

DU
013
ECCJ

CONTENIDO

Titulo	Paginas
RESUMEN EJECUTIVO	1
I. INTRODUCCION	11
II. ESTANCAMIENTO DE LA ECONOMIA Y DE LA INFLACION EN PERU	1
2.1 Los Ciclos de la Economía Peruana	2
2.2 La Situación Actual: Hiperinflación y Kiper-Inflación.	2
2.3	2
III. INCENTIVOS DE POLITICA MACROECONOMICA Y SECTORIAL PARA LA GENERACION DE EMPLEO	
III.1 BARRERAS AL DESARROLLO DE LA ECONOMIA Y DE EMPLEO	11
3.1 La Reactivación de la Agricultura en Peru*	11
3.2 La Influencia del desempleo en la agricultura sobre la política de precios agrícolas. El caso de los cereales.	2
3.3 Políticas macroeconómicas y sectoriales desfavorables	15
3.3.1. Desventajas de la agricultura con la inflación y la hiperinflación	15
3.3.2. Control de precios de los cereales	18
3.3.3. Efectos de la tasa de cambio	21
3.3.4. El comercio exterior agrícola	24
3.3.5. Políticas de subsidios y de apoyo	30
3.3.5.1. Subsidios	30
3.3.5.2. Apoyo	30
III.2	30

J. Fernando Laríos**

diciembre 1989

* Documento preparado para el Programa de Acción de Coyuntura del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA.

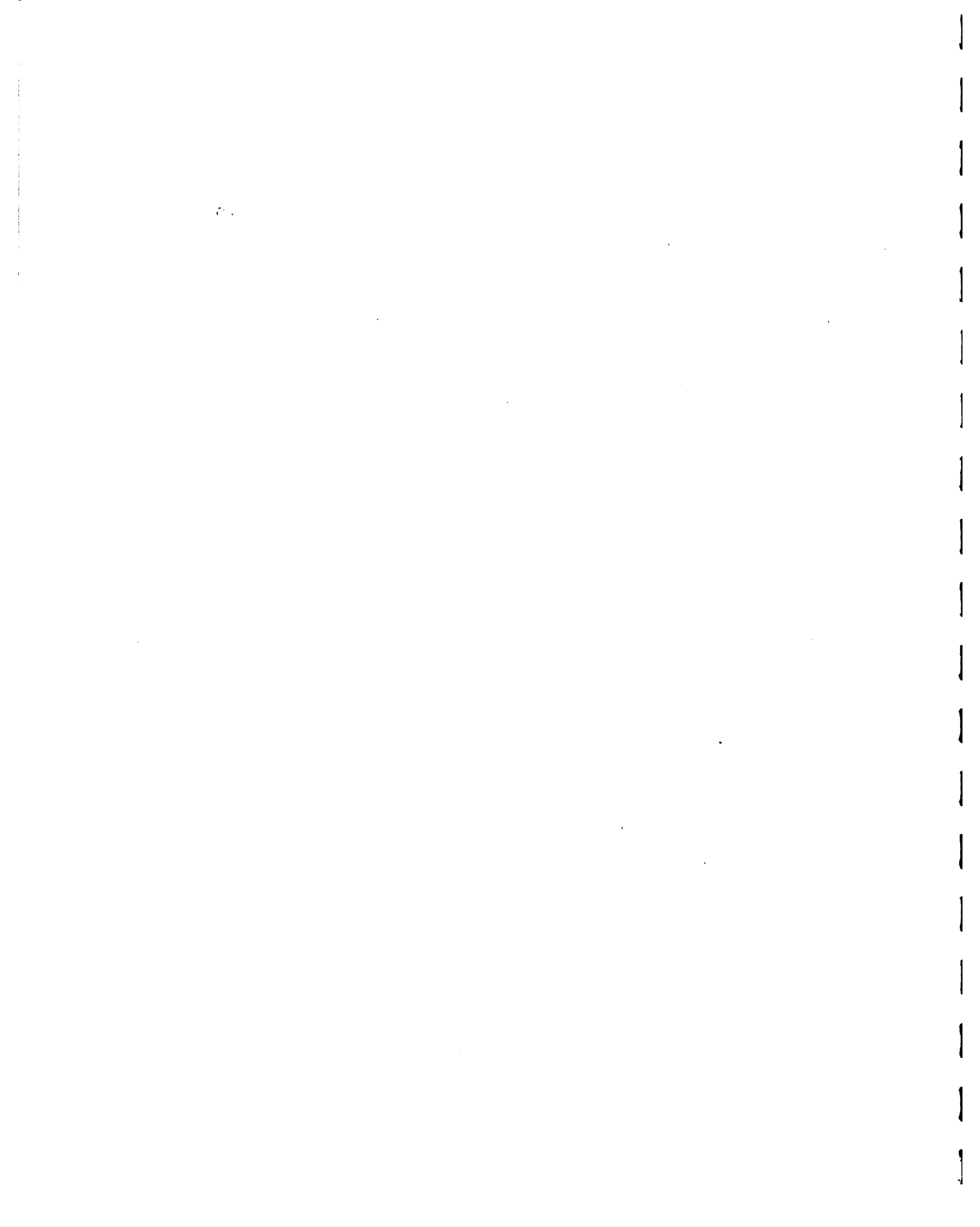
** Se agradece al IICA por las facilidades brindadas para la organización de conversatorios, asistencia a eventos y entrevistas. El contacto con investigadores, funcionarios, expertos y empresarios de diversas instituciones pública y privada han contribuido a la discusión de algunas ideas. Sin embargo, las opiniones vertidas en el documento son de entera responsabilidad del autor.

00003215

110X
E10
L323

C O N T E N I D O

Capítulo	Página
RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCION	
II. ESTANCAMIENTO DE LA ECONOMIA Y DE LA AGRICULTURA PERUANA	2
2.1 Los Ciclos de la Economía Nacional	2
2.2 La Situación Actual: Recesión e Hiper-Inflación.	4
2.3 El Sector Agrario: Declinante participación en el producto, en la fuerza laboral y en la generación de divisas.	9
III. BARRERAS AL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA PERUANA	11
3.1 La heterogeneidad de la agricultura: La agricultura comercial vs. la agricultura campesina.	11
3.2 La influencia del escenario internacional sobre la política de precios domésticos: El caso de los cereales.	13
3.3 Políticas macroeconómicas y sectoriales desfavorables a la agricultura.	15
3.3.1. Desarticulación de la Agricultura con la Industria: La Agroindustria Alimentaria.	15
3.3.2. Control Ineficaz de los Precios.	19
3.3.3. Apreciación de la Tasa de Cambio.	24
3.3.4. El Crédito Agrario Subsidiado.	27
3.3.5. Política de Subsidios a la Agricultura.	36
IV. PROPUESTAS DE CURSOS DE ACCION O ALTERNATIVAS PARA LA REACTIVACION DEL SECTOR AGRARIO	38
4.1 Concertación, Estabilización y Control de la Subversión: Condiciones "Sine Qua Non" para la Reactivación de la Agricultura.	38
4.2 Regulación de los Precios por el Mercado con Intervención Discreta del Estado.	40
4.3 Unificación y Ajuste a la Paridad de la Tasa de Cambio.	40

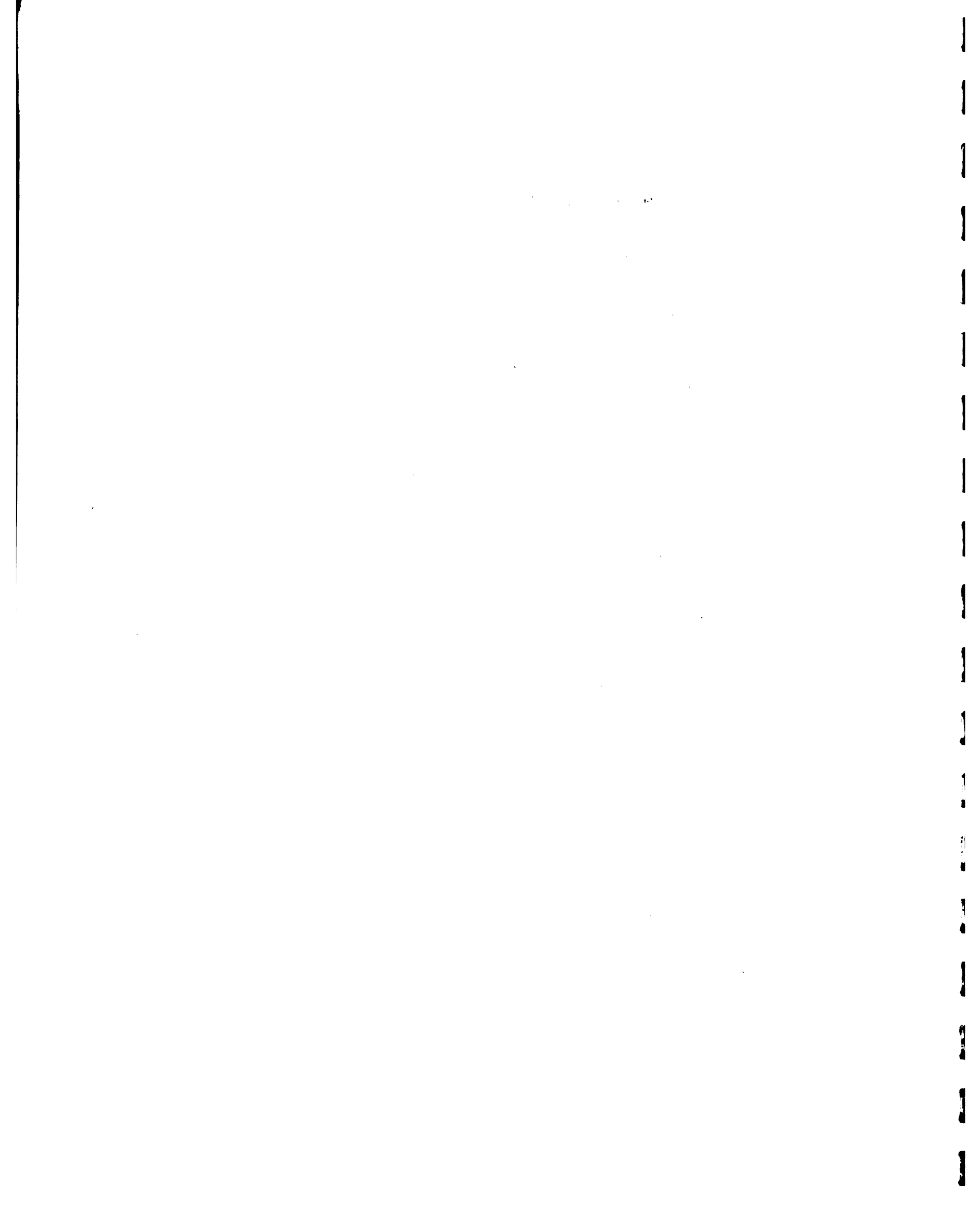


4.4	Incentivo a la Exportaciones Agrícolas: Impulso Clave para el Desarrollo de la Agricultura y la Economía Nacional.	41
4.5	Reorientación de la Política Crediticia del Agro.	42
4.6	Algunos Mecanismos de Intermediación Financiera en la Agricultura.	42
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48
	Conclusiones	48
	Recomendaciones	49
	BIBLIOGRAFIA	52
	ANEXOS:	
	Cuadros	54
	Entrevistas	62
	Rol de Conversatorios	63
	Asistencia a Eventos	64



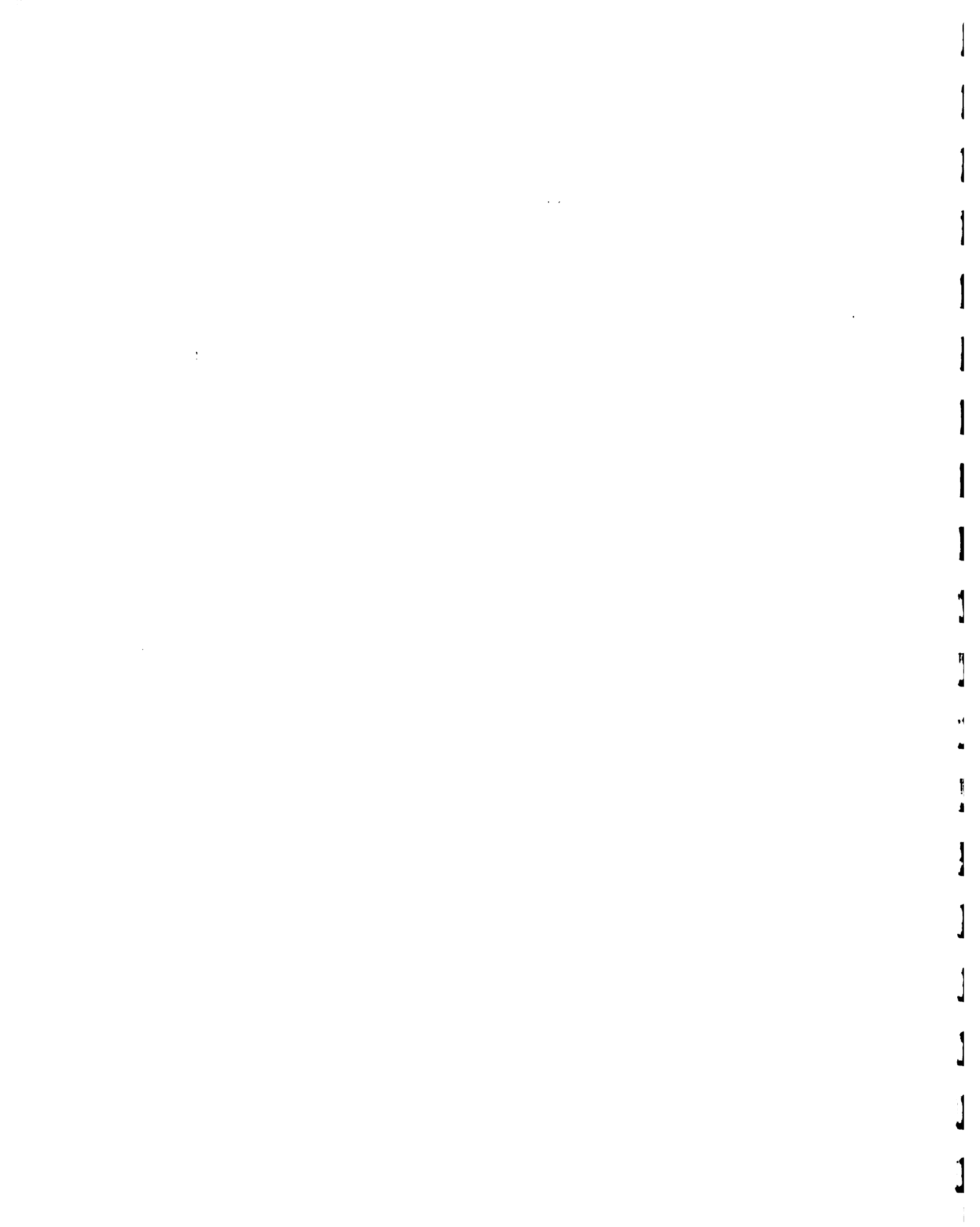
INDICE DE CUADROS

CUADRO 1: RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL SISTEMA BANCARIO, 1979-1988 (MILLONES DE US \$).	6
CUADRO 2: IMPORTACIONES FOB-CUODE POR SECTORES ECONOMICOS, 1984-1988 (MILLONES DE US \$).	6
CUADRO 3: PRODUCCION MUNDIAL DE CEREALES, 1961-1965, 1978-1982 (MILLONES DE TM).	14
CUADRO 4: DEPENDENCIA ALIMENTARIA DEL GRUPO ANDINO, 1970-72, 1982-84 (%).	16
CUADRO 5: PARTICIPACION DEL COMPONENTE IMPORTADO EN EL VALOR DE LOS INSUMOS AGROINDUSTRIALES (%).	17
CUADRO 6: ARANCELES AD-VALOREM DE PRINCIPALES PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES (%).	18
CUADRO 7: PRECIOS DE PRINCIPALES PRODUCTOS ALIMENTICIOS, 1970-1984 (CTVS. US\$/KG).	19
CUADRO 8: REGIMEN DE PRECIOS DE PRINCIPALES PRODUCTOS DEL SECTOR AGRICULTURA, 1985-1988.	22
CUADRO 9: SISTEMA DE MULTIPLES TASAS DE CAMBIO, JULIO 1988-AGOSTO 1988.	26
CUADRO 10: INFLACION Y TASAS DE INTERES, 1964-1989.	29
CUADRO 11: DEPENDENCIA CREDITICIA DEL BANCO AGRARIO, 1985-1989.	32
CUADRO 12: PARTICIPACION DEL BANCO AGRARIO EN LAS FUENTES DE EMISION PRIMARIA, 1988-1989.	34
CUADRO 13: EVOLUCION DEL DINERO Y LA INFLACION EN LA ECONOMIA, 1980-1988.	35



INDICE DE ANEXOS

CUADRO A-1:	PARTICIPACION % DE PRINCIPALES SECTORES EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1950-1988.	54
CUADRO A-2:	PARTICIPACION % DE LA AGRICULTURA EN LA FUERZA LABORAL NACIONAL, 1950-1987.	55
CUADRO A-3:	PARTICIPACION DEL COMERCIO AGROPECUARIO EN EL TOTAL DEL COMERCIO EXTERIOR, 1950-1988.	56
CUADRO A-4:	TASA DE CRECIMIENTO DE PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS, 1980-1988 (A PRECIOS DE 1979).	57
CUADRO A-5:	EVOLUCION DE LA POLITICA CAMBIARIA, 1950-1988.	58
CUADRO A-6:	CONTROL DE PRECIOS Y SU ADMINISTRACION, 1988.	59
CUADRO A-7A:	COSTOS DE PRODUCCION DE LA PAPA EN EL DEPARTAMENTO DE JUNIN (CAMPANA 1988/1989).	60
CUADRO A-7B:	UTILIDADES DE UN PRODUCTOR DE PAPA ANTE DIVERSAS TASAS DE INTERES.	61
CUADRO A-7C:	PRECIOS DE LA PAPA Y UTILIDADES PARA EL PRODUCTOR ANTE UNA TASA DE INTERES DEL 25%.	61



LISTA DE ACRONIMOS

BAP	Banco Agrario del Perú
BCR	Banco Central de Reserva del Perú
ECASA	Empresa de Comercialización del Arroz
ENCI	Empresa Nacional de Comercialización de Insumos
FRASA	Fondo de Reactivación del Agro y Seguridad Alimentaria
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MUC	Mercado Unico de Cambios
PBI	Producto Bruto Interno

I. INTRODUCCION

El presente documento se elaboró a solicitud de la Representación del IICA en el Perú, sobre los incentivos de política macroeconómica y sectorial para la reactivación del sector agrario. El mismo que se consideró como una primera etapa dentro de una "Acción de Coyuntura".

El estudio se ejecutó en un período de tres meses, conjuntamente con otros tres temas: eslabonamientos agricultura-industria; recursos naturales y tecnología y , sistema institucional vinculado a la Agricultura.

Dada la interdependencia de estos temas, ellos serán recogidos en un informe consolidado que permita una visión de conjunto para adelantar tareas más específicas encaminadas al diseño de políticas que alienten la reactivación del sector agrario.

Los objetivos principales de este estudio son dos. El primero, es contribuir a identificar, a través del diagnóstico de las diversas políticas macroeconómicas y sectoriales, los factores que han coadyuvado al estancamiento de la agricultura. El segundo objetivo es proponer, como una primera aproximación, algunos cursos de acción o alternativas que involucren incentivos de política global macroeconómica y sectorial tendientes a lograr una asignación racional y eficiente de los recursos que, conjuntamente con otras políticas complementarias, propicien la reactivación agropecuaria y el desarrollo rural del Perú.

El trabajo presenta cuatro capítulos adicionales. El capítulo II discute globalmente la situación de estancamiento de la economía nacional y de la agricultura. Los factores limitantes del desarrollo de la agricultura son analizados en el capítulo III. El cuarto capítulo presenta las propuestas de cursos de acción o alternativas para la reactivación del sector agrario. Finalmente, el capítulo V contiene las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.



II. ESTANCAMIENTO DE LA AGRICULTURA Y DE LA ECONOMIA PERUANA

La necesidad de atender la alimentación de nuestra población y elevar el bajo nivel de eficiencia en la producción agrícola ha exigido que buena parte de la fuerza laboral y de los recursos de tierra existentes estén comprometidos con la agricultura peruana.

La producción agropecuaria ha tenido que incrementarse para proveer a más gente de una dieta de mejor calidad. Sin embargo, el elevar los niveles de vida ha presupuesto no sólo una creciente demanda per cápita por alimentos sino también una mayor oferta de otros bienes.

Además, la capacidad del sector agrario para absorber un aumento de la fuerza laboral ha sido limitada. Ello, ha requerido de la implementación de políticas económicas que han implicado la expansión de sectores no agrarios para propender al desarrollo económico de nuestro país. Esto ha significado, de alguna u otra forma, el rezago de la agricultura frente a otras actividades productivas de nuestra economía.

Dada la importancia de lo anteriormente señalado, este capítulo hace una revisión, en primer término, del escenario macroeconómico durante las dos últimas décadas, incluyendo la etapa actual de recesión e hiper-inflación, y luego discute la evolución de la agricultura para el mismo período.

2.1 Los Ciclos de la Economía Nacional

Según Webb (1988) la economía peruana ha transcurrido a través de dos grandes ciclos desde comienzos de la década de los 70s.

El punto inicial fue determinado por la expansión de la demanda interna a principios de los 70s que rompió el record prolongado de estabilidad de los precios. Durante este primer ciclo, la inflación aumentó de 10% anual hasta 70%, sufriendo la economía de una severa recesión durante 1977-78. El ciclo se cerró con una alza repentina de las exportaciones en el período 1979-80.

El segundo ciclo fué más estrepitoso aún. La producción se estancó durante 1980-82, declinando luego en 16% en los 15 meses siguientes. La inflación, que había permanecido más o menos constante entre 60 y 70% durante cinco años, se duplicó súbitamente a 120% a principios 1983, para ascender nuevamente a 250% a comienzos de 1985. El final de este segundo ciclo fué igualmente excepcional: el tratamiento de "shock" redujo la inflación a 60% después de agosto de 1985, y la producción se recuperó en 16% a fines de diciembre de 1986.



Al igual que en otros países, estos ciclos estuvieron estrechamente relacionados a eventos externos durante los 70s y 80s como las fluctuaciones de los precios internacionales, variaciones en las tasas de interés, cambios en el grado de proteccionismo, y acceso a capital extranjero.

Pero en cierta medida, estos ciclos han sido "fabricados en el Perú". La caída en 31% de los precios de exportación entre 1974 y 1978 fué considerada la causa de la crisis durante aquellos años; sin embargo, Perú ya había experimentado similares fluctuaciones de las exportaciones en el pasado con menor reducción de la producción y sin perder su record de estabilidad de precios relativos.

Se pueden sugerir dos razones que expliquen la crisis posterior a 1974. Una tiene que ver con la particular e inmoderada expansión de la demanda interna durante los años precedentes. Una segunda explicación se relaciona con el debilitamiento estructural de la economía producido por la creciente intervención y distorsiones en los mercados, y por el aumento de la inseguridad como resultado de cambios legislativos y, especialmente, las reformas de la propiedad de comienzos de los 70s.

La severidad de la crisis de 1976-78 pudo ser atribuída, en parte, a la pobre administración traducida en la desprotección de las exportaciones y la agricultura, los controles cambiarios que indujeron a la creciente fuga de capitales.

Los mismos argumentos explican la crisis de 1982-85. En esta oportunidad, sin embargo, algunos factores externos también impactaron sobre la economía peruana: los efectos de la recesión mundial, el proteccionismo, el alza de las tasas de interés y la depresión de los mercados financieros se agudizaron con un desastre natural -una perturbación climática asociada a la corriente del Niño- la cual causó enormes daños a las cosechas y a la infraestructura estimados en un 5% del PBI.

Una vez más, la magnitud de la crisis 1982-85 -inflación de tres dígitos, fuga masiva de capitales, y pérdida de inversión, y una caída del PBI real en 16%- sugería la toma de medidas para neutralizar las causas internas del problema.¹

¹ Ver Webb, 1988.



2.2. Situación Actual: Recesión e Hiper-Inflación

La economía peruana en estos momentos atraviesa por una de las más severas crisis en su historia republicana. Hecho que puede corroborarse, observando la evolución de dos de sus principales indicadores: producción y precios.

En 1988, la producción nacional disminuyó en 9%, y los precios crecieron en 667%. Los mismos signos se manifestaron en 1983, en donde el producto cayó en 12%, sin embargo, los precios sólo se incrementaron en 111%. Claro que en este último, los desastres naturales y el fenómeno de la corriente del Niño influenciaron sustantivamente en este resultado.

Estos indicadores continúan teniendo la misma evolución desfavorable en 1989. De enero a agosto del presente año, el PBI ha decrecido en 18%. Entre tanto, los precios se han incrementado en 993 %, durante el mismo período. Esta situación, sin duda, es una manifestación de la presencia de una aguda recesión y de un acelerado crecimiento de los precios a nivel de hiperinflación.

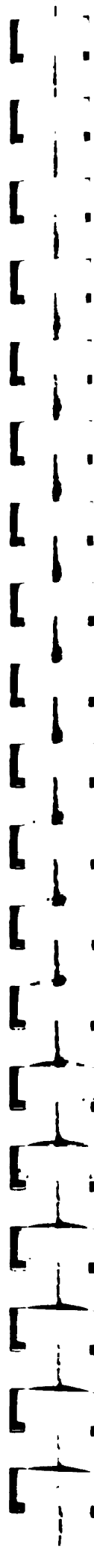
Posibles Causas

Explicar las posibles causas que han dado lugar a una aguda recesión y a la hiperinflación en la que se encuentra nuestra economía no es tarea fácil. Sobretudo porque el fenómeno hiperinflacionario es un fenómeno que sólo se ha dado en dos países de América Latina: Bolivia y recientemente Perú. La relativa inexperiencia de los países del sur acerca de la hiperinflación dificulta su tratamiento. Hace mucho tiempo, al término de la primera guerra mundial, este fenómeno ocurrió en 4 países europeos: Austria, Hungría, Polonia y Alemania. Las principales características comunes en los cuatro casos fueron: (i) Cada país pasó persistentemente por enormes déficits fiscales durante los períodos de hiper-inflación, (ii) Políticas deliberadas y drásticas en el orden fiscal y monetario acabaron con la hiper-inflación inmediatamente, y (iii) Hubieron grandes incrementos de la masa monetaria en los períodos posteriores al término de la hiper-inflación (Sargent, 1982).

No obstante, la complejidad del fenómeno recesivo e hiperinflacionario y su impacto sobre la economía peruana, en esta sección, se enumerarán las posibles causas que han coadyuvado a la presente crisis, analizando la política económica del gobierno actual.

Política Económica 1985-1989

A julio de 1985, la economía peruana no se había recuperado totalmente de la crisis sufrida en 1983, por los desastres naturales y el fenómeno climatológico del Niño, que originaron la



mayor caída de la producción nacional (-12%). Aún cuando el PBI se había recuperado en 5% en 1984, la inflación se proyectaba, según fuentes oficiales, a niveles superiores al 200%. El bastante modesto crecimiento del consumo en 3% respecto al año anterior, hacía prever una caída del consumo y de la inversión con la inflación proyectada.

