre pequeños productores y empresarios. En estos fondos internacionales invierte el gobierno Suizo, y podría estar dispuesto a reducir unos puntos de rentabilidad si se garantiza un gran beneficio social y ambiental.

PROPUESTA A COSUDE

Todos estos elementos los ha estado trabajando CONDESAN, y podemos documentar en forma más detallada, a través de estudios de casos, la veracidad de los supuestos y las respuestas que se están logrando con los gobiernos para hacer los ajustes solicitados.

Una alianza de COSUDE –EE-CONDESAN para explorar más detenidamente cómo hacer para que estos fondos se inviertan en la Región Andina (seleccionar proyectos, acuerdos con los gobiernos para ajustes en los puntos mencionados, etc.), serían una gran contribución para incrementar ingresos, generación de empleo y manejo de recursos naturales modificando adicionalmente políticas internacionales y nacionales respecto a este tipo de proyectos.

Se contribuiría, adicionalmente, a tener una base de retroalimentación temprana que documente el impacto de las políticas y proponer ajustes para que sean efectivos en el corto plazo. Ayudaría, a su vez, a identificar los trade off importantes para decidir qué tipo de prioridad atacar en los proyectos de desarrollo que integren pobreza y medio ambiente.

Cualquier inquietud al respecto CONDESAN estaría atento a contestarla.