


**EL SECTOR AGROPECUARIO
PERUANO EN 1992:
EVALUACION Y RECOMENDACIONES
PARA SU DESARROLLO**

Javier Escobal D'Angelo
Arturo Briceño Lira



grade



**EL SECTOR AGROPECUARIO
PERUANO EN 1992:
EVALUACION Y RECOMENDACIONES
PARA SU DESARROLLO**

Javier Escobal D'Angelo
Arturo Briceño Lira

GRADE
Lima, julio de 1992

Notas para el Debate/5

1ª Edición: Lima, 1992

Impreso en el Perú

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE

Av. del Ejército 1870, Lima 27, Perú

Edición: José Peláez Cáceres

CENDOC - BIBLIOTECA - GRADE: Catalogación en la fuente

Escobal, Javier; Briceño, Arturo

El sector agropecuario peruano en 1992: evaluación y recomendaciones para su desarrollo.

– Lima: GRADE, 1992 – (Notas para el Debate, 5)

<SECTOR AGROPECUARIO> <DESARROLLO AGRICOLA> <POLITICA AGRARIA>
<POLITICA DE PRECIOS> <PROPIEDAD DE LA TIERRA> <CREDITO AGRICOLA>
<INVERSIONES AGRICOLAS> <PERU> <1980 – 1992>

ISBN 84-89305-29-3

A través de las publicaciones de la serie Notas para el Debate, el Grupo de Análisis para el Desarrollo –GRADE– busca difundir los resultados de algunas de sus actividades, como seminarios o conferencias, o productos preliminares de sus estudios. Su propósito es contribuir a la discusión pública sobre alternativas de política económica y social, desde la perspectiva de quienes vienen investigando y reflexionando sobre estos temas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el punto de vista de GRADE, ni el de las instituciones a las que pertenecen.

CONTENIDO

| | Pág. |
|---|-------------|
| PRESENTACION | 7 |
| RESUMEN | 8 |
| INTRODUCCION | 9 |
| 1. ANTECEDENTES: FACTORES QUE DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA IMPIDIERON EL DESARROLLO AGROPECUARIO | 11 |
| 1.1. Entorno macroeconómico desfavorable | 11 |
| 1.2. Políticas de precios y comercialización inadecuadas | 13 |
| 1.3. Mercado de tierras segmentado e ineficiente | 15 |
| 1.4. Mercados financieros rurales poco desarrollados | 16 |
| 1.5. Gasto público e inversión insuficientes y mal asignados | 16 |
| 1.6. Reducido esfuerzo en generación y asimilación de tecnología | 18 |
| 1.7. Mal manejo de la base de recursos naturales | 18 |
| 1.8. Marco institucional inadecuado | 19 |
| 2. LA POLITICA AGROPECUARIA A PARTIR DE AGOSTO DE 1990 | 20 |
| 2.1. Entorno macroeconómico | 20 |
| 2.2. Políticas referidas al sector agropecuario | 21 |
| 2.3. Evaluación del desempeño del sector agropecuario | 32 |
| 3. COMO PROPICIAR EL CRECIMIENTO SOSTENIDO | 34 |
| 3.1. Consideraciones generales | 35 |
| 3.2. Políticas requeridas | 36 |
| 4. A MANERA DE CONCLUSION | 42 |
| BIBLIOGRAFIA | 45 |
| ANEXOS | 47 |

PRESENTACION

Pese a los avances conseguidos por el actual gobierno en la dirección de estabilizar la economía peruana y eliminar las distorsiones que hasta hace un tiempo la caracterizaban, es claro que todavía no se ha hecho un esfuerzo significativo para reanudar el crecimiento económico. En el marco de este relativo descuido al cual se ha sometido a la actividad productiva, el sector agrario es uno de los más afectados.

Siendo la agricultura uno de los temas de importancia en el trabajo de investigación que realiza el Area de Análisis de Políticas Macroeconómicas y Sectoriales de GRADE, en la actualidad se viene llevando a cabo una serie de proyectos vinculados al desarrollo agropecuario. Los avances y conclusiones de ese conjunto de investigaciones han sido recogidos en la elaboración de este diagnóstico y propuesta, que busca dar alternativas concretas de política económica para el sector, las cuales deberán propiciar su reflotamiento y desarrollo sostenido.

Por la naturaleza de su propósito –cual es proponer lineamientos de política para una acción inmediata–, éste documento tiene más la forma de un ensayo que de un estudio estrictamente académico. No se encontrará entonces en él una sustentada discusión analítica de cada elemento de la propuesta. Es tarea pendiente para el debate que se desea motive este documento el evaluar y afinar los mecanismos aquí establecidos, e incluso plantear salidas más eficientes.