Dada esta situación, el nuevo gobierno del Presidente García implementa una política económica autodenominada "heterodoxa", contraponiendo el término ortodoxo con el cual son tipificados los programas económicos del Fondo Monetario Interacional (FMI).

De acuerdo con este programa, se propuso una rápida recuperación de la actividad económica, dando una fuerte expansión de la demanda interna, en los componentes de consumo e inversión pública. Para ello, se incrementaron los salarios a fin de incentivar el consumo. Al mismo tiempo, se redujeron las tasas de interés y los impuestos indirectos, a fin de estabilizar los costos empresariales, impulsándolos a producir más. Además, se impuso un congelamiento general de los precios, incluyendo salarios y tasa de cambio, luego de un ajuste previo en determinados precios.

El modelo "heterodoxo" dió resultados asombrosos en 1986. La producción nacional creció 10%, y la inflación promedio se redujo a 78%; que contrasta con el modesto crecimiento de la producción de 2% del año anterior, y con el aumento promedio de los precios en 130% durante el periodo 1983-1985. Según Ferrari (1989), otro resultado auspicioso fue el incremento en el empleo en 4.3% y el aumento de los ingresos reales en 23%.²

Dicho crecimiento, obtenido como consecuencia de la expansión de la demanda se sustentó en el uso de las reservas internacionales, y al reducido pago del servicio de la deuda externa (pago que osciló entre el 10% y 25 % de las exportaciones totales). Sin embargo, debido a la declinación de las exportaciones por la sobrevaluación del tipo de cambio, estas reservas se redujeron drásticamente en 1987 (Cuadro 1).

² Cabe señalar que el auge de la economía en 1986, se sustentó en el crecimiento significativo del consumo en 11%, la inversión en 55% y las importaciones en 24%.



CUADRO 1

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL SISTEMA BANCARIO
(Millones de US dólares)

1979	553.9
1980	1,276.2
1981	771.4
1982	896.2
1983	855.9
1984	1,102.9
1985	1,382.6
1986	866.0
1987	80.8
1988	- 308.0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

La escasa disponibilidad de divisas y la introducción de mecanismos administrativos para limitar las importaciones dieron lugar a un mayor precio de las mismas, presionando sobre los costos de producción y coadyuvando así a la aceleración de la inflación y a la reducción de la capacidad del potencial de los sectores industriales.

Esta mayor inflación contribuyó a una ligera contracción de la producción doméstica en 1987 requiriéndose por ello de mayores importaciones para satisfacer el mismo ritmo de la demanda observado en 1986 (Cuadro 2).

CUADRO 2

IMPORTACIONES FOB-CUODE * Y POR SECTORES ECONOMICOS
(Millones de US dólares)

	1984	1985	1986	1987	1988
Bienes Consumo	265	129	378	409	276
Insumos	924	824	1,242	1,462	1,584
Bienes Capital	771	558	761	976	687
Alimentos	295	204	386	421	418
Otros	180	295	215	335	203
TOTAL	2,140	1,806	2,596	3,182	2,750

* Clasificación por uso o destino económico.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.



Los crecientes gastos de importación se financiaron con los saldos de las exportaciones -las que disminuyeron a partir de 1985 por la depresión del tipo de cambio real- y con el presupuesto fiscal. Situación que aceleró aún más la inflación así como la pérdida de reservas. En 1987, la inflación promedio ascendía a 86% y las reservas internacionales netas se habían reducido a US\$ 81 millones.

Ante tal restricción de divisas, el gobierno se vió obligado a realizar diversos cambios en el manejo de la política económica. Cambios que se orientaron a reducir los efectos negativos de la inflación y a recuperar las reservas perdidas, a fin de reducir la caída en el consumo y en la inversión, dando un uso más racional a las escasas reservas existentes.

En 1987, se recomienda al Banco Central la administración de múltiples tasas de cambio, dentro de las cuales se asignaban la tasa de cambio más baja para las importaciones consideradas prioritarias, dentro de las cuales se incluían a los insumos, bienes de capital y alimentos. Sin embargo, esta política no tuvo los resultados esperados. Por el contrario, este abaratamiento de las importaciones, aunado al excesivo control de los precios, generó grandes distorsiones en los precios relativos de los bienes de la economía, propiciando el desarrollo de problemas de especulación, acaparamiento y contrabando de los productos beneficiados. Por otro lado, dentro de los tipos de cambio más altos, se discriminó entre tasas para las exportaciones tradicionales y no tradicionales, otorgando la tasa mayor a las exportaciones no tradicionales, e impidiendo una recuperación de divisas mayor de las exportaciones tradicionales.

El sistema financiero, totalmente retraído por la administración de tasas de interés por debajo de la inflación, fue un soporte muy endeble para las finanzas públicas.

La política fiscal de reducción importante de las tasas de impuestos indirectos, iniciada en 1985, no fue acompañada por un nivel adecuado de recaudación de impuestos directos (al patrimonio y a la renta). Este hecho provocó una drástica caída de los ingresos tributarios y, en consecuencia, un creciente déficit fiscal.³

Dado el origen y la magnitud del problema inflacionario se requería una pronta atención del mismo a través de dos frentes: política fiscal y política cambiaria. Las bajas recaudaciones tributarias y el cada vez mayor diferencial cambiario -dispersión

³ En 1987, el déficit del gobierno central y del sector público n financiero alcanzaron las cifras 5.7% y 6.7% del PBI, respectivamente.



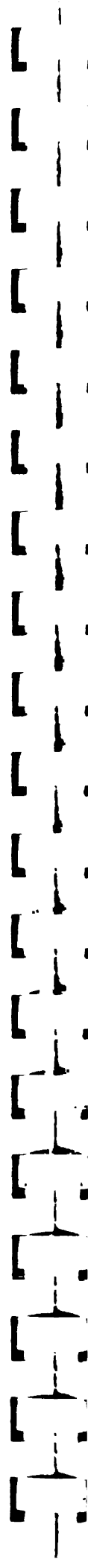
entre la más baja tasa de cambio para las importaciones y la correspondiente tasa más alta para las exportaciones- se habían convertido en la fuentes principales de los desequilibrios económicos.

En marzo de 1988, el gobierno anunció un conjunto de medidas económicas a fin de reducir los desequilibrios macroeconómicos. Se elevaron los precios y tarifas del sector público entre 20 y 50% y los salarios entre 40 y 60%; los mismos que se mantendrían congelados por 120 días. Congelamiento que no fue aplicado a la tasa de cambio para las exportaciones, la cual continuó con su ritmo devaluatorio mensual. Al finalizar el periodo de congelamiento, en junio de 1988, se efectuaron ajustes adicionales sobre los precios y tarifas. Así, el precio de la gasolina fue aumentado en 58%, el cual se trasladó sobre los otros precios de la economía, eliminando todo propósito de contención de la inflación. El resultado final fue un promedio más alto de inflación para 1988 de 667%.

A principios de 1989, la inflación se ha convertido en la mayor preocupación para el grupo económico del Ministerio de Economía y Finanzas. Preocupación que se ha traducido en los esfuerzos por encontrar las causas que la han originado. Las **expectativas inflacionarias** se constituye en una de las principales hallazgos de esta búsqueda. Según esto, una aparente fuente de presión inflacionaria de carácter especulativo proviene de la diferencia del precio de la divisa en el mercado cambiario informal (Ocoña) y el correspondiente mercado financiero administrado por el Banco Central.⁴ Lo cual ha inducido al gobierno a tratar de minimizar la influencia de este mercado callejero sobre los otros precios de la economía. En esta tarea, se observan frecuentes anuncios del gobierno, exhortando a los diferentes agentes económicos para que realicen sus adquisiciones de moneda extranjera sólo en el sistema financiero formal y no en las calles.

La adopción de estas medidas han dado como resultado que la tasa de cambio del mercado informal estuviera muy cercana a la del mercado financiero, pero por muy corto tiempo. A noviembre de 1989, el precio del dólar en la banca comercial ha sido 6,200 Intis, mientras que el del mercado libre en 7,500 Intis. Lo cual indica que el componente especulativo del mercado informal, de existir, tiene una participación poco significativa en la determinación del precio libre de la divisa. Lo cual induce a pensar que este diferencial cambiaria refleja de alguna forma los desequilibrios en otros mercados.

⁴ A diciembre de 1988, el tipo de cambio de la Mesa de Negociación de los Certificados Bancarios en Moneda Extranjera (CBME) era 500 Intis, mientras que el correspondiente al mercado informal 1,148 Intis (Banco Central de Reserva del Perú, Memoria 1988).



2.3. El Sector Agrario: Declinante Participación del Sector agrario en el Producto, en la Fuerza Laboral y en la Generación de Divisas

Estancamiento de la Producción:

El sector agropecuario tradicionalmente ha contribuido significativamente en la producción total de la economía, después del sector manufactura. Sin embargo, esta contribución, medida a través de su participación en el Producto Bruto Interno (PBI), ha decrecido progresivamente en el tiempo.

Mientras que la participación de la agricultura en el PBI era 14% a inicios de la década de los 70s, ésta sólo llega al 12% en 1988. Estas cifras bastante alejadas de las registradas durante la década de los 50s y 60s (24% y 17%, respectivamente) (Cuadro A-1).

Menor Fuerza Laboral:

La decreciente participación del sector agrario en la producción nacional coincide con la menor utilización del recurso humano durante este período. Así, mientras en 1970, la producción agropecuaria utilizaba el 45% de la fuerza laboral; la producción en 1987 sólo ha utilizado el 32% (Cuadro A-2).

Reducción de las Divisas:

El menor uso intensivo del factor mano de obra y la consiguiente reducción de la producción agropecuaria han conducido a una progresiva contracción de la oferta orientada al mercado externo. La participación de las exportaciones agrícolas con respecto a las exportaciones totales ha sido aproximadamente del 53% durante la década de los 50s, 30% en los 60s y 20% durante la década de los 70s. En los 80s, esta participación sólo bordea el 10% (Cuadro A-3).

Las causas del estancamiento de la agricultura han sido diversas. Por su origen, se las puede clasificar en dos grupos. Un grupo de causas provenientes de la influencia del contexto internacional, y el otro grupo con aquellas que han surgido del manejo de la política global y sectorial doméstica y del contexto institucional interno.

El contexto internacional ha influenciado de manera importante tanto en el desarrollo del sector agrícola, como en el resto de la economía. Destaca en este sentido, la aplicación del modelo de sustitución de importaciones industriales en el Perú a fines de la década de los 60s y principios de los 70s, el cual involucró la administración de políticas macroeconómicas que han



postergado la agricultura frente a la industria.⁵

⁵ En 1950, la participación del sector manufactura en el PBI fué 19%; la de agricultura 24%. A fines de 1988, la participación del sector manufactura en el PBI fué 23%, mientras que la agricultura 12% (ver cuadro A-1).

III. BARRERAS AL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA PERUANA

El presente capítulo busca analizar los obstáculos que han originado el estancamiento de la agricultura peruana durante las dos últimas décadas. Esta situación, descrita muy globalmente en el capítulo anterior (sección 2.3.), fué explicada también globalmente por la declinante participación del sector agrario en el producto, en la fuerza laboral y en la generación de divisas.

Las barreras que han impedido un desarrollo normal y sostenido de la agricultura son muchas. Igualmente, son muchas las formas como se puede abordar este tema. Considerando los objetivos y las propuestas que se plantean en este documento, se identifican tres áreas de obstáculos: (i) la influencia del escenario internacional sobre la política de precios domésticos, (ii) las políticas macroeconómicas y sectoriales desfavorables a la agricultura, y (iii) la heterogeneidad de la agricultura.

La siguiente sección describe como el contexto de políticas internacionales puede ejercer presiones significativas en las decisiones políticas y económicas de la política interna de producción y precios agrícolas en el Perú. A manera de ilustración se toma uno de los mercados alimenticios más importantes, el de los cereales.

3.1 La Heterogeneidad de la Agricultura: La Agricultura Comercial vs. la Agricultura Campesina

Todo parece indicar que tres han sido los factores que han influenciado significativamente en el desarrollo desigual de la agricultura peruana.

Un primer factor está conformado por las características geográficas y climáticas de las 3 distintas regiones naturales de nuestro país: costa, sierra y selva. Esto ha determinado que la producción y productividad agropecuaria se diferencie en cada una de estas regiones en razón de la calidad de sus suelos, ecología, recursos hídricos, recursos humanos, etc.

El segundo factor se refiere a las políticas del Estado para satisfacer las demandas de la agricultura en las distintas regiones naturales. La política de precios, la política crediticia y las políticas de investigación y extensión, por mencionar las más importantes han sido dirigidas, fundamentalmente a promociar la agricultura de la costa considerada la más "rentable"; desprotegiendo por ello a la región de la sierra, y en menor medida a la región de la selva.

Por último, un tercer factor que ha influenciado en la heterogeneidad de la agricultura es el tamaño de las unidades agropecuarias; que ligado a su localización e integración a los mercados ha determinado las posibilidades de desarrollo de los

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

distintos productores agrarios.

A pesar de la heterogeneidad de la agricultura, originada por los factores anteriormente mencionados, y guardando las distancias del caso, se pueden distinguir dos grandes grupos: uno comercial y otro campesino.

La agricultura comercial, ubicada principalmente en la región de la costa, se caracteriza por tener un desarrollo tecnificado y moderno. Su producción se orienta tanto para el mercado interno como para el externo. Cuenta además con una infraestructura de comercialización que facilita la colocación de sus productos en los mercados de las grandes ciudades. Dentro de los productos que destacan en este grupo se encuentra: el algodón, el arroz, la caña de azúcar, café, maíz duro, soya, tabaco.

La agricultura campesina, por el contrario posee un menor desarrollo y dispone de técnicas tradicionales para su proceso productivo. La producción de esta parte de la agricultura -localizada en la región de la sierra- fundamentalmente se orienta al autoconsumo. La carencia de adecuadas vías de transporte dificultan sustantivamente el acceso de esta agricultura a los mercados, constituyendo esto último un factor limitante al desarrollo de la economía de sus productores. Son cultivos campesinos: el trigo, cebada, quinua, maíz amiláceo, yuca, camote, habas y papa.

Al mismo tiempo, el marcado contraste entre estos dos tipos de agricultura ha sido una fuerza opositora a todo programa de desarrollo gubernamental de corte global. Justamente el enfoque de estos programas no ha permitido su adaptación a condiciones locales bastante diferenciadas.

La Heterogeneidad de la Economía Campesina

Al interior de la economía campesina también ocurren diferencias importantes.

Kervyn (1987) señala que el campesinado constituye un mundo profundamente heterogéneo. No solamente por razones ecológicas, geográficas y culturales, sino también por su disponibilidad de recursos, niveles y composición de ingreso, tipos de organización, relaciones con el mercado. Heterogeneidad que se manifiesta no sólo a nivel familiar, pero también entre comunidades y entre regiones.⁶

⁶ Refiriendo a algunos resultados de sus investigaciones, Kervyn (1987) señala que en promedio el ingreso familiar y la productividad de la tierra son cinco veces más altos en una región de la sierra central (Acolla) que en una región de la sierra sur (Pomacanchi), a pesar de que comparte las mismas características ecológicas y la misma estructura de tenencia de la tierra.



Lo anterior sugiere que existen pocas soluciones técnicas, económicas y sociales válidas para todos los campesinos del país, o aún para los de un sólo distrito.

La inexistencia de un "campesino representativo" no permite el logro de un efecto uniforme de programas de desarrollo, ya que el impacto sobre la producción, las relaciones sociales y el ingreso será bastante diferente de un campesino a otro, de una comunidad a otra, de una región a otra.

Ante tal heterogeneidad, Kervyn señala que ésto plantea un serio problema de investigación tecnológica, pues se supone que necesidades muy diversas requieren de una oferta técnica de tal diversidad.

La adaptación de la oferta tecnológica al medio andino presupone la descentralización de la investigación y a bajo costo. Lo cual implica la realización de parte de los ensayos agronómicos (conservación de suelos) directamente con los campesinos. Esto tiene la ventaja de aprovechar la propensión natural de los campesinos a ensayar nuevas técnicas, incorporando el conocimiento que ellos tienen sobre las técnicas denominadas "tradicionales".

3.2. La Influencia del Escenario Internacional sobre la Política de Producción y Precios Domésticos: El Caso de los Cereales.

El comercio internacional es una de las tantas fuerzas que contribuyen a la creciente interdependencia entre los países. Particularmente, ésto es aún más evidente para el grupo de los cereales, el cual constituye aproximadamente el 90% de la producción mundial de alimentos y cuyo volumen en el comercio mundial alcanza el 95%.⁷

Ahora bien, cuál es el impacto de estas estadísticas a nivel mundial para los países en vías de desarrollo como Perú?

No obstante el crecimiento de la producción de cereales con respecto al crecimiento de la población en los países en desarrollo,⁸ la demanda por estos productos ha crecido aún mucho más rápido, implicando por ello que las importaciones netas de

⁷ Ver Paulino (1988)

⁸ La producción de cereales en los países en vías de desarrollo creció en 2.8% anual durante 1961-80, mientras la población en estos países aumentó a una tasa anual de 2.5% para el mismo período (Paulino, 1988).



cereales de estos países hayan mostrado una pronunciada tendencia creciente (Cuadro 3).

CUADRO 3

PRODUCCION MUNDIAL DE CEREALES, 1961 - 1982
(Millones de TM)

Grupo de Países	1961-65			1978-82			Tasa de Crecimiento Anual 1961-1982 (%)	
	Xs	Ms	Xs Netas	Xs	Ms	Xs Netas	Xs	Ms
Desarrollados	77.3	59.8	17.5	191.9	129.5	62.4	5.5	4.6
En vías desarrollo	18.6	33.4	-14.8	31.0	90.2	-59.3	3.0	6.0
Total mundial	95.9	93.2	2.7	222.9	219.7	3.1	---	---

Nota: Xs: Exportaciones

Ms: Importaciones

Fuente: Paulino (1988).

Grosso modo, se podría deducir que el aumento de las exportaciones de cereales de parte de los países desarrollados en el tiempo propicia un ambiente de precios domésticos relativamente favorables para los países en desarrollo, los cuales son importadores netos, ya que éstos últimos fijan sus precios internos por encima de los precios internacionales debido a los costos de transacción.

Sin embargo, existen dos elementos que relacionan el contexto internacional con la política interna de los países en desarrollo que hace que el ambiente no resulte del todo favorable. En primer lugar de la fijación de los precios domésticos estas importaciones por encima de los precios en el mercado internacional no siempre es implementada por los gobiernos de los países en vías de desarrollo por diversas decisiones políticas, generando ineficiencias y pérdidas para estos países.

En segundo lugar, los precios internacionales de los cereales tienen una alta propensión a la inestabilidad, que refleja la creciente inestabilidad de la producción y la decisión de los principales exportadores de no mantener grandes stocks por los costos que ello implica. Por tal motivo, resulta bastante difícil estimar un promedio del precio internacional. Lo que significa, al mismo tiempo, que la seguridad alimentaria resulte más costosa de alcanzar en cualquiera de sus modalidades (manejo de stocks nacionales, oferta nacional, o divisas).



En la próxima sección se ligará esta discusión con las políticas macroeconómicas y sectoriales y su influencia en el desarrollo de la agricultura peruana.

3.3 Políticas Macroeconómicas y Sectoriales Desfavorables a la Agricultura.

Para el beneficio de una fácil comprensión sobre su problemática económica, la agricultura, como cualquier sector productivo de la economía, puede ser entendida, como un gran mercado en donde se ofertan bienes agropecuarios -alimentos y otros productos- para consumo interno y externo, y que requiere para la culminación de su ciclo productivo de la concurrencia de factores o insumos nacionales y/o importados.

Bajo condiciones de eficiencia, lo anterior supone la interacción de precios y cantidades de equilibrio de bienes finales, de factores primarios e intermedios (de origen nacional o importado) dentro y fuera del sector.

Según este contexto, un análisis sobre el por qué de la baja performance de la agricultura peruana en el tiempo, podría sugerir, entre muchas razones, la presencia de precios o cantidades en desequilibrio.

La presente sección busca explicar el estancamiento de la agricultura enfocando los desequilibrios por el lado de los precios. Así, el problema será analizado teniendo en cuenta las surgidas en los siguientes puntos: los eslabonamientos entre la agricultura y la industria, la administración de los precios agrícolas, la política cambiaria, la política crediticia, y la política de subsidios.

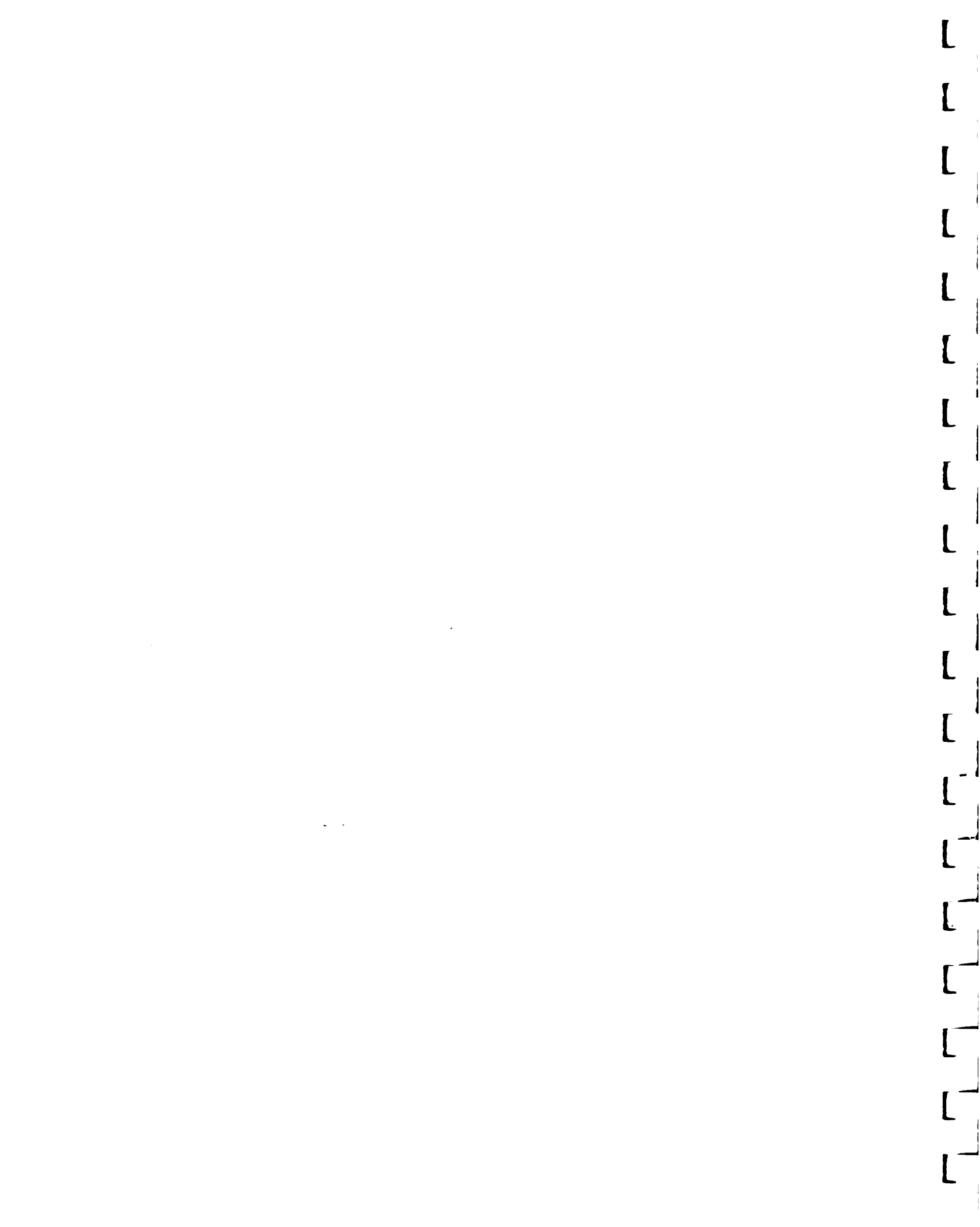
3.3.1 Desarticulación de la Agricultura con la Industria:

La Agroindustria Alimentaria

Se reconoce ampliamente que uno de los principales roles de la agricultura es atender la alimentación de la población.

En el Perú, la producción agropecuaria crece a una tasa anual del 2% mientras que la población lo hace a una tasa de 2.6%.⁹

⁹ El crecimiento anual de la producción agropecuaria ha sido obtenido "regresionando" el PBI agrario con el tiempo (t) mediante la función $\log PBI = a + b \cdot t$ para el período 1950-1988. La tasa de crecimiento poblacional corresponde al promedio durante la década de los 80s.



De 1970 a 1984, el Grupo Andino, del cual forma parte Perú, pasó de importar el 87% del trigo que consumía al 92%; del 70% al 90% del aceite de soya; del 15% al 47% de la cebada cervecera; del 5% al 42% del maíz amarillo; y del 11% al 17% de los lácteos (Cuadro 4).

CUADRO 4
DEPENDENCIA ALIMENTARIA DEL GRUPO ANDINO
(%)

	CDA (1)	
	Promedio 1970-1972	Promedio 1982-1984
Trigo	87	92
Aceite Soya (2)	70	90
Cebada (3)	15	47
Maíz duro	5	42
Leche	11	17

Notas:

(1) CDA= Coeficiente de Dependencia Alimentaria
Volumen de Importación

$$CDA = \frac{\text{Volumen Importación}}{\text{Volumen Producción} + \text{Volumen Importación}}$$

(2) No incluye importaciones de aceite de soya de Colombia.

(3) No incluye importaciones de malta entera de Colombia y Venezuela.

Fuente: Lajo (1988).

Por qué no crece la producción agropecuaria por lo menos al ritmo de la población? Cuáles son las causas del estancamiento y decrecimiento relativo de la producción agropecuaria, y la creciente dependencia alimentaria?¹⁰

Esta sección trata de responder algunas de estas preguntas en el marco de la agroindustria alimentaria peruana. Las próximas secciones de este capítulo también abordan parcialmente las interrogantes planteadas.

La Agroindustria Alimentaria en el Perú con Alto Componente Importado

Aproximadamente el 70% del Valor Bruto de la Producción de la agroindustria alimentaria está conformada por cinco ramas importantes: molinería, cervecera, lácteos, azúcar y alimentos para animales.

¹⁰ Estas interrogantes son retomadas a partir de las preocupaciones de Lajo (1988).

Una forma muy rápida de establecer el grado de integración de cada rama de la agricultura alimentaria con la agricultura peruana es calcular el porcentaje del gasto en materias primas importadas sobre el gasto de materias primas totales. Un porcentaje alto en alguna rama indicará una gran dependencia de insumos importados y una muy poca articulación con la producción nacional. (Cuadro 5).

CUADRO 5
PARTICIPACION DEL COMPONENTE IMPORTADO EN EL VALOR DE LOS
INSUMOS AGROINDUSTRIALES*
(%)

1.	Molinería	75
2.	Cervecería	54
3.	Lácteos	42
4.	Alimentos balanceados	36
5.	Frutas y legumbres	33
6.	Alimentos diversos	23
7.	Cacao, chocolate y confitería	15
8.	Aceites y grasas	14
9.	Bebidas espirituosas	9
10.	Carne	5
11.	Refinación de azúcar	2
12.	Vinícola	0

* Promedio 1976-1978

Fuente: Lajo (1988)

Se observa del cuadro anterior, la dependencia de las seis primeras ramas agroindustriales de insumos importados, lo que a su vez ha conducido a un desplazamiento de los productos competitivos domésticos, como el trigo, la cebada, leche, maíz amiláceo y duro, etc.

Muchas son las causas que han originado la permanente y creciente importación de los alimentos importados. Condiciones de calidad, mejor adaptación a la tecnología y facilidades de financiamiento en la adquisición de los insumos importados son algunos de los argumentos que defienden los industriales. Sin embargo, existen otras razones de carácter económico que son las que finalmente determinan las decisiones de los importadores de alimentos.

Tales razones de carácter económico están estrechamente vinculadas con la aplicación de política cambiaria, de la política arancelaria y con la evolución de los precios relativos.

La administración de la política cambiaria en Perú -analizada en mayor detalle en las próximas secciones- permanentemente ha fomentado un atraso en el ajuste de la tasa de



cambio, propiciando con ello que la tasa de devaluación sea menor que la tasa de inflación. Esta política junto a la aplicación de una tasa de cambio más baja para las importaciones de alimentos a partir de 1985, ha abaratado dichas adquisiciones externas en relación a la producción doméstica.

En cuanto a la política arancelaria, ésta también ha favorecido a las importaciones de alimentos que computen con la producción interna mediante la fijación de bajos aranceles (Cuadro 6).

CUADRO 6
ARANCELES AD-VALOREM DE PRINCIPALES PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES*
(%)

Trigo	1
Harina de trigo	44
Sorgo	11
Maíz	5 (1)
Soya	1
Torta de soya	11 (1)
Carne de ave	56
Huevos	66
Aceite crudo de soya	1
Aceite refinado de soya	58
Leche en polvo	16
Mantequilla Desh.Gal	16
Leche condensada	27
Leche evaporada	27
Cebada	32
Malta entera	51
Malta molida	51

Notas:

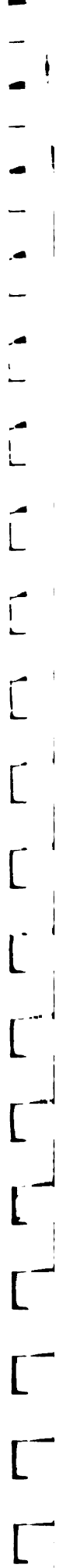
(*) Al 3 de julio de 1986.

(1) Importaciones a cargo de empresa ENCI=1%.

La aplicación de estas políticas cambiaria y arancelaria han significado subsidios importantes de parte del Estado. Así, en el período 1970-1984, el subsidio al trigo fue equivalente al 40% del valor FOB de su importación, 32% en el aceite de soya, 26% en el azúcar, 25% en el arroz y 13% en el caso del maíz duro.¹¹

Finalmente, los precios que paga la agroindustria por los insumos alimenticios son por lo general más baratos que los precios que paga por los insumos alimenticios nacionales (Cuadro 7).

¹¹ Lajo (1988).



CUADRO 7
PRECIOS DE PRINCIPALES PRODUCTOS ALIMENTICIOS, 1970-1984
 (Ctvs. US\$/Kg)

Año	Trigo		Maíz amar.duro		Leche	
	Nacional	Importado	Nacional	Importado	Nacional	Importado
1970	11.63	8.76	9.17	--	10.09	3.83
1971	11.63	8.76	9.26	7.49	10.09	6.16
1972	11.63	8.76	9.41	7.49	11.39	8.45
1973	11.63	13.70	10.01	8.91	12.84	8.81
1974	16.65	13.55	13.84	12.78	16.44	10.27
1975	19.32	13.74	20.31	20.31	18.22	13.24
1976	19.85	16.69	18.11	18.11	21.59	6.67
1977	16.91	12.31	15.46	16.21	19.93	5.52
1978	16.12	14.05	13.67	15.85	16.54	10.91
1979	17.17	15.54	15.56	17.56	18.69	8.26
1980	21.64	12.48	21.93	17.89	22.42	10.90
1981	18.02	18.26	20.90	20.90	30.15	17.22
1982	12.12	12.14	20.08	16.90	25.11	14.98
1983	s.i.	15.92	15.07	19.97	18.56	12.98
1984	s.i.	18.31	18.56	20.04	19.57	8.52

Fuente: Lajo (1988).

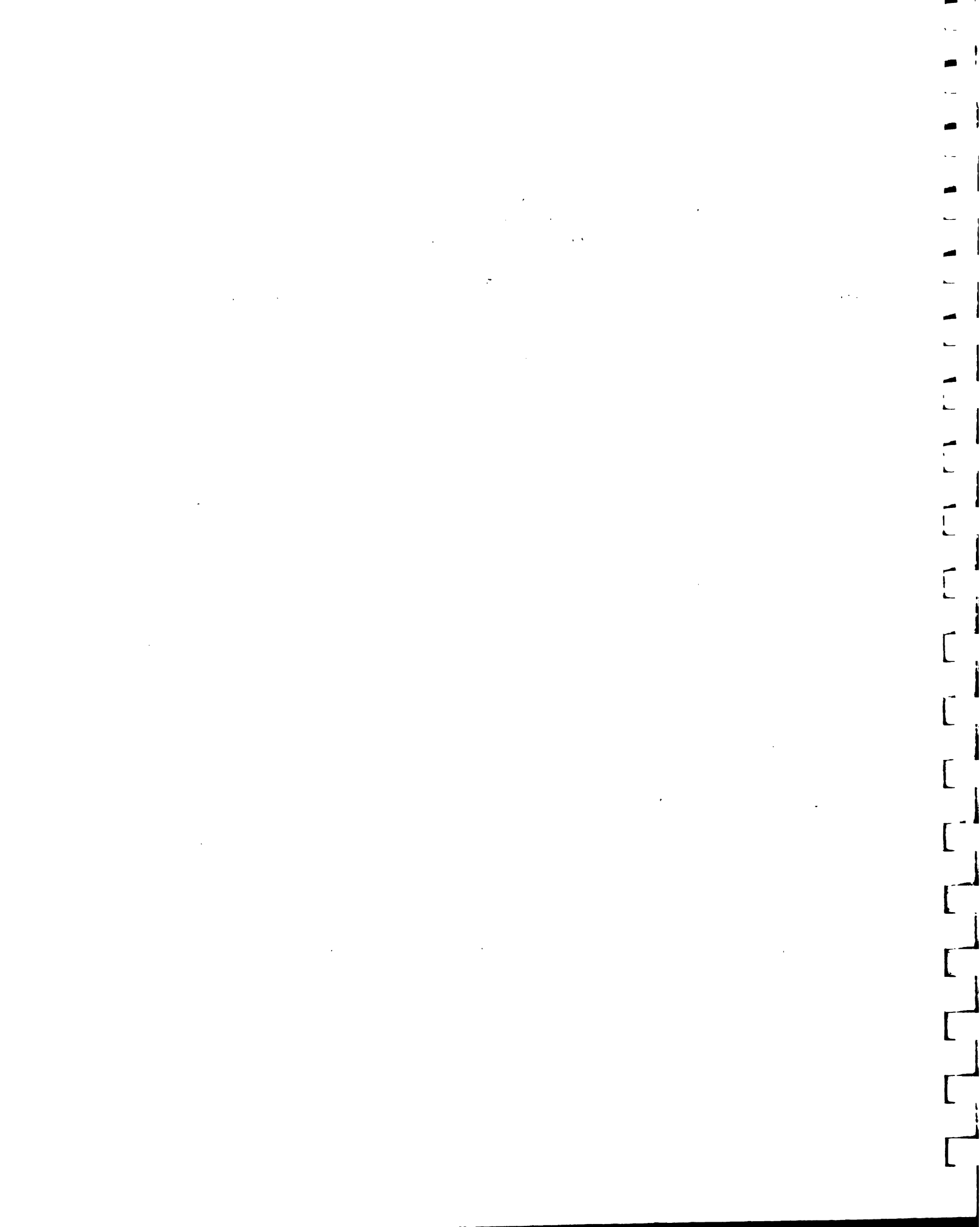
En todos los casos, con excepciones en algunos años, los precios del trigo, maíz duro y leche importados son más bajos que los precios de sus correspondientes competitivos nacionales, convirtiéndose éste en otro factor de desarticulación entre la agroindustria y la agricultura andina.

3.3.2 Control Ineficaz de los Precios

Una de las mayores dificultades que enfrenta la economía peruana y que impacta a todos sus sectores significativamente, en particular el agrario, tiene que ver con la determinación de los precios. Convendría por ello, dar una rápida mirada al sistema de control de precios existente.

Estructura del Sistema de Control de Precios

El objetivo del mecanismo de control de los precios por parte del Estado se ha sustentado por lo general en el principio declarativo de impedir alzas injustificadas y actos especulativos



en los precios de los productos básicos.¹²

En 1988, el sistema de control de precios se divide en cuatro categorías. En principio, los precios en cada una de estas categorías son controlados o administrados.

El cuadro muestra cada una de estas categorías y también los mecanismos de fijación de precios. Los precios de los combustibles y de alimentos con mayor sensibilidad se denominan controlados. Los productos alimenticios, vestido, calzado y bienes del hogar cuyos precios tienen menor sensibilidad son t como regulados. Estos últimos son sujetos más a ajustes automáticos que descrecionales hasta un porcentaje fijado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los productos agrícolas y servicios con precios menos sensibles tienen precios supervisados. Para fines prácticos, estos precios se fijan por las fuerzas del mercado, aunque su regulación requiere de la intervención del Comité Intersectorial de Precios Administrados cuando ocurre un aumento de precios por encima del Índice mensual de Precios al Consumidor (IPC).

Finalmente, existe una cuarta categoría de precios denominada régimen especial, la cual incluye los precios de las tarifas públicas, transporte, medicinas y alquileres (Ver Cuadro A-6).

Con esta estructura, las fuerzas del mercado determinan los precios de aproximadamente sólo la cuarta parte de los bienes que

¹² La política de control de precios se implementó en nuestro país durante la segunda guerra mundial, con el fin de evitar alzas especulativas por escasez. Este control abarcaba artículos alimenticios y materiales de construcción nacionales e importados. Después de la segunda guerra hubo un debilitamiento de las medidas de control de precios, manteniéndose únicamente los artículos de primera necesidad. A finales de la década del cuarenta hubieron resultados desfavorables en el comercio exterior, déficit fiscal e inflación, motivando que se tomaran medidas de estabilización de la economía una de las cuales fue la liberalización de los productos bajo control.

En 1969, bajo D.L. 17684 se declara un control de precios con el objetivo de abaratar las subsistencias de los sectores menos favorecidos de la población. Sin embargo, en 1973, mediante D.L. 19978 se implantó un mecanismo de control y regulación de precios para apoyar el proceso de profundización de la industrialización por sustitución de importaciones que intentó llevar a cabo el régimen militar. Este control indujo a que entre 1975 y 1977 se tuviera el mayor número de productos controlados cubriendo alrededor del 40% de la canasta de consumo.

A partir de 1981 se inició un proceso de liberalización y flexibilidad de precios de productos controlados y regulados, excluyendo al 95% de los productos industriales de este sistema de control y regulación. En cuanto a los productos alimenticios, se eliminaron del sistema de regulación a todos aquellos precios de productos que bajo ese mecanismo funcionaban, manteniéndose la relación de productos controlados previamente existentes (Banco Central de Reserva, junio 1985).

el consumidor suele comprar. El resto están sujetos a un mayor o menor grado de negociación entre productores y autoridades políticas.

Problemas del Control de Precios

La reacción de los productores al control de precios se traduce ya sea en una contracción de la producción de bienes (generando escasez), ya en una disminución de la calidad de los productos, o vendiendo sus artículos en el mercado negro.

La evidencia durante 1988 ha sido que la inflación se ha desbocado a pesar del control de precios y que se han dado casos de escasez significativa, ventas en el mercado negro y contrabando por las fronteras de productos sujetos a los controles más estrictos.

En general, una estructura de precios relativos determinada administrativamente, siempre resulta arbitraria. Por tanto conduce a una asignación ineficiente de recursos. Lo cual significa que algunos sectores produzcan por encima de su capacidad, y otros produzcan sin agotarla.

Por último, otra evidencia reciente en el Perú y en el resto del mundo ha demostrado que los controles de precios no son sustituto de políticas fiscales y monetarias de estabilización en la lucha contra la inflación.

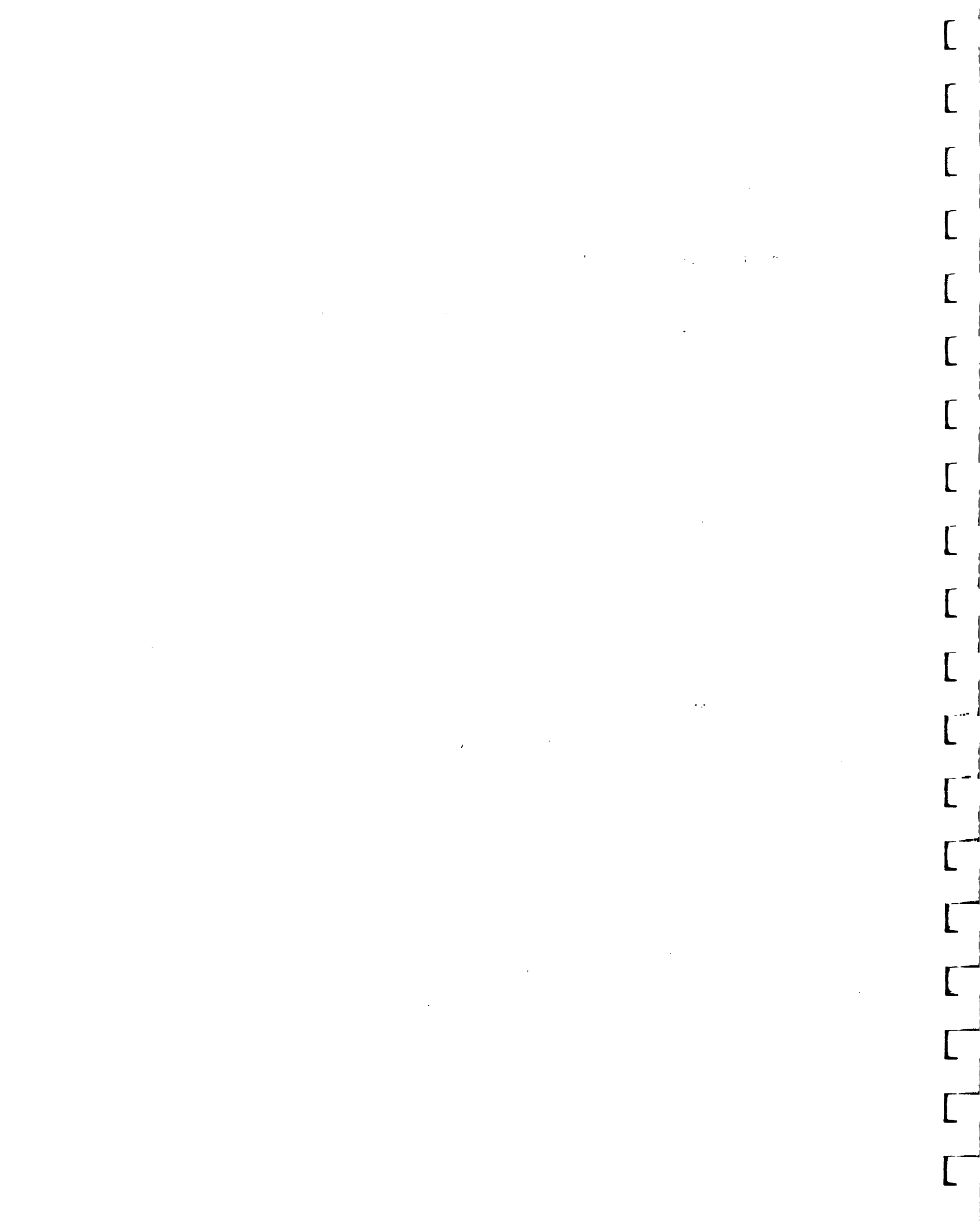
Los Precios Agrícolas : 1985-1988

En 1985, fueron objetivos de la política agrícola del Gobierno Aprista la mejora del estándar de vida de los productores agrarios, la provisión de alimentos subsidiados a los consumidores y la expansión de la producción y el empleo del sector.

Fue también preocupación del Gobierno la mejora del bienestar de los campesinos de la Sierra. Lo que obligaba inevitablemente al incremento de los precios de los productos agrícolas.

Para lograr la protección del productor, el Gobierno puso en marcha una estructura de incentivos que incluían diversos tipos de subsidios y mecanismos de soporte.

El Gobierno encargó a la empresas públicas ECASA (para el caso del arroz) y ENCI (para otros alimentos y fertilizantes)



hacer efectivo un sistema de precios de garantía y de refugio¹³ (Cuadro 8).

CUADRO 8

REGIMEN DE PRECIOS DE PRINCIPALES PRODUCTOS DEL SECTOR AGRICULTURA, 1985-1988.

Controlados	Garantía	Refugio	Mercado Libre
Arroz pilado	Arroz cascara(1)	Frijol (2	Tubérculos y
Maíz amarillo	Maíz amarillo(2)	variedades)	raíces
Azúcar	Trigo	Maíz blanco	Frutas
Sorgo	Cebada	Trigo grano(4)	Hortalizas
Fideos granel	Quinua	Cebolla (5)	frescas
Pan	Frijol(10 varie-	Papa (5)	Olluco
	dades)		Algodón
	Kiwicha		Café
	Hortalizas		
	secas (4 varie-		
	dades)		
	Maíz (3)		
	Sorgo grano (2)		
	Papa seca		

Notas:

- (1) Costa y Selva. Administrado por ECASA.
- (2) Costa y Selva. Administrado por ENCI.
- (3) Amiláceo, amiláceo Piura y blanco.
- (4) Válido durante 1987.
- (5) Vigente a partir de enero de 1988.

Fuente: Ministerio de Agricultura; Ministerio de Economía y Finanzas; World Bank, Contry Economic Memorandum: Perú (1988).

A fin de financiar los soportes de precios para los productos agrícolas y subsidios para la provisión de insumos, el Gobierno creó el Fondo de Reactivación Agraria y de Seguridad Alimentaria (FRASA). Este fondo se ha financiado a través de dos fuentes: (i) Transferencias del Tesoro y, (ii) Subsidios a la tasa de cambio por las importaciones de ENCI de productos agrícolas, principalmente trigo y maíz amarillo.

¹³ Convencionalmente un precio de garantía constituye un estímulo del Gobierno a los productores para la siembra de productos estratégicos. Entre tanto, un precio de refugio es aquel otorgado a los agricultores, después de la siembra, para atender algunas emergencias surgidas por desastres naturales o sobreproducción.



Los recursos del FRASA han sido utilizados por ECASA para pagar los subsidios al arroz y, por ENCI para financiar las pérdidas operacionales en las cuentas comerciales del trigo, maíz, papas y otros productos, y también para la provisión de fertilizantes y otros insumos agrícolas a precios bajos. En la práctica, el FRASA es administrado por ENCI.

Performance del Soporte de los Precios Agrícolas

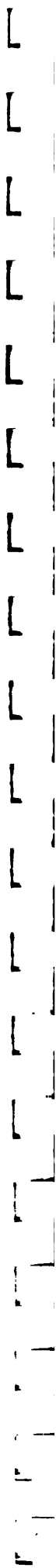
La combinación de altos precios al productor -de garantía y aquellos determinados por el mercado- y la expansión de la demanda agregada real dieron lugar a un crecimiento de la producción agrícola de 2.9% en 1986, a pesar de las menores lluvias y que significaron una caída de los rendimientos por hectárea.

No obstante, la expansión de la producción doméstica fue insuficiente para satisfacer la creciente demanda, dando como resultado el aumento de las importaciones en aproximadamente el doble.

Entre julio de 1985 y setiembre de 1986, los precios al productor de los productos agrícolas experimentaron una subida sin precedentes en 198%, cuando los productos manufacturados sólo crecieron 70%. Estas tendencias de precios se tradujeron en una mejora de los términos de intercambio campo-ciudad en 75%. Esto significó el incremento de los ingresos reales agrícolas en aproximadamente 41% en 1986, incrementándose la participación de los productores agrícolas en el ingreso nacional de 8% en 1985 a 9% en 1986.

Desafortunadamente, los incentivos de precios a los productores agrícolas experimentaron una reversión a partir de finales de 1986, ya que los términos de intercambio campo-ciudad empezaron a declinar desde octubre de 1986 y manteniendo dicha tendencia durante todo 1987. Así en diciembre de 1987, los términos de intercambio habían retornado al bajo nivel de julio de 1985, reduciendo con ello la participación de los productores agrarios en el ingreso nacional de 9% en 1986 a 6% en 1987.

No obstante la reducción sustantiva de los precios reales agrícolas en 1987, la producción de siete de nueve cultivos principales se expandieron, probablemente debido al hecho de que la producción agrícola responde desfazadamente a incrementos de precios efectuados en el período precedente. Así, la producción agrícola creció en 3% y se estima que el área cultivada ha aumentado de 1.4 millones de ha. a 1.5 millones de ha.



3.3.3 Apreciación de la Tasa de Cambio

La agricultura peruana se considera transable por el número de sus productos que reúnen esta característica. Debido a ello, la performance del sector agrario se ha visto significativamente influenciada por la política cambiaria.

Una forma sencilla, aunque no menos rigurosa, de comprender esta influencia es reconocer en primer lugar que la tasa de cambio es otro determinante importante del precio doméstico de un producto, que lo relaciona con el correspondiente precio de dicho producto en el mercado internacional. Cómo? De la siguiente forma,

$$\begin{array}{|l|} \hline \text{Precio Agrícola Mundial;} \\ \hline \text{Nominal} \\ \hline \end{array} \quad \begin{array}{|l|} \hline \text{Tasa de;} \\ \hline \text{Cambio} \\ \hline \text{Nominal} \\ \hline \end{array} \quad \begin{array}{|l|} \hline \text{Precio Agrícola Doméstico;} \\ \hline \text{Nominal} \\ \hline \end{array}$$

$$\begin{array}{|l|} \hline \text{Nominal} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|l|} \hline \text{Cambio} \\ \hline \text{Nominal} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|l|} \hline \text{Precio Agrícola Doméstico;} \\ \hline \text{Nominal} \\ \hline \end{array}$$

o en términos reales,

$$\begin{array}{|l|} \hline \text{Precio Agrícola Mundial;} \\ \hline \text{Real} \\ \hline \end{array} \quad \begin{array}{|l|} \hline \text{Tasa de;} \\ \hline \text{Cambio} \\ \hline \text{Real} \\ \hline \end{array} \quad \begin{array}{|l|} \hline \text{Precio Agrícola Doméstico;} \\ \hline \text{Real} \\ \hline \end{array}$$

$$\begin{array}{|l|} \hline \text{Real} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|l|} \hline \text{Cambio} \\ \hline \text{Real} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|l|} \hline \text{Precio Agrícola Doméstico;} \\ \hline \text{Real} \\ \hline \end{array}$$

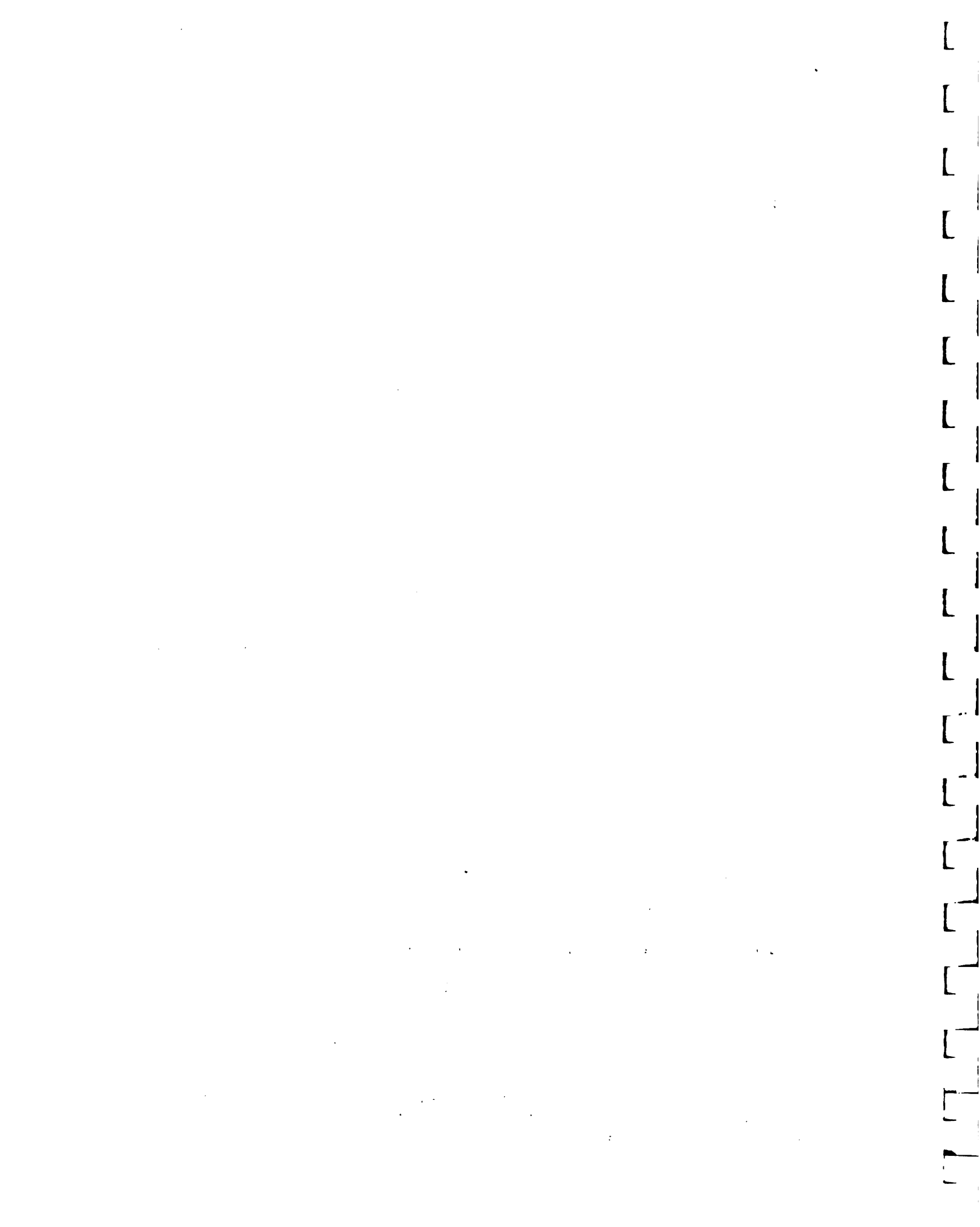
Por otro lado, Perú maximizará su ingreso nacional si es que fija sus precios a los niveles "correctos" o de eficiencia, denominados precios de frontera.¹⁴ Los precios frontera representarán las oportunidades comerciales que nuestro país enfrenta.

La política cambiaria en el Perú-es decir la administración de la tasa de cambio por debajo de su valor real- es una de las principales políticas económicas que han causado que los precios domésticos difieran de sus niveles de eficiencia o de frontera y con ello han originado que el país sacrifique ingreso nacional y por ende un menor crecimiento económico.

Evolución de la Política Cambiaria hasta 1988

En un reciente estudio (Larios, 1989) acerca de la evolución de la tasa de cambio real durante el período 1950-1988, se señala que en sólo tres subperíodos: 1953-1955, 1958-1960 y 1983-1985 se administró la tasa de cambio nominal a niveles cercanos al

¹⁴ Para los productos que un país exporta, los precios frontera son los precios FOB en sus puertos de exportación; mientras que para los productos que importa, los precios frontera son los correspondientes CIF en los puertos de importación (Orden et al, 1982)



nivel de paridad (Cuadro A-5).