Este documento está basado en un informe sobre la situación del agro peruano en 1992, preparado por los autores a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Varios de los estudios e investigaciones que sustentan este ensayo se vienen realizando gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), instituciones estas dos últimas que auspician al Consorcio de Investigación Económica. Los autores desean expresar su reconocimiento a César Calderón y José Gallardo, quienes colaboraron en la investigación.

Lima, julio de 1992

RESUMEN

La actividad agropecuaria en el Perú se encuentra estancada. Tal situación es resultado de las rigideces estructurales de la economía peruana (mercados segmentados, ineficientes incluso inexistentes), de la reducida importancia que el manejo económico le ha dado en las últimas décadas a este sector y, fundamentalmente, de la poca adecuación de las políticas aplicadas en relación a las reales necesidades de la agricultura.

Los programas de estabilización y de reformas estructurales que desde julio de 1990 se vienen aplicando en la economía peruana han superado en alguna medida los problemas estructurales y han mejorado el nivel de protección efectiva para la producción agropecuaria. Sin embargo, aún no se ha avanzado en áreas primordiales, como garantizar la respuesta de la oferta agrícola mediante la recuperación de la frontera agraria perdida, la mejora en la infraestructura vial y de mercados, y el fomento de la inversión en el sector; incorporar al mercado a los agricultores desligados; y corregir las imperfecciones todavía presentes en las políticas de desarrollo aplicadas en el sector.

El documento propone específicamente evitar las excepciones al sistema de precios libres, buscando mecanismos más transparentes si se pretende proteger a ciertos cultivos; realizar inversiones que permitan reducir los costos de comercialización; culminar cuanto antes el proceso de asignación de derechos de propiedad, para que se pueda liberalizar eficientemente el mercado de tierras; fomentar el desarrollo de un sistema financiero rural, que opere competitivamente; emprender proyectos de inversión pública de poca envergadura pero que signifiquen un aumento sustantivo en el corto plazo de la productividad de las tierras (electrificación rural, vías de comunicación, silos, pequeñas irrigaciones, recuperación de tierras con problemas de drenaje y salinización); potenciar la transferencia de tecnologías adecuadas; regular el uso de los recursos naturales, evitando la depredación; y realizar reformas institucionales que hagan del sector público un agente propulsor del desarrollo agrario.

INTRODUCCION

Un rasgo central de la evolución de la agricultura peruana a lo largo de las últimas décadas ha sido su total estancamiento, tanto respecto a su dinámica de crecimiento en periodos previos como frente a la evolución de los demás sectores productivos. Este estancamiento constituye uno de los principales problemas económicos del país, en tanto la tercera parte de la PEA está empleada en la actividad agrícola; aunque la participación de la agricultura en la producción total se haya contraído notablemente, continúa siendo una actividad de alta prioridad pues es donde obtienen sus ingresos los sectores más pobres de la sociedad peruana.

Entre las razones de dicho estancamiento destaca el hecho que el sector agrícola no haya disfrutado de un funcionamiento competitivo de los mercados de bienes y factores. Ello es resultado, en primer lugar, de la política macroeconómica de casi todos los gobiernos recientes, que ha deprimido sistemáticamente la rentabilidad de los bienes agrícolas y transables en relación a la de los bienes industriales y no transables. El modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, vigente explícita o implícitamente desde hace más de tres décadas en el Perú, ha tenido un sesgo marcadamente antiagrario.

En todo caso, la política de protección al agro aplicada en la última década, que consistió fundamentalmente en sistemas de precios de garantía y refugio, resultó insuficiente para compensar el desfavorable entorno macroeconómico. Más insuficiente aun lo fue para promover el desarrollo agrícola. Dicha política, además, sólo favoreció a unos pocos cultivos de la Costa; los mecanismos de comercialización (políticas de precios o provisión de insumos a precios subsidiados) promovieron el desbalance en la producción, favoreciendo a los cultivos ligados al consumo urbano. Por su parte, la política comercial redujo los niveles de protección efectiva para casi toda la producción agrícola.

Junto a la política macroeconómica, también han sido nocivas las rigideces estructurales de la

economía peruana. La existencia de un mercado de tierra segmentado, donde los derechos de propiedad no están claramente establecidos, ha limitado la inversión privada en el área rural al reducir la rentabilidad esperada de las inversiones. Además, la inexistencia de un mercado de capitales competitivo ha impedido que el mercado de tierras opere eficientemente, no permitiendo que el agricultor venda su tierra al valor presente neto de los recursos que esa tierra estaría en capacidad de generar.