Nueve años discontinuos de manejo relativamente adecuado de la tasa de cambio, dentro de un largo periodo de casi cuatro decenios, no han sido lo suficientemente influyentes como para revertir el lento desarrollo de la economía peruana, en particular de su sector agrario.

El periodo 1986-1988 revistió especial importancia por la manera como se manejó la tasa de cambio y por los impactos que tal administración generó sobre la asignación y distribución de los recursos de la economía.

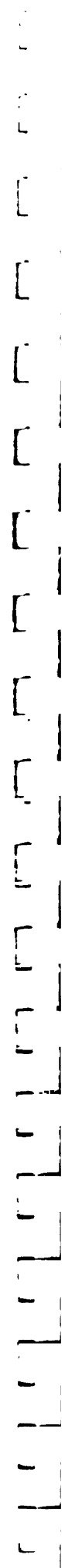
Múltiples Tasas de Cambio

A partir de 1986, el gobierno recomendó al Banco Central la implementación de una política cambiaria orientada a mantener una tasa de cambio nominal congelada a fin de reducir los costos a los productores que requerían de insumos importados. Política que se tradujo en la administración de un sistema de múltiples tasas de cambio, las cuales se ampliaron tanto en su número como en la magnitud de su rango.

La tasa de cambio más baja fué utilizada para atender las compras de insumos y productos considerados prioritarios, entre los que se incluían a los alimentos. Así, durante todo el año 1986, la tasa de cambio nominal para la importación de alimentos fué fijada en 13.95 intis por dólar contra 14.50 intis por dólar para la correspondiente a las exportaciones tradicionales y no tradicionales e importaciones no prioritarias.

En 1987, el número de tasas de cambio fué ampliado a nueve, de las cuales cinco correspondieron a las exportaciones tradicionales, dos a las exportaciones no tradicionales y dos a las importaciones (Cuadro 9). Durante este periodo, las tasas de cambio para las exportaciones también, estuvieron por encima de las correspondientes a las importaciones; lo cual generó fuertes presiones sobre el déficit en el Banco Central, por el sustantivo incremento de las importaciones y por el poco éxito de las exportaciones debido al bajo tipo de cambio real.

Por otro lado, la escasez de divisas en el Banco Central para atender las importaciones consideradas no prioritarias (ver Cuadro 1) y la creciente "dolarización" de la economía -por la distorsión de los precios relativos, incluyendo la tasa de interés- contribuyeron a afianzar el mercado negro de la divisa, a partir de 1988.



CUADRO 9
SISTEMA DE MÚLTIPLES TASAS DE CAMBIO
(Intis/US\$)

	A JULIO 1987	A AGOSTO 1988
MERCADO UNICO DE CAMBIO (MUC)		
- Servicios	20.00	33.00
- Becas de Estudio	20.00	75.00(1)
EXPORTACIONES TRADICIONALES		
- Hidrocarburos	19.48	131.03
- Gran Minería y Otros Tradic.	19.94	131.03
- Azúcar, Café, Har.Pescado	20.94	131.03
- Algodón	21.97	131.03
- Pequeña y Mediana Minería	23.41	131.03
- Plata	23.41	230.00(2)
EXPORTACIONES NO TRADICIONALES		
- No prioritarias	26.77	131.03
- Prioritarias (Confecciones)	28.96	166.67
IMPORTACIONES		
- Alimentos e Insumos Prioritarios	15.93	33.00
- Papel periódico y maq.agric.	15.93	75.00
- Insumos y Bs.K no competitivos	19.93	125.00
- Bs Consumo, Insumos y Bs.K Competitivos o suntuarios	29.00	200.00(3)

Notas: (1) Para personas con ingreso mensual inferior a 25 ingresos mínimos Legales.

(2) Igual a la cotización internacional del metal más el 15% del valor de la divisa en el sistema bancario.

(3) Mercado libre del dólar.

FUENTE: Paz y Larios (1988).

Subsidio Cambiario: 1985-1988

La política cambiaria implementada a través del sistema de múltiples tasas de cambio derivó en crecientes subsidios durante el período 1985-1988. La existencia de diversas tasas de cambios originó diversos tipos de subsidios cambiarios a la agricultura (por importaciones, por exportaciones, por bienes de consumo alimenticio, por insumos, por bienes de capital).

El monto del subsidio cambiario a la agricultura fue 0.2% del PBI en 1986, 0.8 % en 1987 y 2.8 % del PBI en 1988. La mayor parte del subsidio fue absorbida por el rubro de importaciones agroindustriales: trigo, maíz amarillo y aceite de soya. Durante



1987, estos productos se habían importado a una tasa de cambio promedio 23 % inferior a la oficial (MUC) y 33% por debajo de la paridad; mientras que en 1988, se importaron a una tasa de cambio casi 80% por debajo de la paridad (Larios, 1989; Escobal, 1989).

3.3.4 El Crédito Agrario Subsidiado

Por lo menos durante los últimos dos decenios, el crédito al sector agrario se ha efectuado a tasas de interés por debajo de la inflación, caracterizándose por ello en un crédito subsidiado.

En esta sección se discute en primer lugar la correlación existente entre la evolución de la inflación con las tasas de interés. En una segunda instancia se analiza como el ajuste de la tasa de interés y la inflación afectan a los agentes que intervienen en este proceso de intermediación financiera: deudores y acreedores.

Evolución de la Inflación y las Tasas de Interés

En países en vías de desarrollo, como el Perú, el factor capital es un recurso escaso. Por ello, resulta fundamental considerar a la tasa de interés como una variable que refleje la mejor aproximación del precio de este factor. Asimismo, el manejo de las tasas de interés debe propiciar el ahorro interno que conduzca al desarrollo de un sistema financiero sólido que propicie una menor "dolarización" y dependencia de nuestro país del crédito externo, para sus decisiones de inversión.

Contrariamente a lo deseado, el ahorro interno en nuestro país no ha sido sustentado por una política adecuada de tasas de interés. Tal es así, que durante un largo período (1964- 1989), las tasas de interés pasivas han estado por debajo de la inflación, implicando por ello tasas reales de interés negativas; lo cual ha conducido a decrecientes niveles de ahorro, en términos reales, a partir de 1973. La excepción se encuentra en los años 1966 y 1969-1972, pero no porque se hayan elevado las tasas de interés sino por que hubo menor inflación (Cuadro 10).

En cuanto a la administración de las tasas de interés efectivas, se pueden distinguir cuatro períodos importantes: 1964-1967, 1978-1984, 1985-1987, 1988-1989.

Dentro de estos cuatro períodos, resalta el tramo 1985-87 por presentar una disminución sustantiva de las tasas efectivas



a 22% anual.¹⁵ Esto coincide con la implementación del programa económico "heterodoxo", el cual contemplaba la reducción de los gastos financieros dentro de los costos de producción de los productores sujetos de crédito, a fin de estimular la expansión de la demanda interna. Esto contribuyó al crecimiento asombroso de nuestra economía en 18% durante el bienio 1986-87.

Algunos estudios posteriores (Gonzales y Reátegui, 1989; Escobal, 1989) coinciden en señalar los efectos de esta política sobre los crecientes subsidios financieros y sus efectos perniciosos sobre el déficit fiscal. Se estima que durante 1987 y 1988 el subsidio crediticio alcanzó el 1.7% del PBI.

Efectos de la Inflación sobre el Crédito Agrario

La agricultura ha cumplido y seguirá cumpliendo un rol importante como fuente de abastecimiento de alimentos.¹⁶ Debido a ello, el gobierno, dentro de su política crediticia al sector agrario, ha priorizado justificadamente los requerimientos financieros que tienen los agricultores para financiar su actividad productiva. No obstante, por diversas razones, los créditos que se otorgan, en la mayoría de los casos, no llegan en la oportunidad en que son requeridos, reduciéndose significativamente en términos reales en períodos de alta inflación.

Por otro lado, dentro del marco de tasas de interés reales crecientemente negativas por las bajas tasas efectivas frente a la acelerada inflación, las instituciones proveedoras de estos recursos crediticios -fundamentalmente, el Banco Agrario del Perú (BAP)- difícilmente logran maximizar utilidades por los préstamos realizados, que a su vez, permitan beneficiar a sus accionistas y ahorristas. Ello ha obligado a que estas entidades bancarias recurran al crédito del Banco Central de Reserva (BCR), para atender sus compromisos de financiamiento en las actividades productivas del sector agrario. Nuevamente, con estas tasas de interés deprimidas, esta dependencia ha significado un elemento retroalimentador de la inflación, impidiendo con ello que se logre la restauración y el fortalecimiento del sistema bancario y financiero.

¹⁵ En 1985, la tasa de interés efectiva se reduce al 21.1%, lo cual significó una caída del 78% respecto al año anterior (en 1984, la tasa efectiva fue 95%). Esto condujo a una significativa dispersión de la inflación respecto a esta tasa en casi 5 veces.

¹⁶ Se reconoce además el rol de la agricultura como fuente de ingreso, de fuerza laboral y generación de divisas.



CUADRO 10

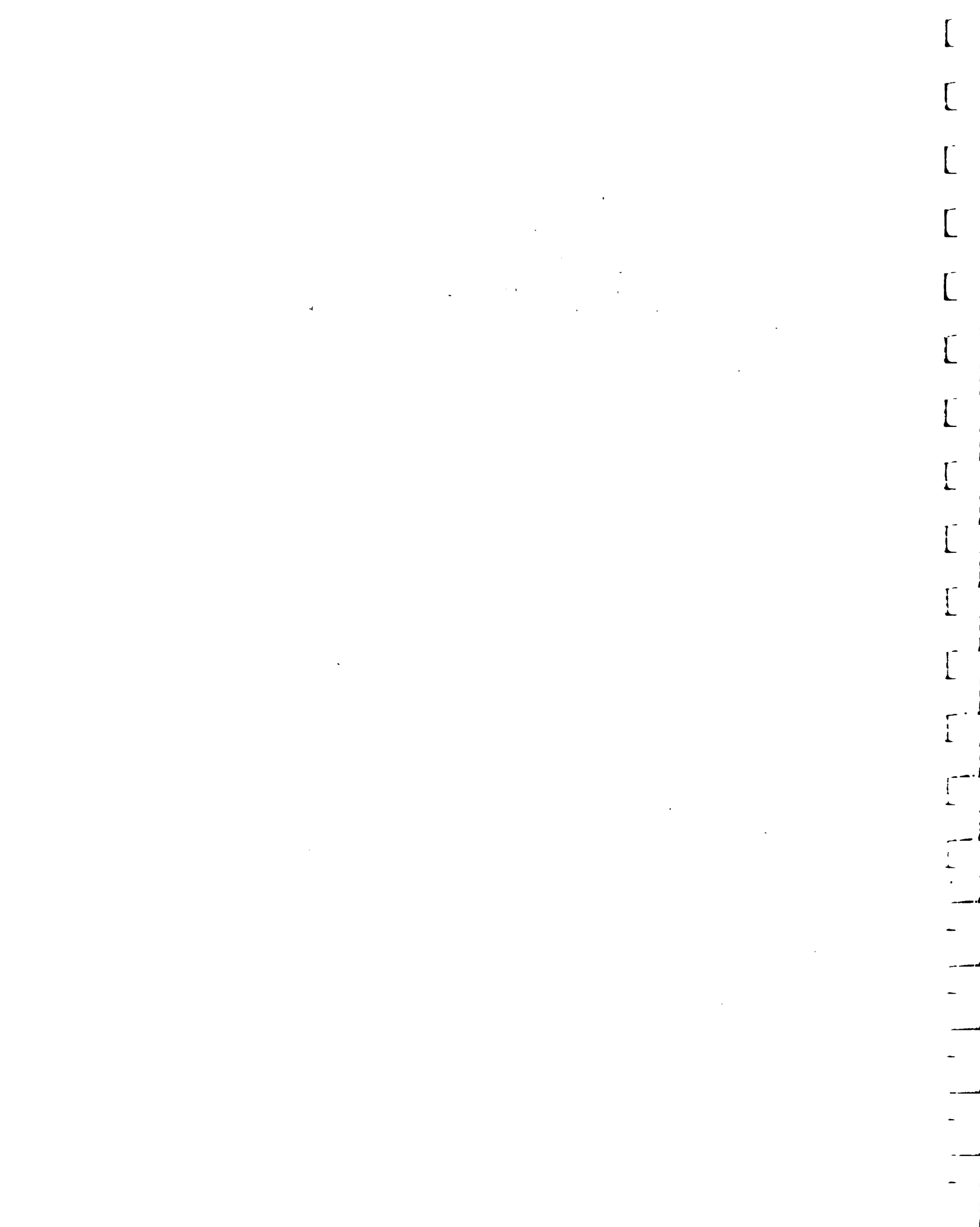
PERU: INFLACION Y TASAS DE INTERES 1964-1989
(Porcentaje)

Años	Tasa de Inflación	Tasa Real Ahorros	Tasa Efectiva Ahorros	Variación Inflac.	Procentual Tasa Efect.
1964	11.8	-1.9	9.7		
1965	14.9	-4.3	10.0	26.3	2.9
1966	7.7	1.9	9.7	-48.3	-2.1
1967	18.9	-8.1	9.3	145.5	-4.9
1968	9.8	-0.5	9.3	-48.1	-0.2
1969	5.7	3.4	9.3	-41.8	0.5
1970	5.6	3.5	9.3	-1.8	0.0
1971	7.7	1.6	9.4	37.5	1.4
1972	4.3	4.8	9.3	-44.2	-1.2
1973	13.8	-4.0	9.2	220.9	-0.6
1974	19.2	-8.3	9.3	39.1	0.6
1975	24.0	-11.9	9.2	25.0	-0.7
1976	44.7	-22.9	11.6	86.3	25.1
1977	32.4	-13.3	14.8	-27.5	27.9
1978	73.7	-23.4	33.1	127.5	123.5
1979	66.7	-17.6	37.4	-9.5	13.0
1980	60.8	-14.6	37.3	-8.8	-0.1
1981	72.7	-6.4	61.6	19.6	65.2
1982	72.9	-3.2	67.4	0.3	9.3
1983	125.1	-22.3	74.9	71.6	11.2
1984	111.5	-7.8	95.0	-10.9	26.8
1985	158.3	-53.1	21.1	42.0	-77.7
1986	62.9	-25.7	21.0	-60.3	-0.5
1987	114.5	-41.9	24.6	82.0	17.1
1988	1722.3	-62.9	576.1	1404.2	2239.4
1989*	1589.9	-39.8	917.3	-7.7	59.2
Promedio del período				Ratio: /i	
64-77	15.8		9.9		1.59
78-84	83.3		58.1		1.43
85-87	111.9		22.2		5.04
88-89	1656.1		746.7		2.22

*Inflación acumulada a octubre.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística; Banco Central de Reserva.

ELABORACION: Propia



Por lo tanto, la situación, anteriormente descrita, nos invita a reflexionar que la política crediticia agraria debe ser discutida y analizada teniendo en cuenta los efectos que la inflación tiene sobre cada uno de los actores: los agricultores sujetos de crédito y los proveedores de los recursos financieros.

En esta sección, se realizan algunos ejercicios ilustrativos, con información tomada de la realidad, acerca de los efectos de la inflación sobre la tasa de interés, y que afectan el bienestar de los agricultores y el BAP.

A fin de cuantificar los efectos que tiene la imposición de altas tasas de interés sobre los agricultores y el Banco Agrario, en épocas de inflación acelerada, se ha elegido como ejemplo a la papa. Ello en razón de la importancia que tiene este producto para el consumo alimenticio y por el impacto sobre los ingresos de la población de la región de la sierra. Asimismo, la papa, después del arroz y el algodón, es el producto que más crédito recibe.

Efectos de la inflación sobre los agricultores

La presencia de un proceso inflacionario obliga a un ajuste de las tasas de interés, para evitar la disminución de los saldos reales que dispone el sistema bancario. Sin embargo, esta medida correctiva incrementa los costos de producción de los productores, desprotegiéndolos por enfrentarse a un sistema de control y regulación de precios de parte del Estado.

Recientes estudios (Norton, 1988; Del Valle et al, 1989) sostienen la inconveniencia de imponer tasas de interés reales positivas para la actividad agrícola por los efectos sobre la reducción en el uso de insumos, rendimientos, oferta agrícola e ingresos reales.

Del Valle (1989) señala que una elevación de la tasa de interés en el sector agrario, sin una alza simultánea en el precio de la papa, eliminaría rápidamente una gran proporción de agricultores del mercado alimentario por pérdida de rentabilidad. Además se generarían presiones inflacionarias adicionales por la menor oferta agrícola de este producto, afectando el componente alimentario de la canasta familiar (Ver Cuadros A-7A, A-7B y A-7C).

En forma similar, Machuca y Cannock (1989) demuestran la pérdida de rentabilidad de los agricultores ante posibles incrementos de las tasas de interés cuando éstos se ven imposibilitados de reajustar oportunamente sus precios, para el caso del arroz.



Efectos de la inflación sobre el Banco Agrario

En periodos de alta inflación como el que se vive en nuestro país, la disminución, en términos reales, del dinero, perjudica no sólo a los productores agrícolas sino también a los acreedores, quienes por las bajas tasas de interés reciben al término del período sólo una parte del monto prestado.

Para ejemplificar esta situación, tomemos el mismo ejemplo de la papa:

El 1ro. de noviembre de 1988, el Banco Agrario del Perú (BAP) otorgó un préstamo de 690,836 intis. Al cabo de 7 meses (que coincide con el período vegetativo de la producción de papa), el BAP recibió 421,400 intis de abril de 1989, perdiendo así casi ocho veces respecto al valor inicial del monto prestado. Esto se debió a que, durante este lapso, el nivel general de los precios se incrementaron en 681%, mientras que la tasa de interés acumulada en este período fue de 376% (equivalente a una tasa de interés mensual de 25%) (Cuadros A-7: A, B y C).

Si replicáramos el ejemplo anterior para otros productos que reciben crédito del BAP, encontraríamos la misma situación. Esto ha significado en realidad un proceso continuo de descapitalización de esta entidad.

Mas aún, debido a que cerca del 90% de los recursos de que dispone el BAP para financiar la producción agropecuaria dependen del crédito del Banco Central, esto ha conducido a que el BAP tenga una participación de aproximadamente 24% en el incremento de la emisión primaria durante 1989 y que se ha constituido en un elemento retroalimentador de la inflación (Larios et al, 1989).

Dependencia Crediticia del Banco Agrario del Banco Central

Durante el período 1985-1987, los depósitos y obligaciones del Banco Agrario del Perú (BAP) representan aproximadamente el 24% del total del crédito destinado a la producción agropecuaria. Lo cual significa que éste tenga que recurrir a otros bancos e instituciones financieras para cumplir con dichos compromisos.

Aproximadamente el 90% de la deuda del BAP con bancos e instituciones financieras nacionales y extranjeras es contraída con el Banco Central de Reserva, lo cual evidencia su gran dependencia con el instituto emisor (Cuadro 11).



CUADRO 11

DEPENDENCIA CREDITICIA DEL BANCO AGRARIO 1985-1989*
(Millones de Intis)

	1985	1986	1987	1988	1989
A. Depósitos y Obligaciones					
BAP	1,432	2,445	4,994	n.d.	n.d.
B. Crédito del BCR al BAP	1,938	6,690	17,629	94,282	1'080,485
C. Crédito del Sistema Bancario al BAP para el sector agrario	4,671	12,395	24,355	89,977	602,639
D. Deuda del BAP con Bancos e Inst. Fin.	1,952	8,555	19,910	n.d.	n.d.
(A/B) %	74	37	28	-	-
(A/C) %	31	20	21	-	-
(B/D) %	99	80	89	-	-

(*) A diciembre de cada año, excepto para 1989 que corresponde al 7 de octubre.

BAP: Banco Agrario del Perú

BCR: Banco Central de Reserva

n.d.: no se dispone de información.

FUENTE: Superintendencia de Banca y Seguros, Banco Central de Reserva.

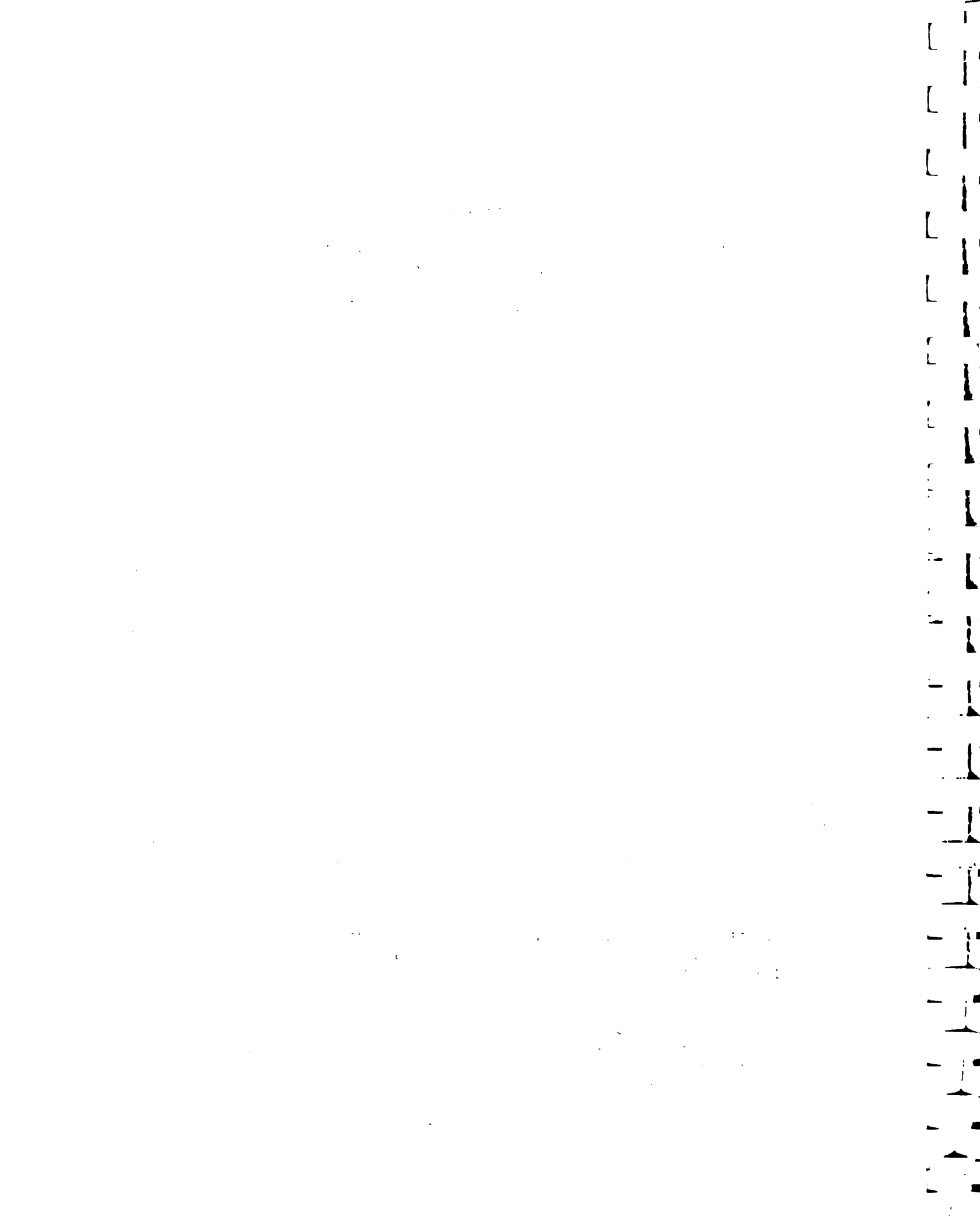
Elaboración propia.

Entre las razones que explican la alta dependencia del BAP de la autoridad monetaria está el continuo y significativo deterioro del proceso de ahorro e intermediación del sistema financiero que han incidido directamente en la declinación de sus depósitos. Declinación que responde al acelerado proceso inflacionario, redundando en tasas de interés reales crecientemente negativas y al incremento en las actividades financieras informales.

**Impactos de la Dependencia Crediticia del BAP Sobre la Inflación, Producción y el Déficit Fiscal:
Algunas Precisiones**

Que el Banco Agrario dependa del Banco Central para los recursos destinados al crédito agrario no significa mucho por sí mismo, si es que no se analiza previamente el contexto en el que se circunscribe tal dependencia. Sólo así la podremos interpretar y encontrar las consecuencias que de ella se derivan.

En 1988, la producción nacional experimentó una caída del 9% y el nivel general de los precios crecieron en 18 veces respecto



a sus similares del año anterior. Entre tanto el ahorro en moneda nacional decreció alrededor de 60% y las tasas de interés se mantuvieron bastante por debajo de la inflación, durante el mismo período de análisis.¹⁷

Las causas que dieron lugar a tal situación son muchas, y se relacionan con los fuertes desequilibrios en los diferentes sectores de la economía, con mayor énfasis en los sectores externo y fiscal. Su análisis no es materia de este trabajo.

Sin embargo, si es importante señalar los efectos negativos que se originan a partir de una política expansiva del crédito del BCR al BAP en un marco de política inestables para el sistema financiero, particularmente cuando las tasas de interés activas se administran por debajo del nivel de inflación.

Una de las principales preocupaciones que surgen de esta política es la influencia de este crédito en el crecimiento de la emisión primaria, y por ende en la expansión de la oferta monetaria. Preocupación reflejada en sus efectos sobre la inflación.

Analicemos este problema tomando como referencia lo ocurrido en el último trimestre de 1988. La participación del crédito al BAP en las fuentes de variación de la emisión primaria fue del orden del 29%. Situación que se repite en más o menos el mismo orden hasta el tercer trimestre de 1989 (Cuadro 12). Siendo la magnitud de la participación del BAP muy importante en el aumento de la masa monetaria, es muy probable que la política crediticia actual sea uno de los impulsores del proceso inflacionario.

La teoría económica nos indica que una de las condiciones básicas para lograr un equilibrio en el mercado financiero es mantener el ratio entre la oferta monetaria (M) y el nivel general de los precios (P) constante a través del tiempo. Cualquier variación en M debe estar acompañada por una variación equivalente de P para restaurar el equilibrio.

Del mismo modo la teoría nos enseña que cualquier incremento en la oferta del dinero que no esté acompañada de un incremento proporcional de la producción genera un aumento en los precios, o sea en la inflación.

¹⁷ El PBI decreció en 8.8% en 1988. A diciembre de ese mismo año, la inflación alcanzó 1,722.3%. Por otro lado, el ahorro en moneda nacional en 1988 representó el 2.4% del PBI, cifra menor comparada con el 6.1% del PBI registrada en 1987. Además al 10 de Enero, la tasa de interés efectiva máxima del sistema financiero era de 791.6%.



CUADRO 12

PARTICIPACION DEL BANCO AGRARIO EN LAS FUENTES DE EMISION
PRIMARIA

%

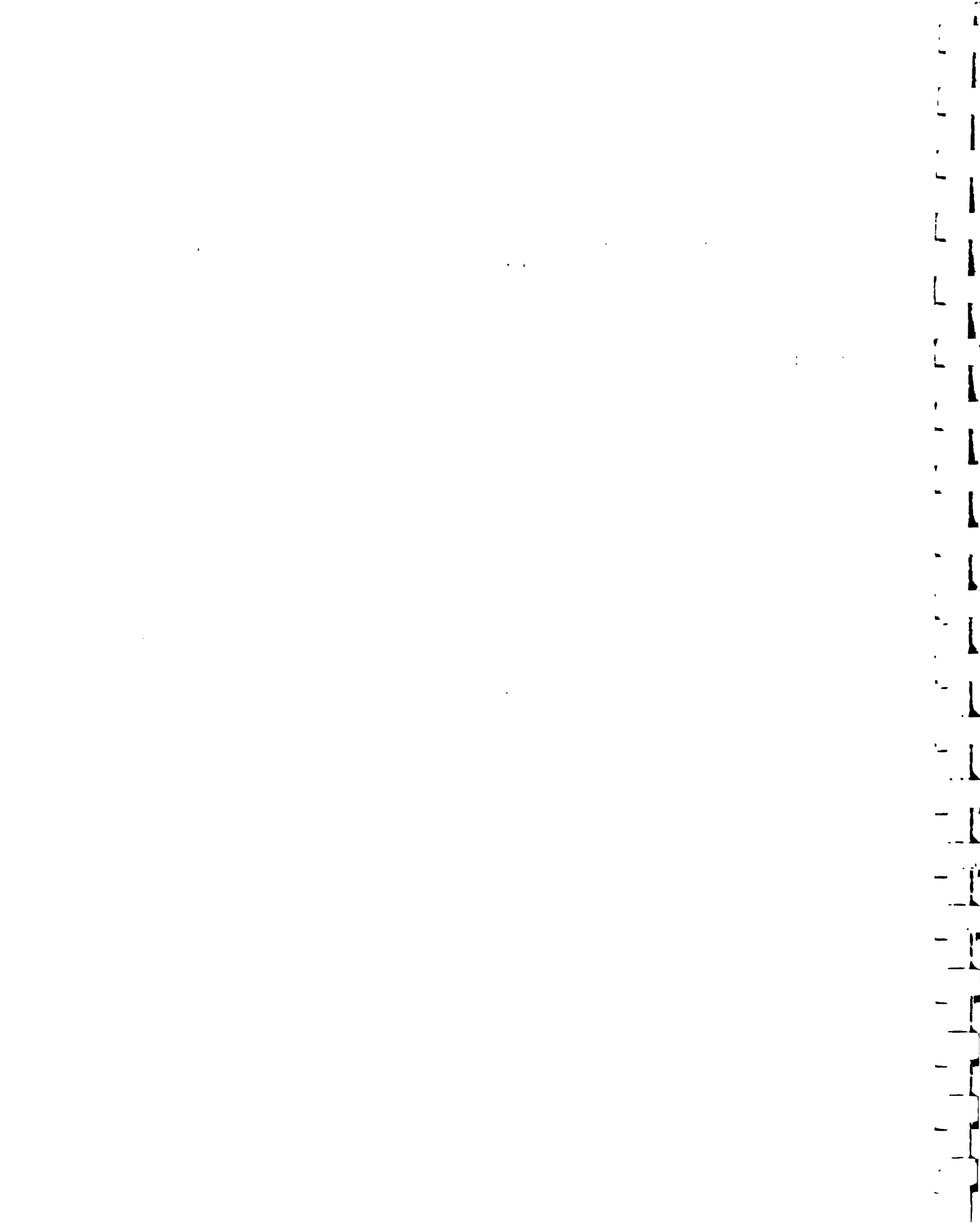
Trim.I	1988			1989		
	II	III	IV	I	II	III (1)
22.2	32.9	5.8	29.2	27.6	25.6	23.4

Nota:

(1) Al 13 de octubre

FUENTE: Banco Central de Reserva, Nota Semanal No.42, Cuadro 8-A.
Elaboración propia.

Tales efectos de la expansión de la masa monetaria sobre la aceleración del crecimiento de los precios parece corroborarse con la información presentada en el Cuadro 13. Durante el período 1980-84, el aumento de la emisión primaria siguió un ritmo menor al incremento de los precios; sin embargo, esta situación se revirtió a partir de 1985, dando lugar a un ritmo más acelerado del crecimiento de la masa monetaria con respecto a los precios hasta 1987. Es bastante probable que esta creciente aceleración de la masa monetaria en 1988 -la cual se multiplica en 790 veces en relación a 1980- aunada a otros desequilibrios en la economía, hayan contribuido significativamente a profundizar el galopante ritmo ascendente de los precios al nivel de hiperinflación.



CUADRO 13

EVOLUCION DEL DINERO Y LA INFLACION EN LA ECONOMIA, 1980-88

	D I N E R O			I N F L A C I O N	
	(1)	(2)	(1980=100)	(3)	(1980=100)
1980	536.0	--	100.0	59.2	100.0
1981	789.0	47.2	147.2	75.4	175.4
1982	923.9	17.1	172.4	64.5	288.5
1983	1,818.4	96.8	339.3	111.1	609.0
1984	3,503.6	92.7	653.8	110.2	1,280.1
1985	22,093.9	530.6	4,122.9	163.4	3,371.8
1986	37,313.7	68.9	6,963.6	77.9	5,998.4
1987	78,745.6	111.0	14,693.2	85.8	11,145.0
1988	423,834.0	438.2	79,078.8	667.0	85,482.4

Notas: (1) Saldos en millones de Intis de la Emisión Primaria.
 (2) Variación % anual.
 (3) Variación % anual con base 1979.

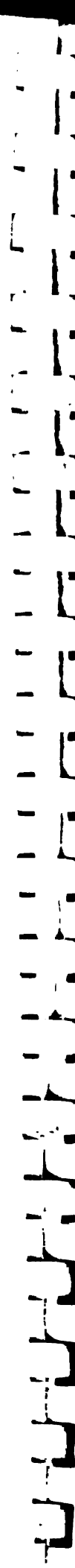
FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú.
 Elaboración propia.

Otro elemento importante a considerar es el que tiene que ver con la pregunta acerca de ¿quién paga finalmente este subsidio al crédito?

El crédito del BCR al BAP se justifica sobre los supuestos de un sistema financiero saludable que cuenta con un nivel aceptable de ahorros y con tasas de interés lo suficientemente atractivas, como para recuperar dicha inversión con la mayor seguridad posible.

Dado que ninguno de los anteriores supuestos se cumplan, dicho crédito será inflacionario y toda la sociedad peruana tendrá que pagar por ella a través de una reducción en su poder de compra.

Todo lo anteriormente señalado, refleja los desequilibrios producidos por la distorsión en los precios reales (relativos) como consecuencia de una inadecuada asignación del recurso dinero (crédito).



3.3.5 Política de Subsidios a la Agricultura

La política de subsidios a la agricultura es considerada como una de las formas de atenuar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas globales. Sin embargo, la concentración de estos subsidios en cultivos comerciales e insumos agroindustriales ha constituido una limitante importante que ha impedido el desarrollo integral de la agricultura.

La estimación de los subsidios totales a la agricultura es bastante difícil en razón de los diferentes canales o instrumentos que se han utilizado para otorgarlos (tasa de cambio, crédito, insumos, precios a los productos finales).

Esto se torna más complicado debido al hecho que estas categorías de subsidio no son aditivas. Por ejemplo, el subsidio a través de las tasas de cambio van a FRASA, el cual sirve en parte para financiar otros subsidios. Sin embargo, se puede obtener alguna visión acerca del monto aproximado de los subsidios examinando cada una de estas categorías.

Subsidios a los precios

Los subsidios a los precios de los productos son otorgados por ECASA y ENCI y resultan del margen negativo entre los precios de venta y de compra de los productos sujetos a soportes de precios.

Los subsidios totales representaron el 0.34% del PBI en 1986 y 0.32% en 1987. Aproximadamente el 90% de este total financió las pérdidas en la comercialización del arroz. El resto fue distribuido a atender los productos domésticos: maíz, trigo, papa y sorgo.

Durante los últimos cuatro años ECASA ha vendido el arroz a un precio cada vez menor que el precio pagado a los productores. Así, a comienzos de 1986, el precio de venta de ECASA estuvo 22% por debajo del precio recibido por los productores. En 1987, este margen negativo se convirtió en 47%.

El arroz y la papa constituyen dos de los principales productos alimenticios en el Perú. Algunas estimaciones indican que 1 Kg. de arroz representa 2.4% del presupuesto de una familia en promedio; para la papa, esta participación llega al 3.7%. Más aún, estas participaciones en el presupuesto se hacen mayores en el 30% de la población más pobre: 5.3% y 9.3%, respectivamente.¹⁰

¹⁰ World Bank (1988).

A diferencia de la papa, el consumo del arroz tiene que ser adquirido en el mercado y no puede ser producido por el consumidor. Por lo que, aun cuando el subsidio a los consumidores de arroz es progresivo desde un punto de vista distributivo y por lo tanto puede justificarse, no se puede garantizar igualmente una tasa de subsidio creciente como porcentaje del precio al productor.

Subsidios al Crédito

En 1987, los subsidios al crédito otorgados por el Banco Agrario alcanzaron 1.6% del PBI comparando las tasas de interés de los préstamos con la tasa de inflación; y 0.3% del PBI a tasas de interés comercial.

Por otro lado, el Banco Agrario otorgó préstamos a los campesinos del Trapecio Andino a tasas de interés promocional cero y a otros productores pequeños a tasas nominales relativamente bajas (10% en Agosto de 1988).

Subsidios a los Insumos

Los subsidios a los insumos agrícolas dieron lugar a una reducción de los costos reales de producción de la mayoría de los cultivos, pero a un costo fiscal muy elevado. El subsidio cambiario a los fertilizantes totalizaron 0.1% del PBI, que unidos a los recursos provenientes del FRASA significaron adicionalmente un subsidio del 0.1% del PBI.

Considerando todas las categorías, los subsidios totales a la agricultura alcanzaron no menos del 2.5% del PBI.

www.wwnorton.com

IV. PROPUESTAS DE CURSOS DE ACCION O ALTERNATIVAS DE POLITICA MACROECONOMICA Y SECTORIAL PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA

4.1 Concertación, Estabilización y Control de la Subversión: Condiciones "Sine Qua Non" para la Reactivación de la Agricultura.

El proceso hiper-inflacionario, recesión de la producción, escasez y acaparamiento de productos alimenticios, contrabando y el precio en alza de la divisa en el mercado negro son algunos de los síntomas de los desequilibrios de nuestra economía. Lo cual hace necesario que el Gobierno realice ajustes inmediatos para la restauración del equilibrio.

Concertación

Ello requiere, sin embargo, la concertación de todos los agentes económicos de las diversas actividades productivas del país. Productores, consumidores, agentes de comercialización, empresarios, banqueros y el Gobierno, a fin de lograr un consenso sobre las medidas económicas que deben tomarse así como el compromiso que cada uno tiene que asumir.

Durante los últimos meses de 1989, se han realizado diversos foros y congresos para discutir la situación económica del país con la participación de partidos políticos, investigadores, representantes del Gobierno y productores. Las conclusiones de estos foros reconocen la existencia de un consenso general sobre la urgencia de realizar severos ajustes en la economía. Sin embargo, no existe la misma claridad sobre la participación de cada uno de los agentes en el costo del ajuste.

Cada vez se hace más evidente la necesidad de reducir sustantivamente la distorsión de los precios relativos de la economía global, a fin de garantizar un normal abastecimiento de los alimentos y bienes de consumo esencial. Ello implicará en el corto plazo un deterioro del poder adquisitivo de la población, particularmente de los sectores con menores ingresos.

Un ajuste de precios impactará negativamente sobre los sectores más pobres, pues cuentan con escasos o casi nulos mecanismos de autoprotección. Lo cual amerita la intervención del Gobierno en la implementación de un programa de compensación social que proteja a este grupo de la población.

La ausencia de este programa de protección a los pobres, frente a los ajustes económicos agudizaría la pobreza, la inseguridad alimentaria y generaría manifestaciones de violencia como rechazo frente a estas medidas. Es importante recordar, los



correcciones económicas sin un programa de compensación social que se hicieron recientemente en dos países vecinos como Argentina y Venezuela y que condujeron a saqueos a establecimientos comerciales de parte de las masas populares.¹⁹

Estabilización

Mientras no se realicen ajustes inmediatos en los precios de los bienes y servicios a niveles que reflejen su relativa escasez y su costo de oportunidad en la economía, el fenómeno hiperinflacionario seguirá contribuyendo a afianzar las distorsiones en los diferentes mercados.

La estabilización de los precios vendrá como resultado de los previos ajustes de los mismos a sus niveles reales. No obstante, estando a pocos meses de las elecciones presidenciales (abril 1990), el gobierno actual se muestra poco proclive a la realización de ajustes importantes en los precios. Por lo que se espera que la corrección de los distintos precios será una de las principales tareas del próximo Gobierno. La postergación de estas medidas necesariamente implicarán un mayor costo del ajuste.

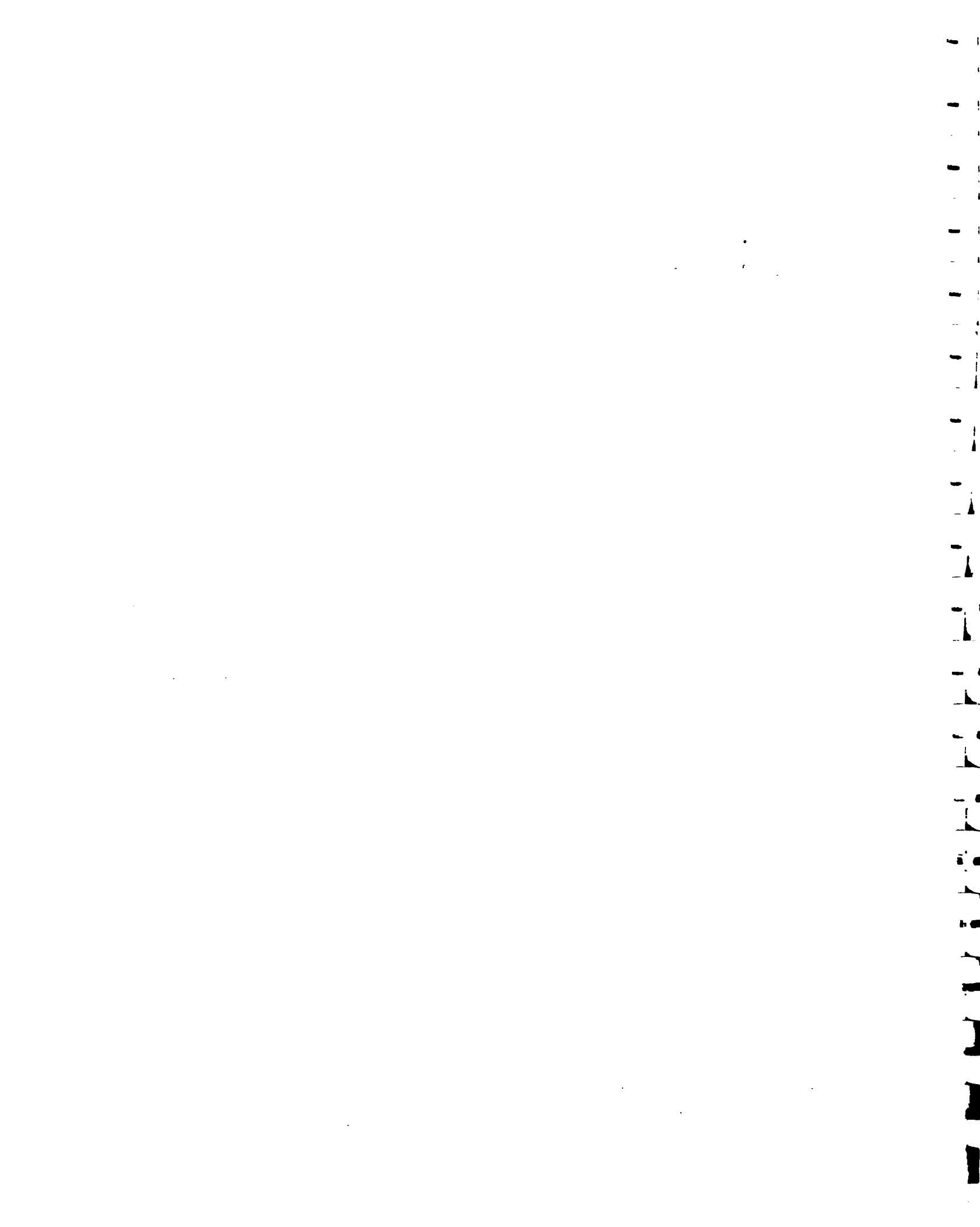
Control de la Subversión

El bienestar de la población peruana no podrá garantizarse con el sólo ajuste macroeconómico. La violencia generalizada por los grupos subversivos impacta negativamente sobre las familias y empresas neutralizando el efecto positivo de las políticas económicas.

La destrucción continua de torres de alta tensión ha generado sustantivos egresos del erario para la restauración de las mismas. Dada la reducción de los ingresos fiscales en términos reales, la atención de estos gastos necesariamente implica emisiones de dinero, que resultan inorgánicas dada la actual recesión.

Por lo tanto, la situación actual exige un mayor control de estas actividades subversivas de parte de nuestras Fuerzas Armadas, a fin de asegurar la efectividad de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

¹⁹ En el Perú, durante el mes de febrero de 1975 se produjeron disturbios y saqueos ocasionados por los estratos de más bajos ingresos económicos, los cuales reclamaban solución a las continuas restricciones de adquisición de carne, gasolina, importaciones de bienes de consumo final, etc.



4.2 Regulación de los Precios por el Mercado con Intervención Discreta del Estado.

En el capítulo III (sección 3.3.2), se discutió el poco éxito del sistema de control de precios de parte del Estado para contener la inflación y minimizar la influencia de oligopolios sobre los precios de productos considerados "políticos" como los alimentos. Por el contrario, tal estructura de precios ha conducido a la reaparición del contrabando, la especulación, el acaparamiento y otros vicios.

Será conveniente, por lo tanto, que los precios de los diferentes bienes agropecuarios se determinen en su mayoría por las fuerzas del mercado, a fin de que dichos precios reflejen la relativa escasez o costo de oportunidad de sus productos. Dejando que el Estado intervenga en la regulación de los precios de bienes y servicios públicos.

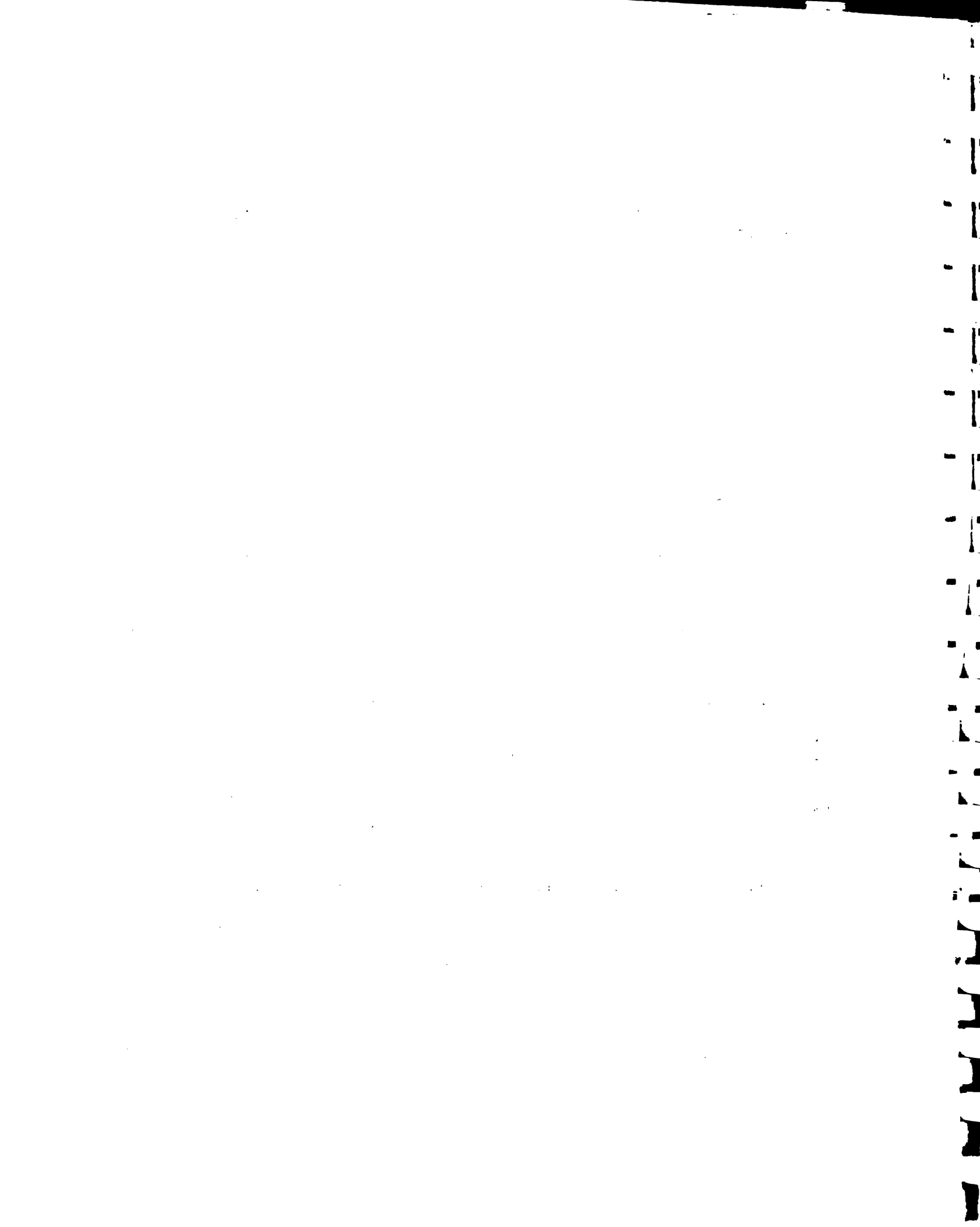
Una intervención efectiva del Estado para mejorar el bienestar de los productores campesinos de la región de la Sierra, será la implementación temporal de precios de garantía y de refugio para cultivos andinos con pocas posibilidades de acceder a mercados importantes en un comienzo.

Por otra parte, siendo la seguridad alimentaria y el cuidado de la salud entre las principales prioridades del Estado, se requiere la implementación de un programa de compensación social temporal que contemple que los estratos más pobres urbano-marginales accedan a los alimentos y medicinas a precios subsidiados. Debe entenderse claramente, sin embargo, que ésto no debe significar un subsidio generalizado a los productos, sino más bien un subsidio directo al sector necesitado de la población. En este sentido, un mecanismo eficiente para el logro de este propósito será contar con la participación de sus organizaciones comunales, distritales, colegios, etc.

4.3 Unificación y Ajuste a la Paridad de la Tasa de Cambio

El sistema de múltiples tasas de cambios, a partir de 1985, ha conducido a una ineficiencia en la asignación de los recursos. Asimismo, la administración de las diversas tasas de cambio por debajo de su nivel de paridad ha contribuido a generar crecientes subsidios cambiarios. Por lo que se requiere un sólo tasa de cambio para las exportaciones como para las importaciones.

La estimación de la tasa de cambio real a través de la definición de paridad de poder adquisitivo supone una participación equitativa de la canasta de bienes transables y no transables, especialmente en el cálculo de la inflación doméstica. No obstante esta limitación, la tasa de cambio de paridad sigue siendo un instrumento práctico que proporciona aproximadamente una tendencia y un orden de magnitud de esta



variable. Esto es particularmente crucial cuando no se disponen de series estadísticas completas de bienes transables y no transables.

Es muy probable que el precio de la divisa en el mercado negro no sea el precio de equilibrio o el precio sombra del dólar. Por lo que la cotización del dólar en este mercado con fines de política económica habría que tomarla con la reserva del caso. Un componente de la oferta de divisas en dicho mercado proviene de dólares de exportaciones ilegales (narcotráfico, contrabando) la cual depende a su vez de la demanda de dichas exportaciones. Este último elemento es exógeno, y su evaluación implicaría analizar el contrabando y/o el consumo de narcóticos. Una mayor demanda de estas exportaciones ilegales daría lugar a una mayor oferta de dólares "blanqueados" en el mercado negro, presionando el precio de la divisa hacia la baja.

Finalmente, existen algunas posiciones que señalan que una elevación de la tasa de cambio produce en el corto plazo un aumento en los costos en la producción de bienes con alto componente importado y también una reducción de los salarios reales. Sin embargo, esta afirmación es bastante debatible, ya que ignora las ventajas que un ajuste de la tasa de cambio genera sobre la asignación eficiente de los recursos en el mediano y largo plazo.

4.4 Incentivo a las Exportaciones Agrícolas: Impulso Clave para el Desarrollo de la Agricultura y la Economía Nacional.

Una de las mayores restricciones del país durante decenios ha sido la disponibilidad de reservas. Por lo que un programa de incentivos a las exportaciones agrícolas conducirá a una mayor captación de moneda extranjera, permitiendo a su vez la administración de una tasa de cambio más estable así como la importación de insumos primarios e intermedios del exterior para la producción interna, a una tasa de cambio de paridad.

Un programa de incentivos a las exportaciones agrícolas debe considerar los siguientes elementos:

1. Administración de la tasa de cambio para las exportaciones a niveles bastante cercanos a la paridad.
2. Intensificación de programas de inversión y tecnología en industrias pequeñas y medianas de exportación de pelos de alpaca, para mejorar el bienestar de la economía campesina.
3. Ampliación de la frontera agrícola o utilización de tierras eriazas para la promoción de exportaciones agroindustriales no tradicionales (espárragos, cochinilla, carmín, frutas en conservas, etc.).



4.5 Reorientación de la Política Crediticia del Agro.

La concentración del crédito agrario a determinados cultivos comerciales a tasas de interés subsidiadas ha inducido a crecientes subsidios financieros que, como se señaló anteriormente, ascendieron al 1.7% del PBI en 1988. Lo cual ha coadyuvado, al mismo tiempo a aumentar la dependencia del Banco Agrario del crédito del BCR para la atención de los requerimientos de crédito a la producción. Esto último ha constituido retroalimentador de la inflación.

Una reorientación de la política crediticia deberá considerar los siguientes criterios:

1. El crédito debe ser considerado un instrumento de intermediación financiera. Debe proveer de liquidez a los productores para la compra de sus insumos, pero ser un negocio para los que ofrecen dichos recursos financieros.
2. Por lo tanto, el crédito al sector agrario debe efectuarse a tasas de interés real cercanamente positivas.

Es probable que la definición de la tasa de interés real a partir de la comparación de la tasa de interés comercial con la inflación no se muy justo para el agricultor, que tiene que adquirir insumos que aumentan de precio a un ritmo mayor que la inflación.