A partir de julio de 1990, el gobierno del presidente Fujimori aplicó un programa de estabilización para acabar con la hiperinflación y un programa de reformas estructurales orientado a modificar la organización y el funcionamiento del sector público y de los principales mercados de la economía. Las reformas estructurales más destacadas fueron la reforma del mercado financiero, la reforma del sector externo (que incluyó una liberalización comercial y la liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos), y las reformas en los mercados de factores (tierra, trabajo y capital).

La política de precios agropecuarios, concordante con la política general de liberalización de precios de la economía, eliminó los controles de precios de los alimentos e insumos agropecuarios. El gobierno eliminó también la exclusividad de las empresas públicas en la importación y comercialización de alimentos e insumos.

La reforma del mercado financiero implicó por su parte una liberalización de las tasas de interés, eliminándose las preferencias que otorgaba el Banco Agrario. El recorte de fondos de dicho banco, enmarcado en el programa de restricción crediticia, imposibilitó el financiamiento de las campañas agrícolas 1990-1991 y 1991-1992.

La apertura comercial, uno de los ejes del programa de estabilización, habría en cambio favorecido a la agricultura por varias razones. En primer lugar, se redujo el promedio arancelario y la dispersión de las tasas; en segundo lugar, se eliminó la mayor parte de restricciones para arancelarias (prohibiciones y/o licencias de

importación o exportación, así como el dictamen de no competencia y otras barreras); finalmente, se suprimió las cuotas de importación bajo monopolio de ENCI.

Tales son, en apretada síntesis, las reglas de juego que en la actualidad debe enfrentar la agricultura nacional. Sin duda, la existencia de un entorno macroeconómico sin distorsiones es condición necesaria para el crecimiento agrícola. Sin embargo, ello no es suficiente. Paralelamente al proceso de estabilización macroeconómica, el Estado debe dirigir sus esfuerzos a mejorar la competitividad con la que operan los mercados ligados a la actividad agropecuaria.

Se podría decir que se ha avanzado en la dirección correcta al desmantelarse la mayoría de restricciones que impedían que el agro operara de manera competitiva. Sin embargo, el entorno macroeconómico que enfrenta actualmente este sector puede poner en peligro los avances logrados. Si el gobierno considera, más allá de la retórica constitucional, que el sector agropecuario tiene prioridad, debe enfrentar con prontitud sus necesidades urgentes. Ello implica incrementar sustancialmente el gasto de inversión dirigido al sector, en vez de insistir en subsidios indiscriminados al fertilizante o al crédito. Recuperar al presupuesto público como instrumento fundamental de la acción del Estado es la mejor forma de potenciar al sector agrario sin poner en peligro al programa de estabilización.

El propósito de este documento es analizar la evolución reciente del sector agropecuario peruano, determinando el efecto que sobre tal evolución

han tenido las medidas de política aplicadas a partir de julio de 1990. Dicho análisis permite al mismo tiempo establecer en qué frentes está aún pendiente la toma de decisiones. Ello conduce al segundo gran propósito de este trabajo, cual es sugerir lineamientos de política específicos dirigidos a eliminar las restricciones estructurales que todavía subsisten en el sector.

Para que resulte óptimo el esquema al cual se ha adscrito el manejo del sector agrícola es, pues, necesario cumplir con una serie de objetivos. En primer lugar, se debe garantizar la respuesta de la oferta agrícola, a través de la mejora en la infraestructura vial y de mercados. Asimismo, se debe recuperar la frontera agrícola perdida y fomentar la investigación e inversión en el sector, con miras a elevar la productividad media del agro. Por otro lado, se debe realizar esfuerzos para incorporar gradualmente a los agricultores desligados de los mercados. Finalmente, se tiene que corregir algunas restricciones o imperfecciones todavía presentes en el funcionamiento de los mecanismos aplicados para el desarrollo del sector.

La forma que debe tomar la política agropecuaria para conseguir tales objetivos es detallada en la parte central de este documento. Previamente, en la primera parte, se hace una revisión de los factores que en la última década han impedido el desarrollo de la actividad agrícola, y en la segunda se revisa la política macroeconómica y agrícola del actual gobierno. Al final se hace un balance de los posibles efectos de los lineamientos sugeridos y de sus limitaciones. El documento incluye también dos anexos.

1. ANTECEDENTES: FACTORES QUE DURANTE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA IMPIDIERON EL DESARROLLO AGROPECUARIO

La política macroeconómica peruana ha sido particularmente adversa al agricultor a partir de los años cincuenta, a medida que ganaba consenso la idea del protagonismo de la industria en el desarrollo, idea que se tradujo en un sostenido impulso al proceso sustitutivo de importaciones. Decisiones como la sobrevaluación de la moneda nacional, necesaria para estimular la industria sustitutiva, y las políticas de subsidio al consumidor urbano, represivas de los precios de los alimentos, resultaron nocivas para la producción agrícola, en especial para la destinada a la exportación. Así, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones propició la crisis del agro, reflejada en una insuficiente producción en relación a una demanda creciente. Ello derivó paulatinamente en una pérdida de importancia del sector agrícola en la producción nacional.