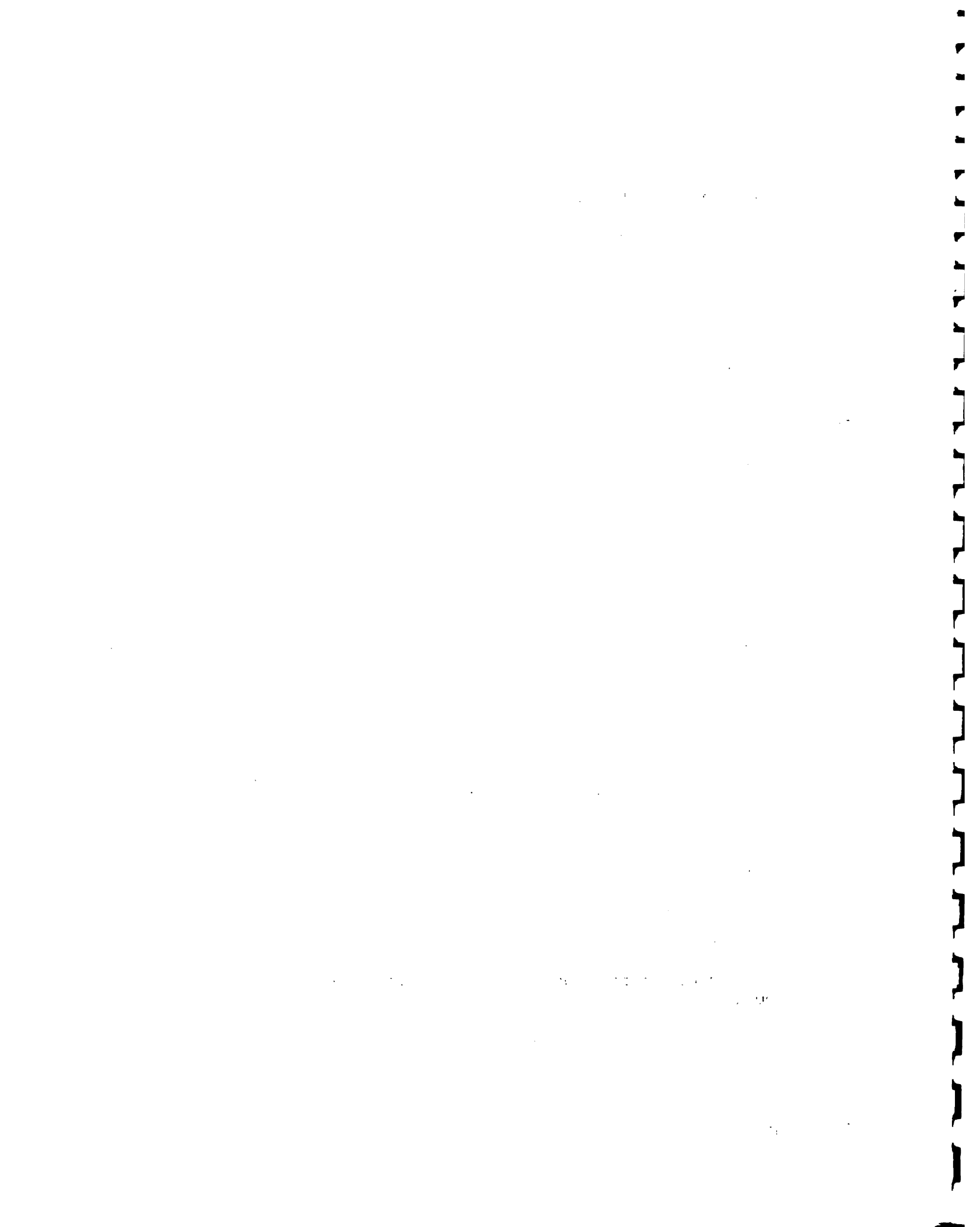
Por lo que convendría que la definición de la tasa de interés real que se utilice para evaluar corresponda a la tasa con la que se realiza el préstamo con el índice de precios en chacra.

3. La existencia de tasas de interés reales constituirá un atractivo para que la banca comercial otorgue préstamos a la agricultura, permitiendo que el Banco Agrario intensifique sus actividades de promoción a los pequeños productores con difícil acceso al crédito comercial.

4.6 Algunos Mecanismos de Intermediación Financiera en la Agricultura

Aquí se proponen cuatro instrumentos de intermediación financiera complementaria al crédito agrario.²⁰

²⁰ Ver Larios, Ccama y Chaquilla (1989).



La primera propuesta es el pago en bonos a los arroceros por ECASA, para que a su vez los productores de arroz puedan cancelar con estos bonos a ENCI para la compra de insumos como fertilizantes o amortizar al Banco Agrario por el crédito recibido. El segundo instrumento propuesto se relaciona a la creación de las cajas agrarias (rurales) que faciliten la intermediación financiera. Una tercera propuesta es la creación e implementación del seguro agrario que protejan a los productores contra siniestros climáticos. Finalmente, el último instrumento que se plantea tiene que ver con los fondos de garantía, para facilitar el crédito a los agricultores que tienen dificultades en presentar garantías ante el Banco Agrario o Cajas Rurales.

Los Bonos

Un instrumento de financiamiento de comercialización de los productos de ENCI y ECASA puede constituirlo la implementación de bonos financieros.²¹

Estos bonos podrían ser emitidos por el Tesoro, a nombre de ECASA o ENCI para la compra de alimentos e insumos a los productores nacionales.

Los productores podrían utilizar dichos bonos para la compra de sus fertilizantes y otros insumos a estas mismas empresas o, pagar sus deudas contraídas con el Banco Agrario.

Las empresas ENCI y ECASA podrían llevar a cabo sus ventas y obtener liquidez para gastos de comercialización y capitalización.

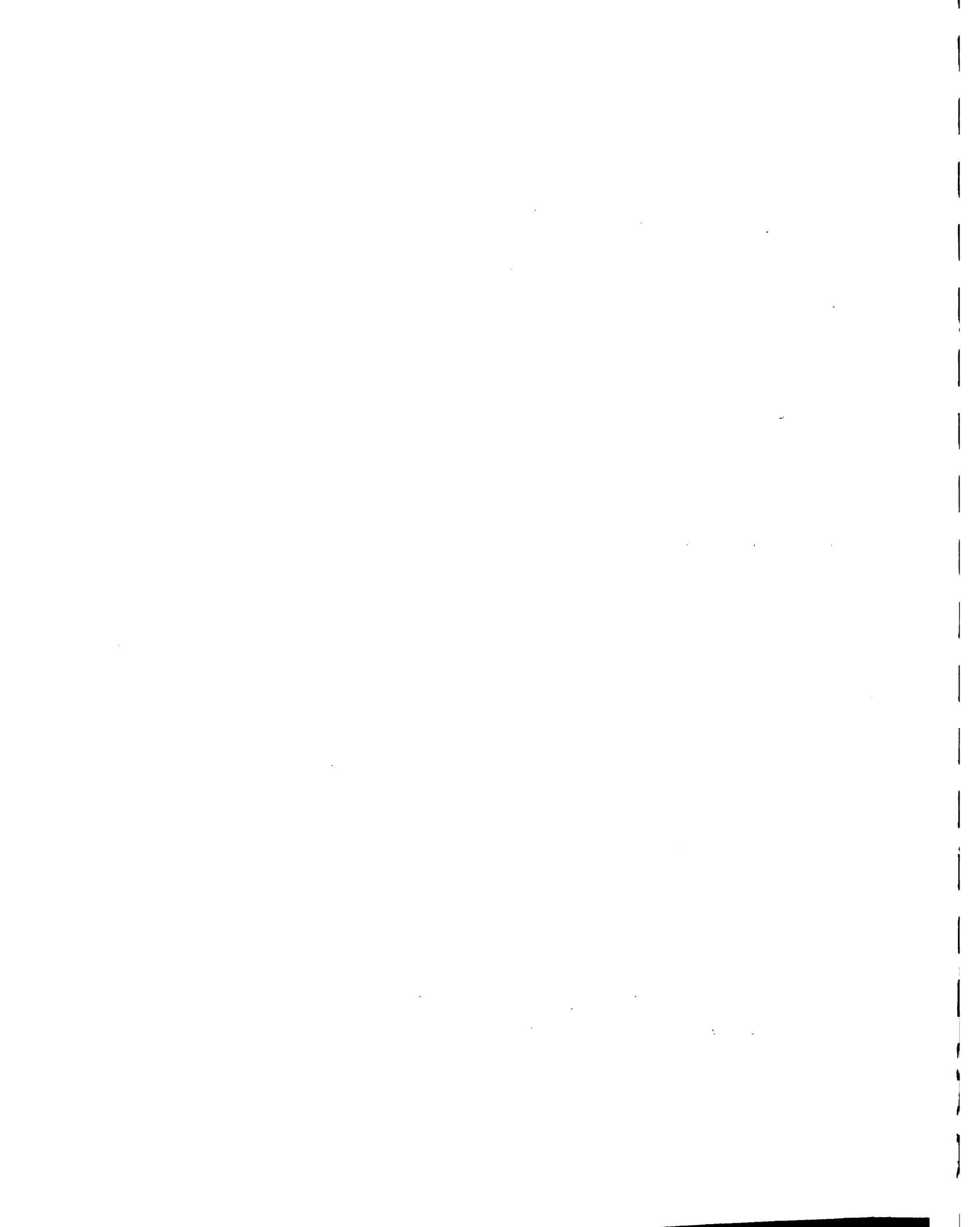
Esto permitiría la consolidación de la intermediación financiera, evitando en primera instancia la transferencia de recursos financieros de parte del Banco Central (vía Banco Agrario o Banco de la Nación).

A continuación se presenta un esquema para el caso del arroz.²²

Los Bonos Redimibles Arroceros (BRA) que se sugieren tienen las siguientes características:

²¹ Un bono es un contrato de corto, mediano o largo plazo bajo el cual un propietario se compromete a pagar el interés y el principal, en fechas acordadas, al tenedor o portador del mismo. Existen diferentes tipos de bonos según si la tasa de interés se mantiene fija o flotante, o dependiendo cual sea el objeto de prenda o garantía, o según el periodo de convertibilidad de dicho documento.

²² Kong y Del Valle (1989).



1. Son "papeles comerciales" entregados por ECASA como pago de la cosecha de arroz cáscara.
2. ECASA se compromete a redimir los BRA en un plazo de 90 días a un precio determinado. Durante los 90 días, los BRA son sujetos a una tasa de interés competitiva con las actividades comerciales normales.
3. Además de ser redimibles por ECASA, los BRA pueden utilizarse para saldar cuentas con el Banco Agrario y adquirir fertilizantes y otros insumos para la siguiente campaña.
4. Los BRA son exceptuados del impuesto a la renta.
5. Los BRA son titulados al portador pero pueden ser transferidos a terceros, a manera de papel comercial o acción y pueden ser negociados en la bolsa de valores.
6. Son garantizados por el Banco de la Nación.

Estas características de los bonos los harán lo suficientemente atractivos como para resolver el serio desfinanciamiento coyuntural de ECASA, y a la vez, introducir las fuerzas del mercado para una mejor asignación de recursos en la economía del arroz. Esto se conseguiría al darle al precio del bono un carácter de señal que permita una sana competencia en la producción y comercialización del arroz. La política reciente contempla la fijación de un precio artificial del arroz, conduciendo a la escasez de éste y a su venta en el mercado negro.

Entre otras opciones abiertas a los productores se encuentra la posibilidad de que el productor almacene él mismo su cosecha, y adquirir, utilizándola como colateral, préstamos de agentes crediticios. También la cosecha almacenada puede entrar en el mecanismo de la bolsa de valores.

Cajas Rurales

En diversos lugares del territorio nacional, en particular en la región de la Sierra, es notoria la ausencia de bancos, constituyendo una importante limitación para los productores quienes requieren satisfacer necesidades de servicio de crédito y operaciones de ahorro y cuenta corriente.

Las cajas rurales pueden cumplir dichas funciones en lugares donde no existen bancos o entidades financieras.

Las cajas rurales podrían reunir las siguientes características:



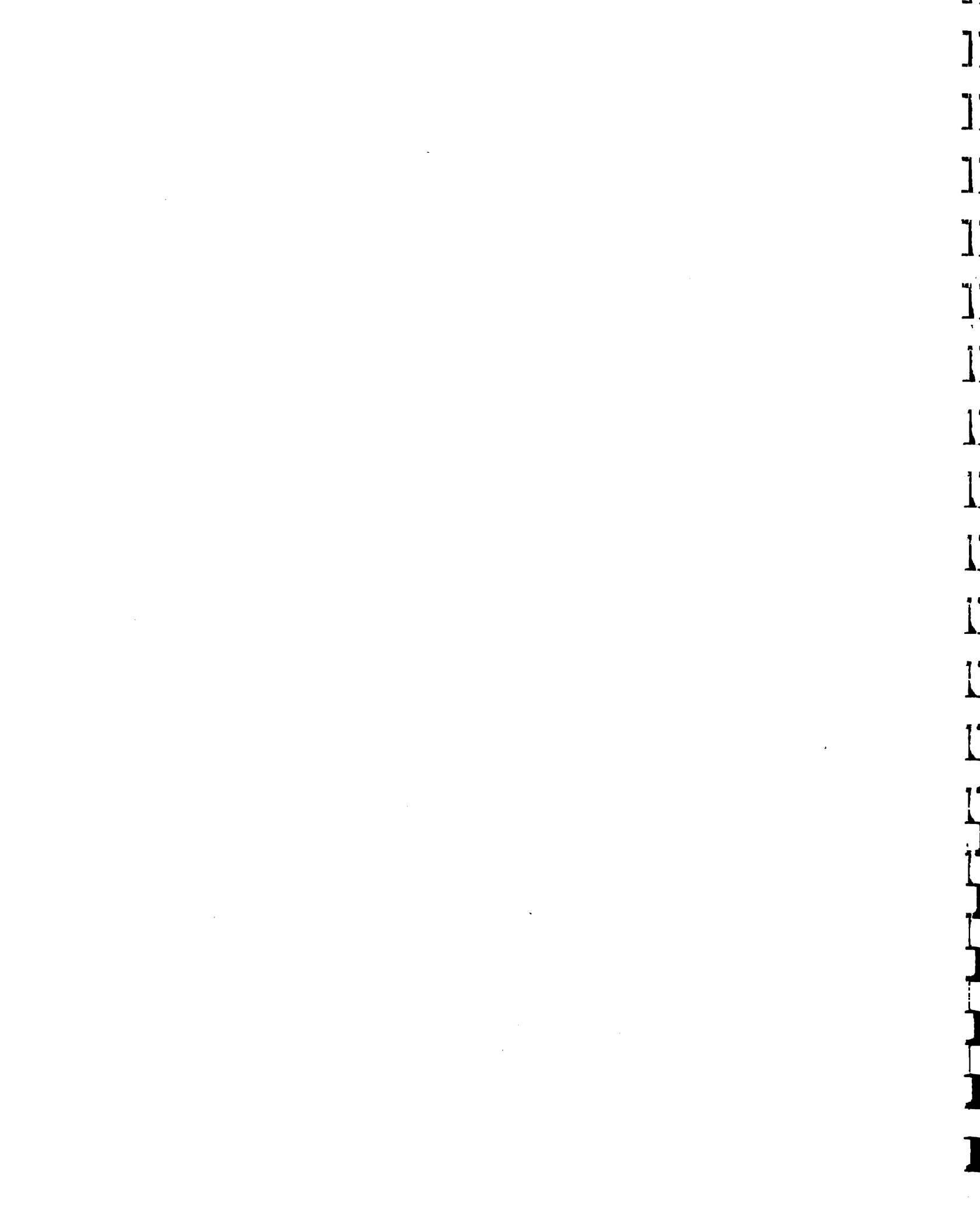
1. Las cajas rurales deben ser instituciones que efectúen actividades de intermediación financiera, que involucren la captación de ahorros, apertura de cuentas corrientes, servicio de moneda extranjera y el otorgamiento de préstamos.
2. Una propuesta es que los dueños o accionistas de las cajas rurales sean los productores agrarios de una determinada región.
3. Dado que las cajas rurales funcionarían con recursos locales, se deberían implementar cajas rurales en un inicio en las zonas más prósperas del país (ejemplo: la Costa).
4. El Banco Agrario del país actuaría como un banco de segundo piso, quien otorgaría préstamos a las cajas rurales en fideicomiso.
5. La acción directa del Banco Agrario del país se concentraría en las regiones más definidas, como es la región de la sierra.
6. La viabilidad financiera de las cajas rurales estaría particularmente en el manejo como institución financiera y no como una ventanilla del Banco Central del Perú o del Banco Agrario del Perú.
7. Por lo tanto, las cajas rurales, tendrían que cobrar y pagar tasas de interés comercial.

Seguro Agrario

El seguro agrario es un mecanismo financiero, que permite al productor agrario cubrir sus inversiones contra los efectos negativos de siniestros imprevisibles, a cambio de un pago (prima).

La agricultura está expuesta principalmente a los riesgos climáticos de sequía, helada y granizada; cuando se presentan estos fenómenos los efectos negativos sobre la producción e ingresos de los productores agropecuarios pueden ser nefastos.

El seguro agrario, puede proteger a los agricultores que tomen este servicio, cubriendo el monto de sus inversiones en caso de los siniestros, o sea que el seguro agrario paga a los agricultores sus pérdidas, de este modo el productor rural tendrá recursos para continuar produciendo en la siguiente campaña.



Para la implementación del seguro agrario, se requiere:

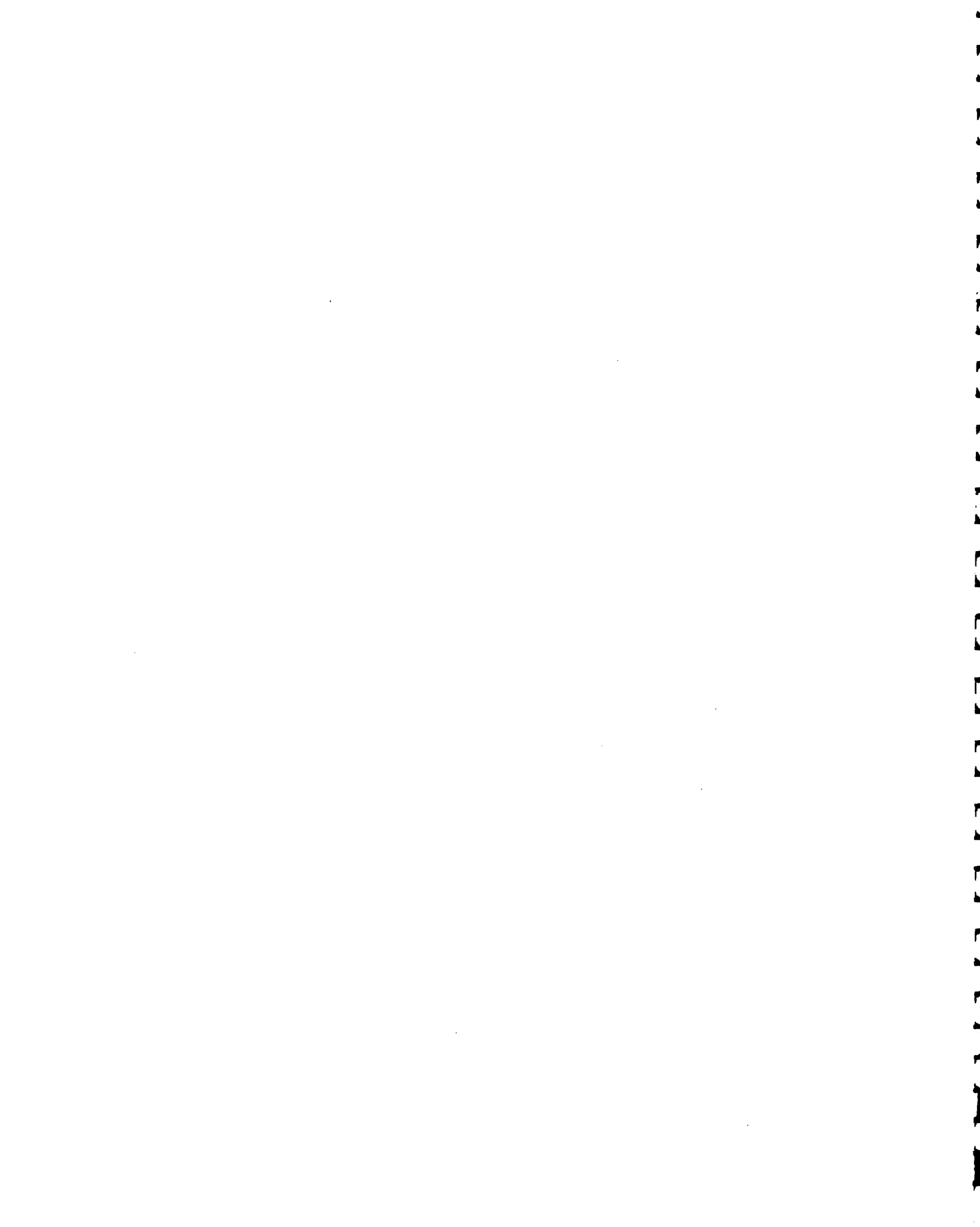
1. De un fondo de reserva con un monto considerable, por lo menos más de un millón de dólares.
2. Las primas a cobrar deberán ser diferenciadas de acuerdo al cultivo. En las regiones que presenten mayores probabilidades de ocurrencia de siniestros, las primas a cobrar deberán ser menores que en otras zonas con menor riesgo.
3. En las regiones deprimidas y con altos riesgos climáticos, parte de sus primas debieran ser subsidiadas.
4. El manejo del seguro agrario, debe basarse en los principios actuariales y de seguros.
5. Sería necesario contar con un reaseguro.
6. La implementación de un esquema de seguro agrario es costoso, por lo tanto, la mayoría de los países que ofrecen este servicio a los productores agrarios, subsidian vía primas o a través de los costos de operación.
7. El seguro agrario debería ir acompañado de otros tipos de seguros que son más rentables y de un manejo más simplificado, tales como seguro de vida rural, seguro a la maquinaria agrícola, etc.

Fondo de Garantía

La implementación de un fondo de garantía agrario, daría la oportunidad de tener acceso al crédito formal a aquellos productores agropecuarios que no poseen propiedades inmuebles (que a su vez servirían de garantía). Con la implementación de este fondo, se beneficiarían particularmente los más pobres, ya que este fondo, por el pago de un monto, garantizaría un determinado préstamo de un banco o caja rural.

Resumiendo, las cajas rurales darían los servicios financieros a un mayor número de productores y en zonas donde no llega la banca; el seguro agrario protegería las inversiones de los productores en caso de siniestros imprevisibles, a cambio de un costo bajo (prima).

El fondo de garantía daría oportunidad de constituir prestatarios de la banca a un mayor número de productores agropecuarios. La conjunción de estos tres instrumentos ampliarían los servicios financieros a mayor número de



productores. Se debe tener presente que la implementación de las cajas rurales no requieren subsidios, pero estas reemplazarían a las oficinas del Banco Agrario en zonas más prósperas del país y las oficinas del Banco Agrario se reubicarían a las zonas más deprimidas del país. El caso del seguro agrario, por su alto costo requiere subsidios de parte del Estado al productor, esto es el caso de la agricultura expuesta a altos riesgos climáticos principalmente de sequías y heladas, así como de plagas y enfermedades.

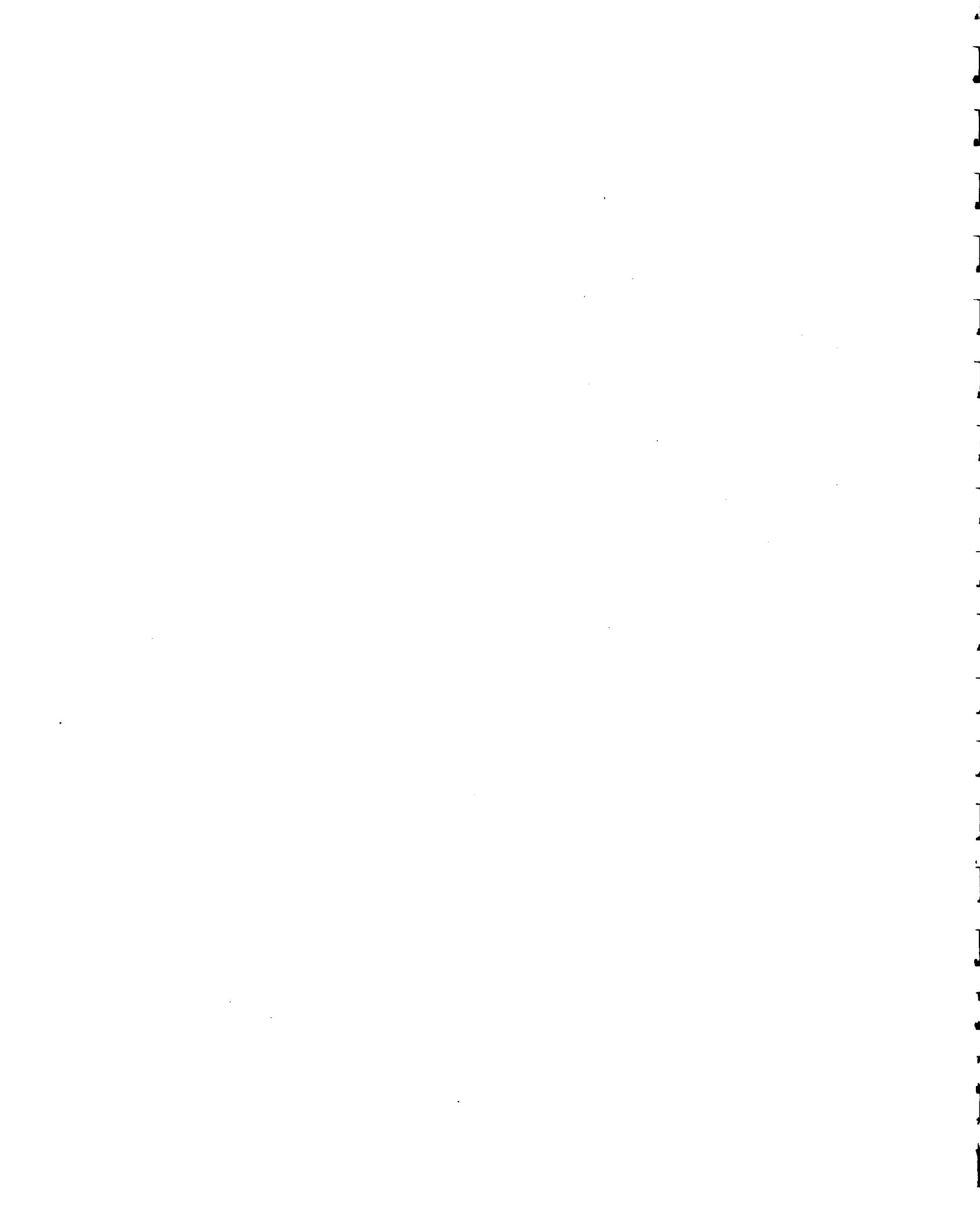
Estos instrumentos debieran ser considerados e implementados por el Gobierno para poder llegar con el crédito, a un mayor número de productores agropecuarios, y fomentar la mayor producción de alimentos.



V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones:

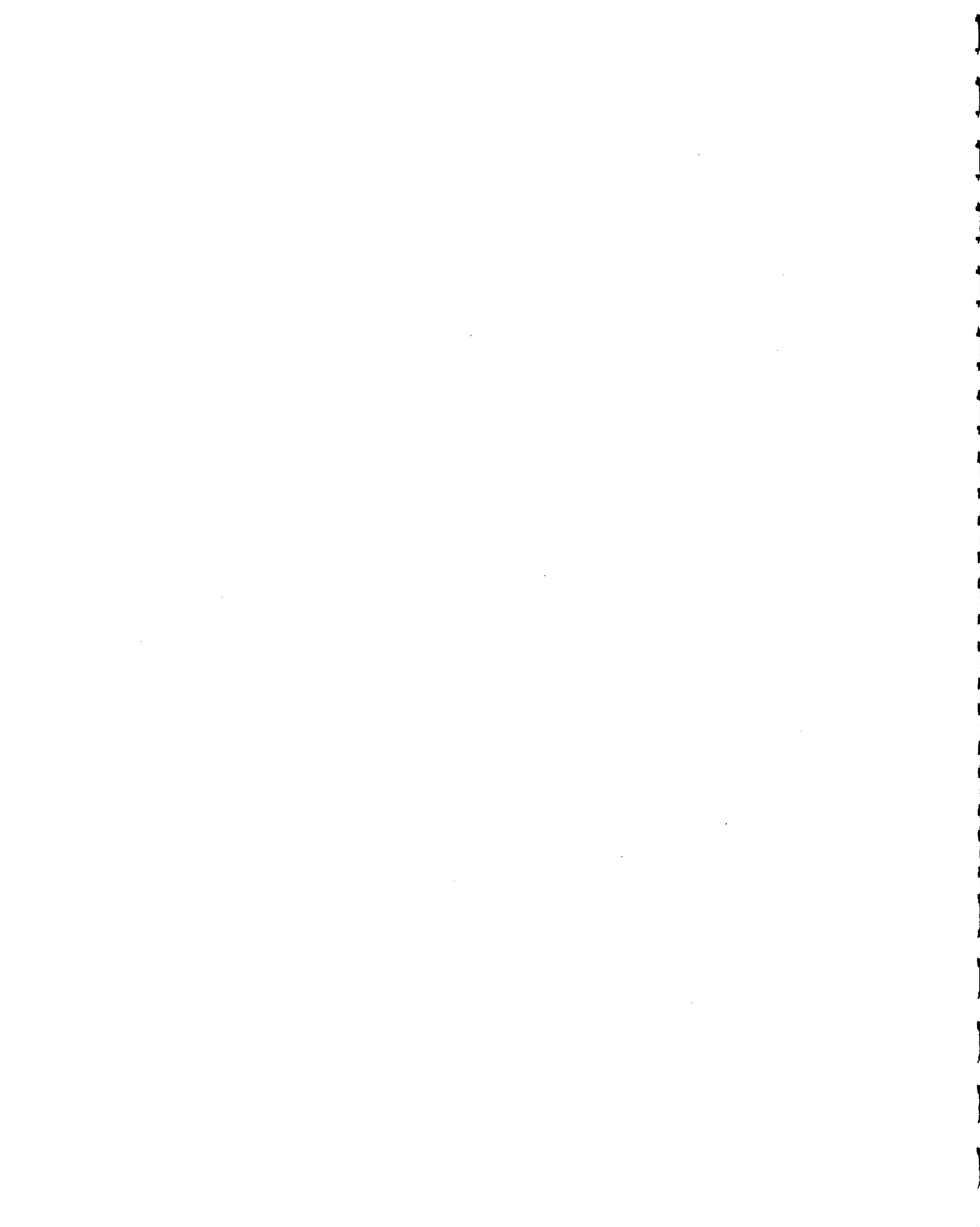
1. Las políticas macroeconómicas en el Perú han seguido una tendencia errática por más de tres decenios.
2. A fines de 1989, la economía peruana atraviesa por un agudo proceso recesivo e hiperinflacionario, exacerbada por recientes políticas expansivas de la demanda agregada interna en marco de restricción de divisas.
3. La agricultura peruana se encuentra en una situación de estancamiento, reflejada por la declinante participación del sector agrario en el PBI, en la fuerza laboral y en la generación de divisas.
4. Entre los principales obstáculos que han impedido el crecimiento y desarrollo homogéneo de la agricultura se identifican:
 - a. La heterogeneidad de la agricultura.
 - b. Los bajos precios relativos de los alimentos importados deprimen la producción agrícola doméstica.
 - c. La estructura del sistema de control de precios constituye un instrumento ineficaz de asignación de recursos.
 - d. La política cambiaria ha fomentado la administración de una tasa de cambio sobrevaluada que ha abaratado las importaciones, contribuyendo a crecientes subsidios cambiarios y al mismo tiempo desalentando la producción de productos domésticos competitivos.
 - e. La inadecuada política crediticia se ha caracterizado por el otorgamiento de préstamos al sector agrario a tasas de interés reales negativas, concentración de los créditos en la agricultura comercial y la creciente descapitalización del BAP.
 - f. Durante los últimos 3 años, el subsidio a la tasa de cambio (para las importaciones de alimentos y bienes de capital) y a la tasa de interés (a los préstamos de principales cultivos comerciales) han representado parte importante en los subsidios totales, ejerciendo fuertes presiones en el déficit fiscal.



- g. Los continuos incentivos a la agroindustria para la importación de sus insumos a precios por debajo de los niveles reales (subsidio cambiario, subsidio financiero, etc.) ha coadyuvado al desaliento de la producción doméstica, propiciando una mayor desarticulación entre la agricultura y la industria.
5. Bajo condiciones de alta inflación y marcado control y regulación de precios, una elevación de las tasas de interés ha ocasionado una disminución en la rentabilidad, en el uso de insumos, rendimientos, oferta agrícola e ingresos reales de los agricultores.
6. En condiciones de acelerada inflación y bajas tasas de interés, el crédito del BAP hacia la agricultura ha significado una continua descapitalización del BAP y una creciente participación de éste en las fuentes de emisión primaria. Siendo esto último un elemento retroalimentador de la inflación.
7. El crédito agrario ha estado sesgado en favor de los agricultores con extensiones de tierras medianas y grandes. El crédito en general está restringido para todos los estratos. Lo cual quiere decir que el problema no sólo la injusta distribución del crédito disponible sino además la exigua base de fondos prestables.
8. Es bien sabido que los diversos programas de crédito que se llevan a cabo en el ámbito rural -incluyendo al Banco Agrario en las actuales circunstancias- son muy limitadas en su cobertura y capacidad financiera, de esta manera todos los programas se ven obligados a realizar algún tipo de discriminación.

Recomendaciones:

1. Sería conveniente que el gobierno considere administrar un menor número de instrumentos de promoción. Esto permitiría un mejor control de los efectos globales sobre la agricultura.
2. En materia de incentivos de promoción, sería deseable enfocar los precios de garantía agrícola como los principales mecanismos de planificación, dado que los precios son los mejores incentivos o desincentivos para la producción.
3. Al mismo tiempo convendría eliminar los subsidios a la tasa de cambio, a los precios de los insumos y racionalizando el subsidio al crédito.



4. Los precios de garantías deben ser limitados a los productos alimenticios importantes, en particular a aquellos producidos por los campesinos.

5. Los precios de venta cobrados por ENCI y ECASA para los productos anteriormente citados deben mantenerse por lo menos a los niveles de precios de garantía a fin de evitar arbitrajes ficticios.

6. Es importante que los precios de garantía se aproximen a los precios frontera proyectados. Un estimado de estos precios puede ser obtenido a partir de las cuotas en los mercados internacionales a futuro conjuntamente con proyecciones de la tasa de cambio.

7. Sería recomendable en el mediano plazo que ENCI y ECASA intervengan en la estabilización de precios mediante la compra y venta de productos a un precio pre fijado, permitiendo la participación activa del sector privado en las transacciones comerciales.

8. Realizar seguimiento permanente de la efectividad de la política de crédito mediante la elaboración de algunos indicadores sencillos. Esto es:

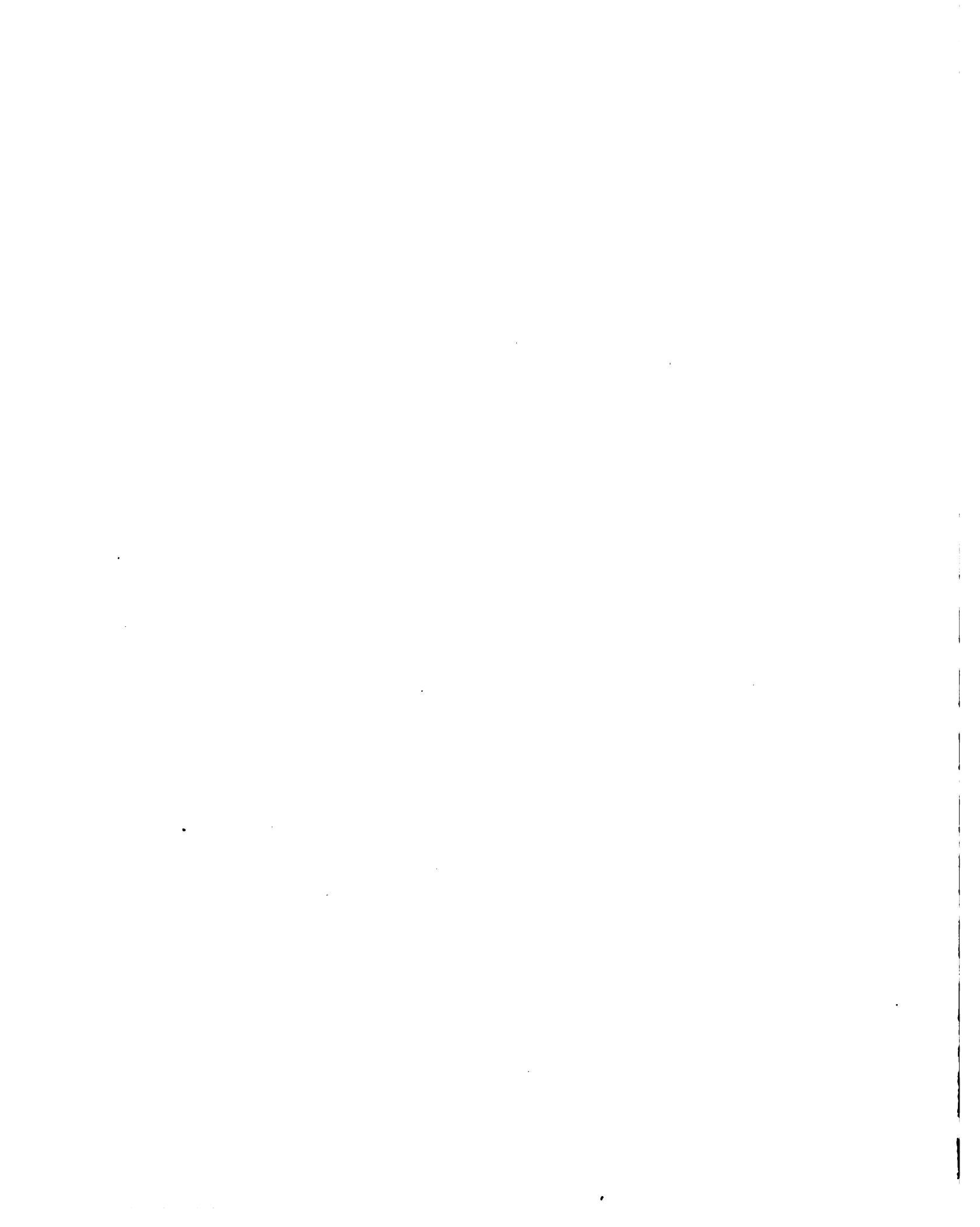
Ingreso Neto por Ha. = (Precio x Rend. por Ha) - (Costo Ha.)

En el corto plazo una reducción de los costos de producción sin ningún efecto sobre los rendimientos, significará sólo transferencias de ingresos sin ninguna capitalización del sector.

En el largo plazo, un incremento de los rendimientos, vía tecnología, será la única manera en que la elevación de los ingresos pueda ser permanente en el tiempo sin generar drenaje de recursos financieros a las instituciones que financian al agro nacional.

9. Es necesario la generación de mercados financieros rurales que amplien la base de fondos prestables y la cobertura de dichos recursos. De este modo se podrá financiar a aquellos campesinos que por no tener acceso a estos programas se ven obligados a renunciar a mejoras tecnológicas.

10. En el marco de un casi nulo control de los precios y flotación de la tasa de cambio, una elevación de las tasas de interés ayudaría al reflatamiento del BAP y en general del sistema bancario y financiero. Esta medida coadyubaría al incremento del ahorro nacional y a una "desdolarización" de la economía. Estas condiciones atraerían a la banca comercial en el financiamiento de productos agroindustriales



rentables, permitiendo al mismo tiempo que el BAP cumpla funciones de promoción y programa de subsidios a productores del sector con menores recursos económicos.



BIBLIOGRAFIA

DEL VALLE, Manuel; Geoffrey CANNOCK y Víctor KONG: "Los Efectos de la Tasa de Interés sobre la Producción Agrícola: La Coyuntura Peruana del Primer Trimestre del 89", GAPA, mimeo, julio 1989.

ESCOBAL, Javier : Políticas de Precios y Subsidios Agrícolas: Impactos Macroeconómico y Sectorial. Perú 1985-1989", Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Doc. No. 5, setiembre 1989.

FERRARI, César A., "Política Económica: Teoría y Práctica en el Perú", Fundación Friedrich Ebert, Lima, Perú, agosto 1989.

GONZALES-ZUÑIGA, Alberto y Lleydi REATEGUI : " Subsidios Financieros a la Agricultura", Grupo de Análisis de Política Agraria (GAPA), mimeo, setiembre 1989.

KERVYN, Bruno: "La Economía Campesina: Teorías y Políticas", Segundo Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA II, Ayacucho, julio 1987.

LAJO, Manuel: " La Industria Contra la Agricultura? Desarticulación entre el Agro y la Industria Alimentaria en los Países Andinos", Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad, Lima, octubre 1988.

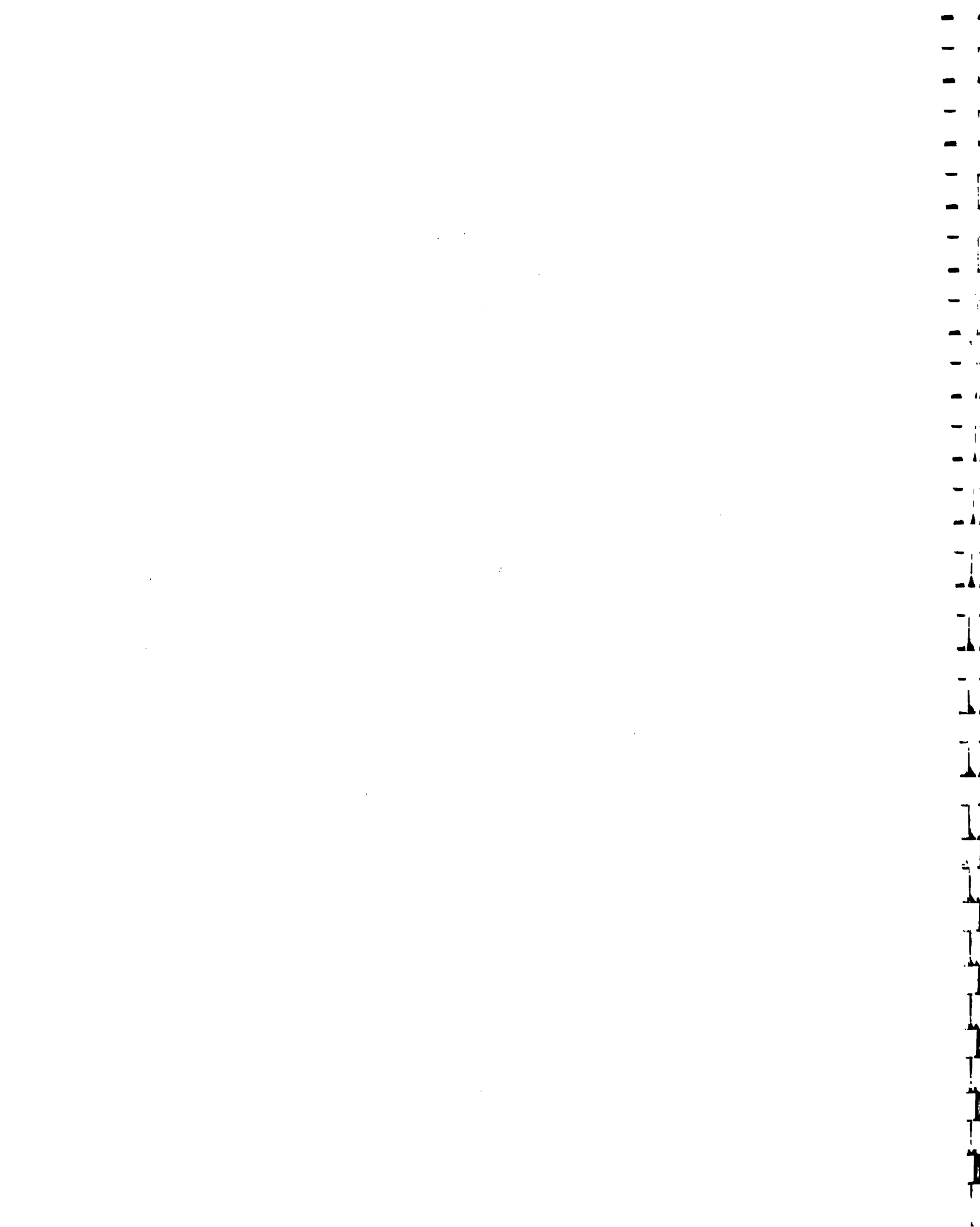
LARIOS, J. Fernando, "Impacto de la Política Cambiaria sobre el Sector Agrario en Perú", en Diagnóstico y Debate, Fundación Friedrich Ebert, Lima, Perú, setiembre 1989 (en prensa).

LARIOS, J. Fernando y Juan MACHUCA: "Impactos de la Inflación y las Tasas de Interés sobre el Crédito Agrario", IV Seminario Taller sobre Crédito Campesino, Cuzco, diciembre 1989.

LARIOS J. Fernando; Faustino CCAMA y Oscar CHAQUILLA: "Algunos Instrumentos de Intermediación Financiera y Política Crediticia Agrícola", IV Seminario Taller sobre Crédito Campesino, Cuzco, diciembre 1989.

MACHUCA, Juan y Geoffrey CANNOCK: "Efectos de la Tasa de Interés sobre la Rentabilidad de los Productos Agrícolas: El Caso del Arroz", GAPA, mimeo, julio 1989.

NORTON, Roger D.: "Agricultural Interest Rates during Inflation in Perú", MIAC, mimeo, 1988.



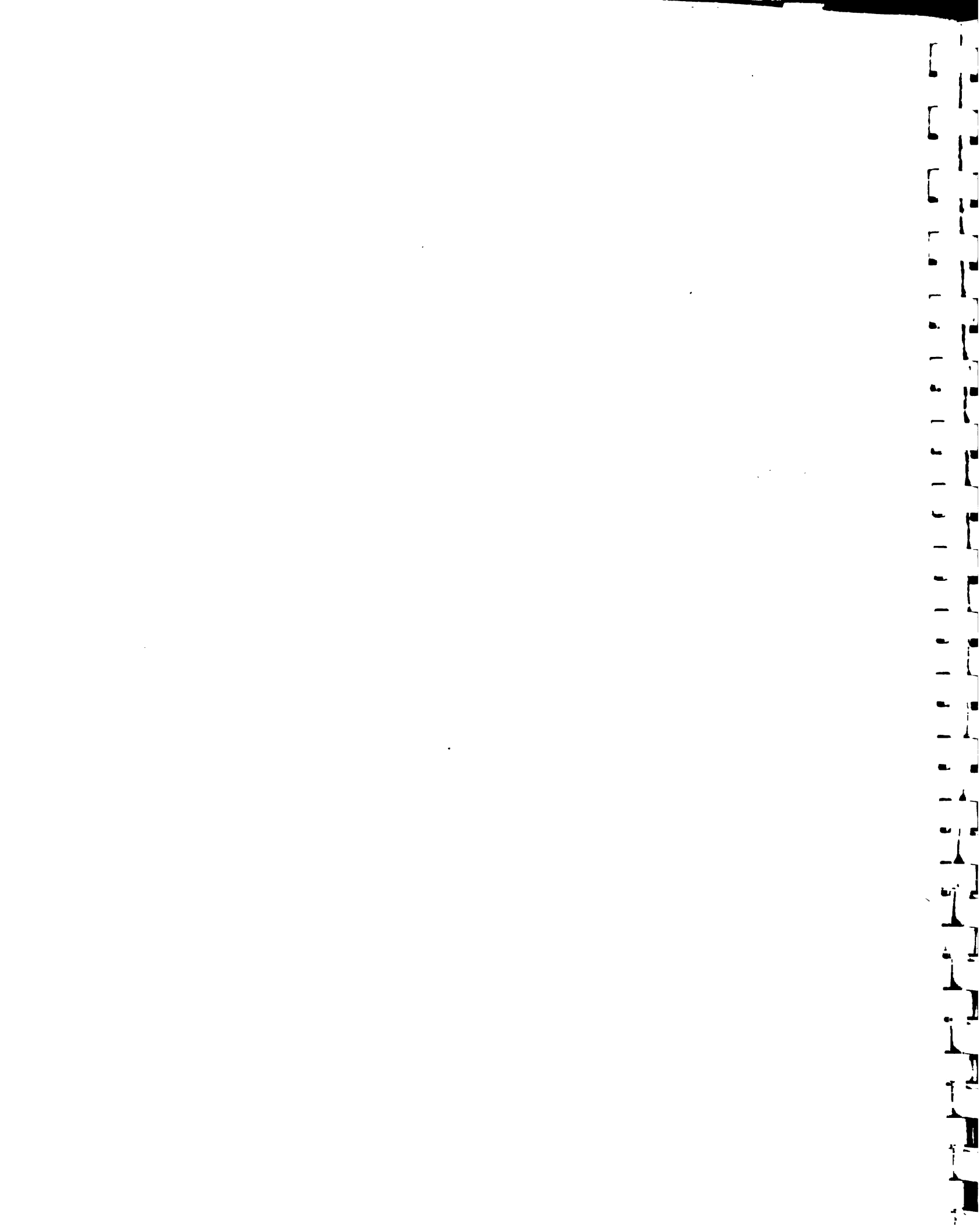
PAULINO, Leonardo, "Trends in Cereal Supply, Demand, Trade and Stocks", en **Agricultural Price Policy for Developing Countries**, ed. por J.W. Mellor y R. Ahmed, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988.

PAZ, Julio y J. Fernando LARIOS: "Impacto de las Políticas Ajuste Macroeconómico Sobre el Sector Agrario en el Perú", en **Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina**, Kellogg International Fellowship Program in Food Systems-Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Buenos Aires, 1988.

SARGENT, Thomas J.: "The Ends of Four Big Inflations", en **Inflation: Causes and Effects**, ed. por Robert E. Hall, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago, 1982.

WEBB, Richard: "Stabilization and Adjustment Policies and Programmes, Country Study No. 8: Perú", World Institute for Development Economics Research of the United Nations University-WIDER, Helsinki, 1988.

WORLD BANK: "Peru: Policies to Stop Hyperinflation and Initiate Economic Recovery", Report No. 7460-PE, diciembre 1988.



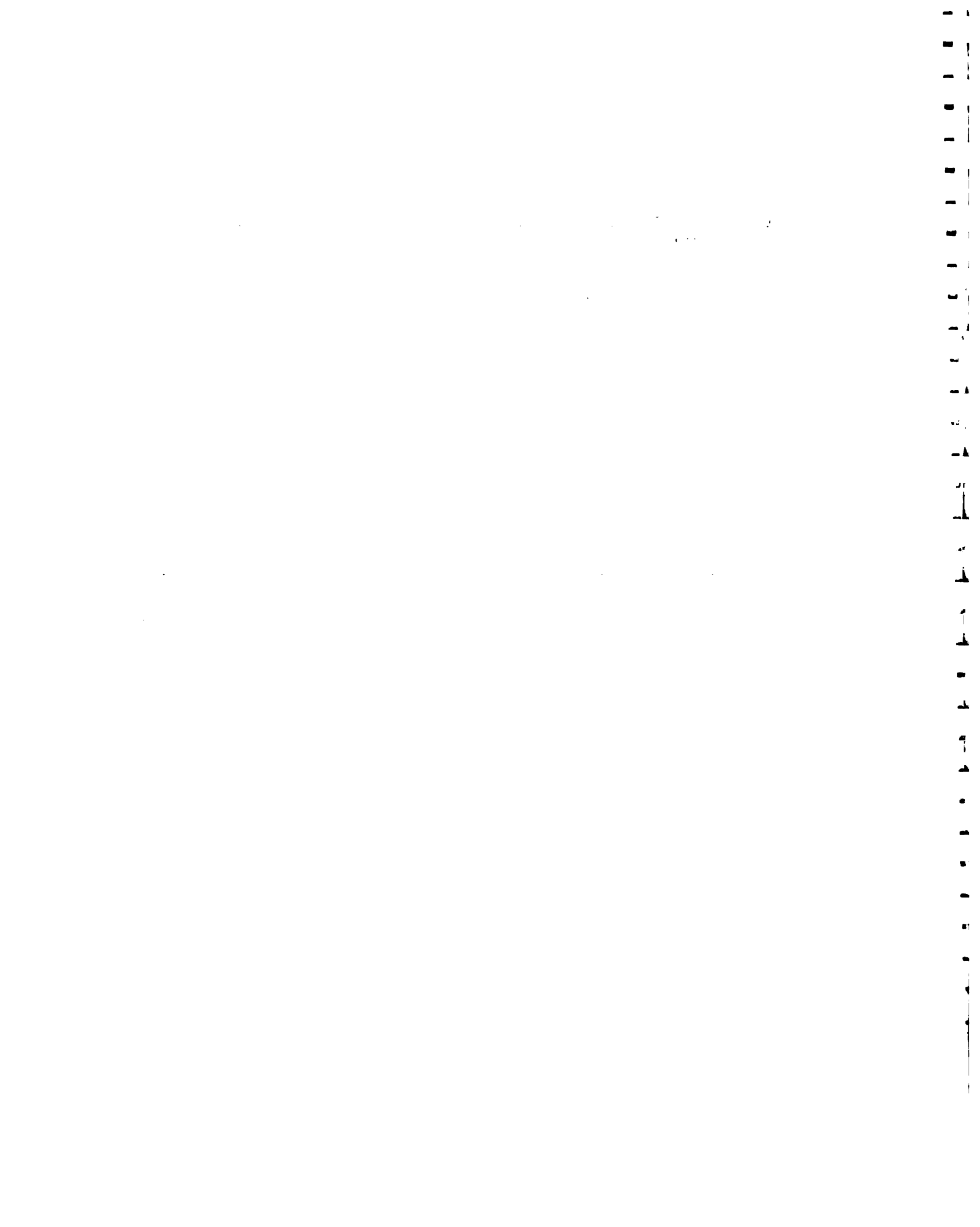
A N E X O S



Cuadro A-1: PERU-PARTICIPACION % DE PRINCIPALES SECTORES EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1950-1988

	Agricultura	Manufactura	Minería
1950	23.8	19.0	7.6
1960	17.1	23.6	10.3
1970	14.2	24.9	9.1
1975	11.5	25.1	7.2
1980	9.9	23.8	12.9
1981	10.4	22.9	11.9
1982	10.6	22.6	12.0
1983	10.9	21.2	12.4
1984	11.5	21.6	12.4
1985	11.5	22.5	12.7
1986	10.9	23.8	11.2
1987	10.9	24.5	10.1
1988	12.2	23.3	9.1

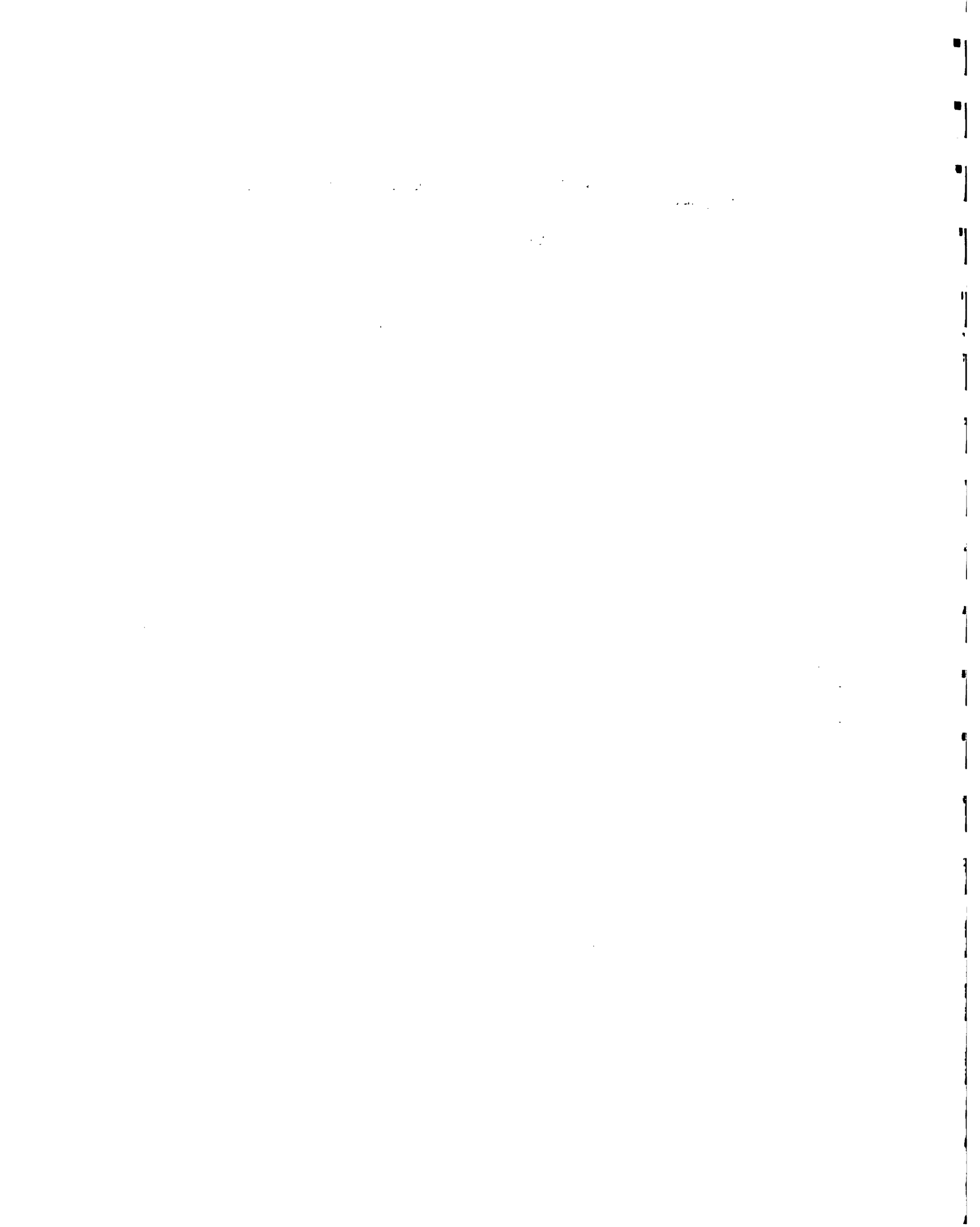
Fuente: Laríos (1989).



Cuadro A-2: PERU-PARTICIPACION % DE LA AGRICULTURA EN LA FUERZA LABORAL NACIONAL, 1950-1987.

AGRICULTURA/TOTAL	
1950	58.9
1961	52.8
1966	49.6
1970	45.1
1971	44.4
1972	43.6
1973	42.7
1974	41.7
1975	40.6
1976	39.8
1977	39.1
1978	38.3
1979	37.5
1980	36.6
1981	35.9
1982	35.2
1983	34.5
1984	33.8
1985	32.9
1986	32.5
1987	32.1

Fuente: Larios (1989).



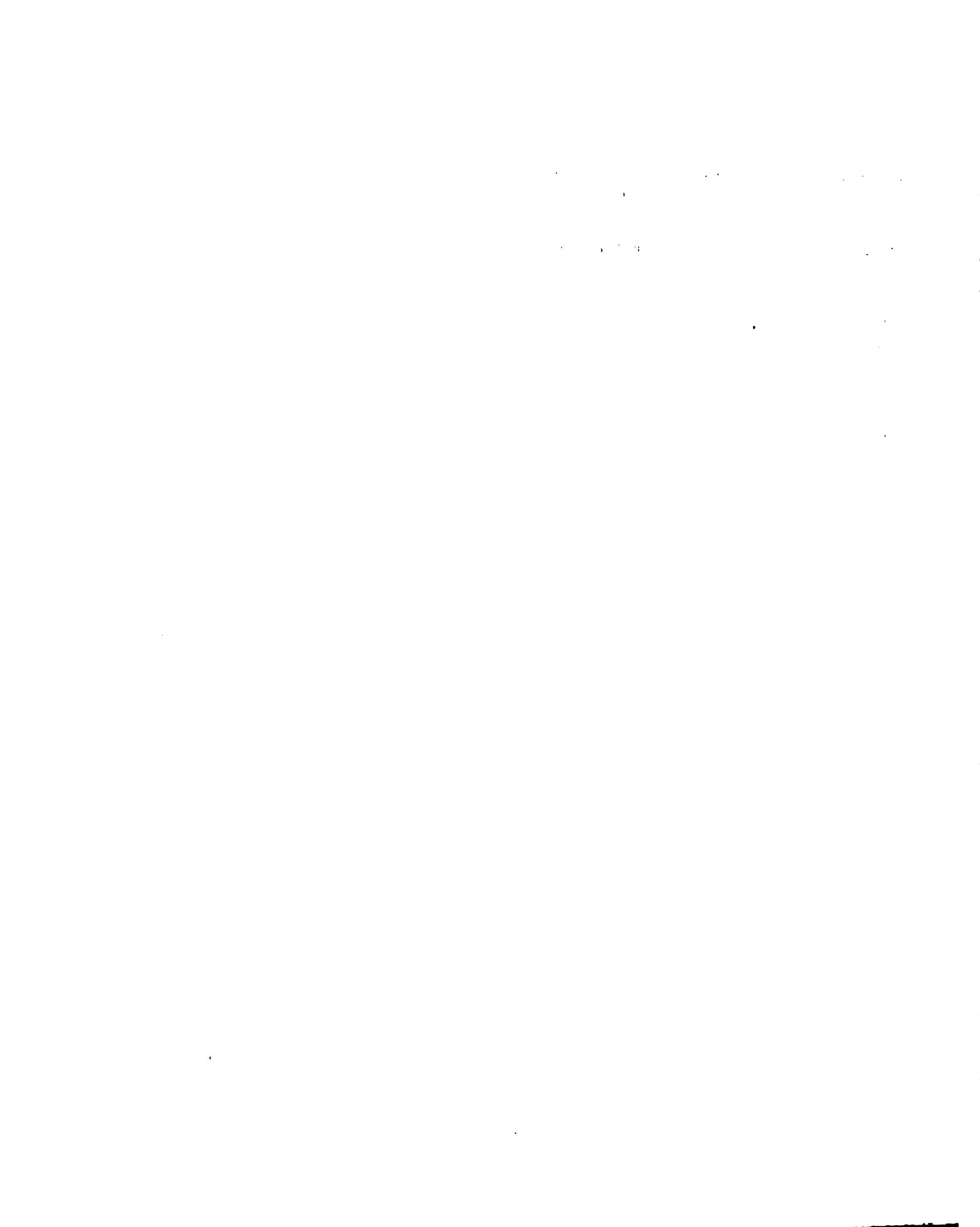
Cuadro A-3: PERU-PARTICIPACION DEL COMERCIO AGROPECUARIO EN EL
TOTAL DEL COMERCIO EXTERIOR.

%

AÑOS	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES
1950	s.i.	58.6
1955	s.i.	47.3
1960	s.i.	36.1
1965	s.i.	24.0
1970	11.9	16.1
1971	12.0	17.7
1972	18.0	20.6
1973	17.9	20.7
1974	15.2	23.1
1975	15.3	30.1
1976	12.7	22.4
1977	10.5	21.0
1978	12.3	15.0
1979	14.2	10.5
1980	14.7	7.1
1981	14.8	6.7
1982	10.7	7.7
1983	17.1	7.8
1984	15.3	7.6
1985	11.8	9.2
1986	14.2	15.2
1987	14.5	9.8
1988	16.8	8.9

s.i. = sin información

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú y Laríos (1989).



Cuadro A-4: PERU-TASA DE CRECIMIENTO DE PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS, 1980-1988
(A precios de 1979)

	PBI	Consumo	Inver- sión	Expor- tación	Impor- tación	Tasa de Inflación Promedio
1980	4.7	6.0	45.0	-11.6	36.4	59.2
1981	5.5	3.3	23.8	0.2	18.7	75.4
1982	0.0	1.4	-8.8	11.6	1.5	64.5
1983	-12.2	-4.4	-39.1	-11.6	-25.6	111.1
1984	5.1	2.3	- 8.1	5.3	-19.5	110.2
1985	1.5	3.2	-14.9	3.5	- 7.7	163.4
1986	10.1	10.8	54.9	-13.4	23.8	77.9
1987	7.8	10.7	11.4	- 4.8	10.6	85.8
1988	- 8.8	-6.5	-17.8	- 9.3	-11.8	667.0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

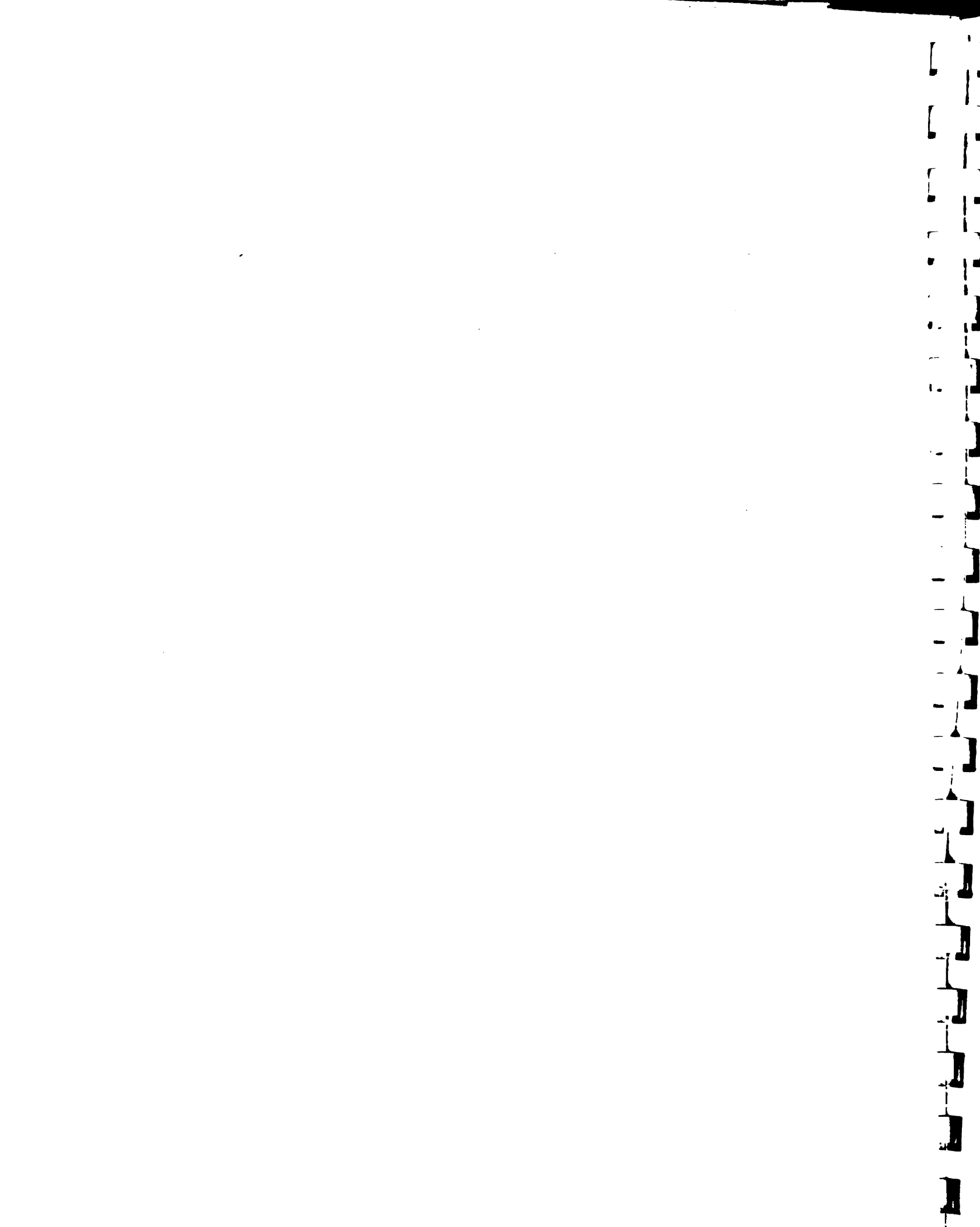


Cuadro A-5: PERU-EVOLUCION DE LA POLITICA CAMBIARIA, 1950-1988

AÑO	TASA CAMBIO NOMINAL INTIS/US\$	INDICE TASA CAMBIO REAL(1) (1978=100)	TASA CAMBIO REAL (1) INTIS/US\$
1950	0.015	80.9	----
1951	0.015	79.3	0.02
1952	0.016	78.5	0.02
1953	0.017	92.5	0.02
1954	0.019	102.4	0.02
1955	0.019	95.0	0.02
1956	0.019	91.7	0.02
1957	0.019	87.8	0.02
1958	0.023	102.5	0.02
1959	0.027	108.4	0.03
1960	0.027	99.9	0.03
1961	0.027	93.6	0.03
1962	0.027	88.7	0.03
1963	0.027	84.9	0.03
1964	0.027	78.1	0.03
1965	0.027	68.2	0.04
1966	0.027	64.5	0.04
1967	0.031	69.5	0.04
1968	0.039	76.3	0.05
1969	0.039	75.7	0.05
1970	0.039	76.3	0.05
1971	0.039	74.5	0.05
1972	0.039	72.0	0.05
1973	0.039	69.7	0.06
1974	0.039	66.2	0.06
1975	0.041	61.6	0.07
1976	0.058	68.8	0.08
1977	0.087	80.3	0.11
1978	0.159	100.0	0.16
1979	0.225	93.8	0.24
1980	0.289	86.0	0.34
1981	0.422	79.1	0.53
1982	0.698	84.4	0.83
1983	1.629	96.3	1.69
1984	3.467	101.7	3.41
1985	10.978	126.5	8.68
1986	13.950	92.1	15.14
1987	16.836	62.5	26.96
1988	128.330	63.5	202.10

(1) Calculado en base al concepto de paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Larios (1989).



CUADRO A-6: PERU: CONTROL DE PRECIOS Y SU ADMINISTRACION, 1988

Categoría	Tipo de Productos o Servicios	Ponderación en el IPC	Métodos Fijación y Reajuste
Controlados	Alimentos más sensibles	26%	Fijado por el Gobierno a través del CIPA. Varían a pedido de Comités de productores.
Regulados	Bienes manufacturados	28%	Variación automática hasta un % fijado por el MEF. Aumentos en el menor tiempo requieren de la autorización del CIPA. Se basan en solicitudes de comités de productores sobre la base de costos y se pueden prolongar hasta 45 días.
Supervisados	Productos Agrícolas y Servicios menos sensibles	24%	Basados en la oferta y demanda pero monitoreados por el CIPA para evitar "alzas injustificadas".
Regimen Especial	Medicinas y tarifas públicas	22%	Procedimientos individuales para cada bien.

Notas: CIPA = Comité Intersectorial de Precios Administrados.
MEF = Ministerio de Economía y Finanzas.



CUADRO A-7A: COSTOS DE PRODUCCION DE LA PAPA
EN EL DEPARTAMENTO DE JUNIN *

CARACTERISTICAS:

TECNOLOGIA INTERMEDIA

COSTOS POR HECTAREA SEMBRADA

CAMPANA 1888/1989

COSTOS DIRECTOS

PREPARACION DEL TERRENO	84,800
COSTOS DE SIEMBRA	39,200
LABORES CULTURALES	90,600
SEMILLA	108,000
FERTILIZANTES	40,100
PESTICIDAS	615,490
OTROS INSUMOS	15,205
COSECHA	125,700
LEYES SOCIALES	95,105
IMPREVISTOS	53,709

TOTAL COSTOS DIRECTOS 1'267,820

COSTOS INDIRECTOS PRINCIPAL 690,836

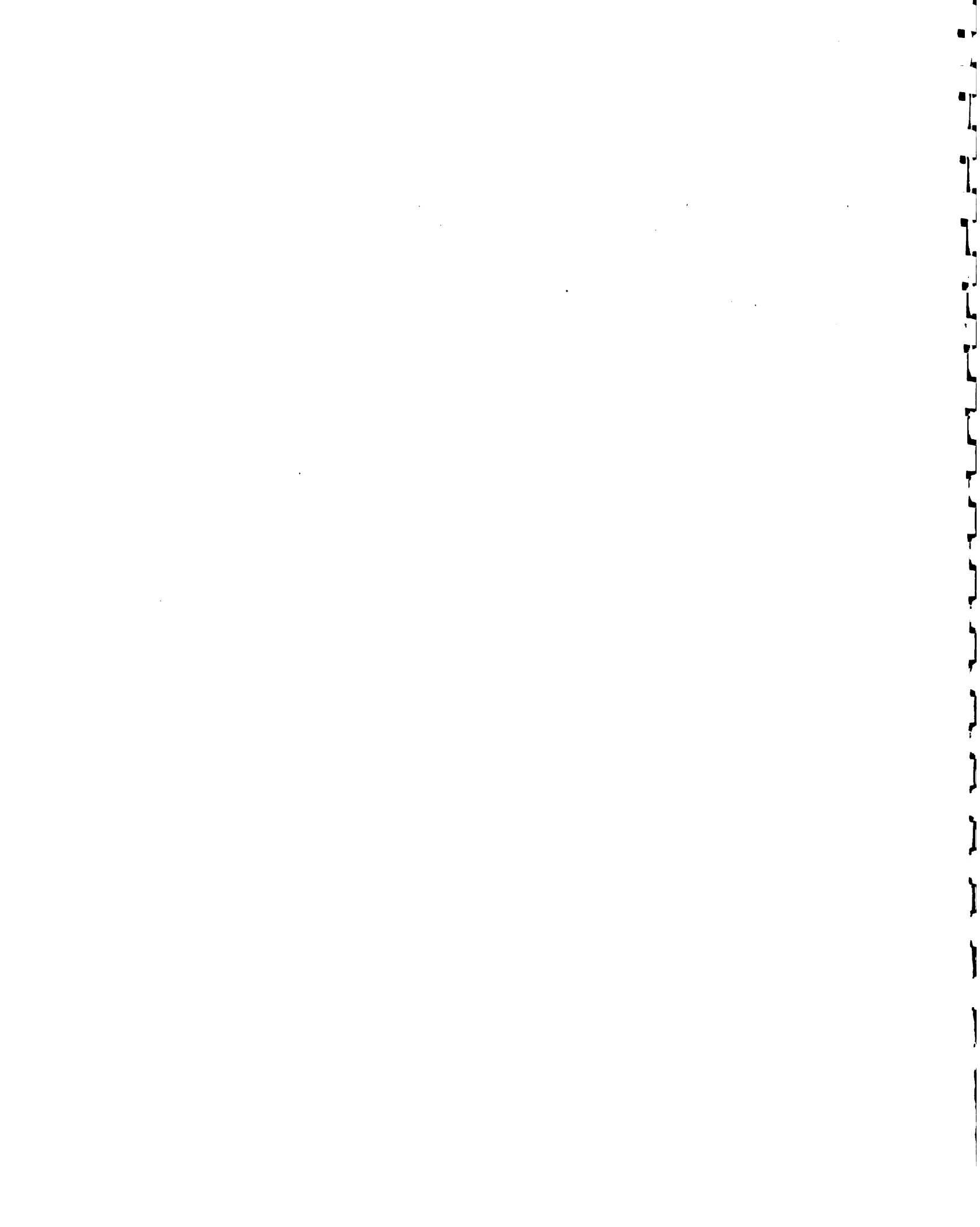
COSTOS ADMINISTRATIVOS	101,425
COSTOS FINANCIEROS 25%	3'294,163
ASISTENCIA TECNICA	68,462

TOTAL COSTOS INDIRECTOS 3'464,050

COSTOS TOTALES	4'731,870
INGRESOS 317(INT/KG.)	5'389,000
UTILIDAD	657,130

* Estructura de costos elaborado por la Organización Nacional Agraria (ONA) para concertar el precio en chacra de la papa de acuerdo al Acta firmada el 07/03/89.

Fuente: Del Valle et al (1989).



CUADRO A-7B: UTILIDADES DE UN PRODUCTOR DE PAPA ANTE DIVERSAS TASAS DE INTERES *.

INTERES %	UTILIDADES (Miles Intis)
19	1,617
20	1,475
21	1,328
22	1,172
23	1,009
24	837
25	657
26	468
27	270
28	63
29	(155)
30	(384)

* Precio de la papa: 317 Intis/Kg.
Fuente: Del Valle et al (1989).

CUADRO A-7C: PRECIOS DE LA PAPA Y UTILIDADES PARA EL PRODUCTOR ANTE UNA TASA DE INTERES DEL 25 %

PRECIO Intis/Kg.	UTILIDADES (Miles Intis)
50	3,882
100	3,032
150	2,182
200	1,332
250	482
300	368
350	1,218
400	2,068

Fuente: Del Valle et al (1989).



ENTREVISTAS

- INCASUR

Ing. Guillermo Fernández

- CENTRO INTERNACIONAL DE LA PAPA (CIP)

Socióloga Marisela Benavides

- INCATOPS

Ing. Carlos Cabrerizo

- FEDERACION AGRARIA DEPARTAMENTAL DE AREQUIPA (FADA)

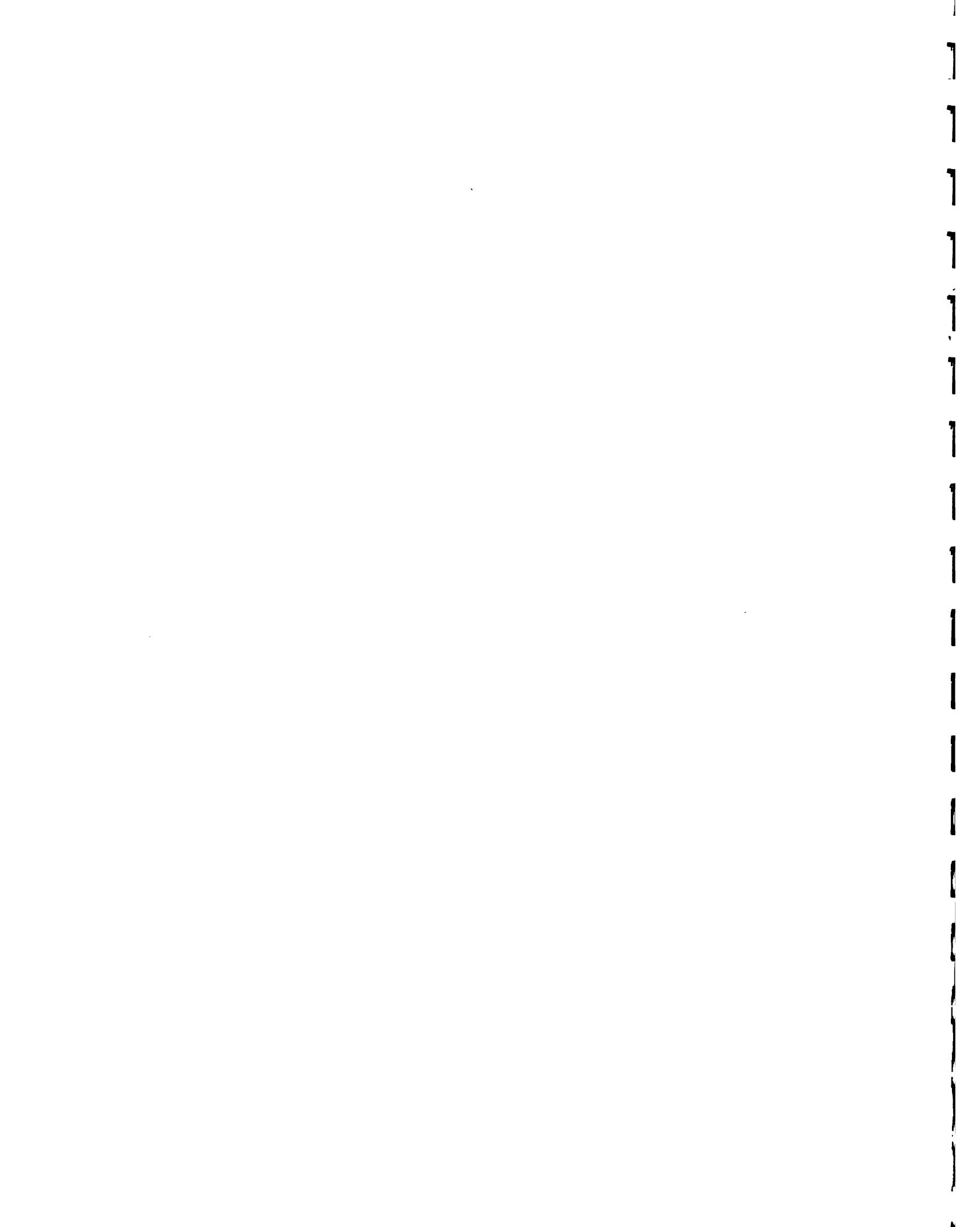
Econ. Elizabeth Nuñez

- FONGAL SUR

Ing. Carlos Collantes

- JUNTA NACIONAL DEL ALGODON

Ing. Jaime Angeles



ROL DE CONVERSATORIOS EN IICA/PERU

SETIEMBRE:

lunes 25 Expos.: Economista Sonia Arce, Consultor IICA
Tema : Exportaciones Agropecuarias:
Balance y Perspectivas

OCTUBRE:

lunes 9 Expos.: Economista Oscar Zaldivar, Jefe Ofic.
Inversión Pública y Privada
Gerencia de Investigación Económica, BCR
Tema : Inversión en la Agricultura: Balance y
Perspectivas

martes 17 Expos.: Economista Efraín Gonzales de Olarte,
Director del Instituto de Estudios Peruanos
(IEP)
Tema: Política Macroeconómicas y Sectoriales
para la Reactivación

NOVIEMBRE:

lunes 6 Expos.: Dr. Carlos Amat y León, Profesor de la
Facultad de Economía de la Universidad del
Pacífico
Tema: Hacia la Reactivación de la Agricultura



ASISTENCIA A EVENTOS

- Congreso de Ingenieros Agrarios
20 - 22 de setiembre de 1989.
- Tercer Congreso Nacional de Empresa Privada-CONFIEP
26 y 28 de setiembre de 1989.
- II Congreso y Foro sobre Política Agraria 1990-1995
Asociación Peruana de Economía Agrícola (APEA)
6 y 7 de octubre de 1989.
- VII Congreso Nacional de Ingeniería Agraria - Arequipa
18 - 21 de octubre de 1989.
- IV Seminario Taller sobre Crédito Campesino - Cusco
27 de noviembre al 1ro. de diciembre de 1989.
- Taller sobre Crédito Agrario, Asociación Peruana de
Economía Agrícola (APEA)
15 y 16 de diciembre de 1989