Un efecto de esta crisis agrícola ha sido el deterioro de los términos de intercambio para la agricultura respecto a los demás sectores de la economía desde 1950. En adición a esta tendencia, a partir de 1970 los precios al productor registraron amplias fluctuaciones respecto a su media en ciclos de seis u ocho años, acentuando una volatilidad evidentemente desfavorable para el productor.

Dicha volatilidad estuvo relacionada con la intensificación durante la década de los setenta de la intervención del Estado en los mercados vinculados a la agricultura. Tal intervención obedecía a la estrategia de brindar alimentos baratos a los consumidores urbanos, para lo cual se instauró rígidos controles de precios y se creó varias empresas públicas, como la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA) y la Empresa de Comercialización de Insumos (ENCI). Durante esa década, la agricultura creció a una tasa anual de 0.8%, frente un crecimiento de la economía de 3.6% al año.

Tal fue el estado en que el sector agrícola tuvo que encarar el advenimiento de los años ochenta. La década pasada ha resultado determinante en la

profundización de la crisis del sector, pues significó la introducción de una serie de factores que hoy impiden su normal desempeño. A continuación se revisa el entorno macroeconómico durante dicha década y el modo en que los factores en cuestión han trabado el desarrollo agrario.

1.1. Entorno macroeconómico desfavorable

El periodo 1980-1985 se inicia con un cambio de rumbo en el manejo económico respecto al régimen militar previo. El gobierno de Fernando Belaúnde optó por reducir el grado de intervención directa del Estado y empezó a utilizar de manera intensa los mecanismos del mercado. Durante los primeros dos años de ese gobierno se logró altas tasas de crecimiento que permitieron una política de gasto expansiva, incrementándose así las inversiones en el agro.

Sin embargo, los crecientes desequilibrios fiscales y en la balanza de pagos obligaron al gobierno a efectuar ajustes hacia fines de 1982. A una política monetaria y crediticia restrictiva se sumaron el reajuste parcial de precios de los principales bienes y servicios públicos y la reducción del retraso cambiario.

En ese contexto empezaron los síntomas de un rebrote inflacionario, obligando a modificar nuevamente los lineamientos de política. La preocupación del gobierno por la inflación lo llevó a reducir el ritmo de los reajustes cambiarios, deteriorándose los términos de intercambio entre la agricultura y los sectores industriales. Como consecuencia, las importaciones, en especial las de alimentos, se incrementaron sustancialmente.

Los efectos de esta política sobre el sector agrícola fueron agravados por fuertes inundaciones en el norte del país y sequías en el sur andino a raíz del Fenómeno del Niño, que en 1983 fue excepcionalmente fuerte. La producción global del país se redujo así más de 12% durante 1983, mientras que la producción agropecuaria cayó más de 9%.

Entre 1984 y 1985 el gobierno optó por retornar a un esquema de ajustes parciales para eliminar los déficit fiscal y de balanza de pagos que la política expansiva previa había generado. Las

correcciones adoptadas generaron un superávit de balanza de pagos, permitiendo acumular reservas hasta por 1,400 millones de dólares a mediados de 1985. A su vez, los reajustes de precios públicos permitieron reducir el déficit fiscal, aunque a expensas de una inflación correctiva. La reducción del crédito agrícola, un fuerte proceso devaluatorio y la significativa elevación de los aranceles, permitieron la recuperación comercial y el cierre del déficit fiscal.

El saldo del periodo no fue positivo para la agricultura, que creció dificultosamente a una tasa anual promedio de 1.8%. Las políticas sectoriales, especialmente la crediticia, sólo pudieron atenuar el efecto negativo de la inestabilidad macro-económica en algunos casos (para el arroz, el maíz duro y el azúcar). La producción de café, trigo, algodón y papa, en cambio, se estancó.

En julio de 1985, con la entrada del gobierno de Alan García, se planteó explícitamente la necesidad de redistribuir el ingreso como requisito para hacer viable un crecimiento sostenido. Para alcanzar dicho objetivo se decidió ejecutar un programa de gasto dirigido desde el Estado, entre cuyos principales beneficiarios estarían los estratos más pobres de la agricultura nacional.

El nuevo esquema de política económica se sustentaba en el convencimiento de que el diagnóstico del gobierno anterior sobre las causas de la inflación era errado, y que no existía exceso de demanda en la economía. Antes bien, la inflación se originaba en el incremento de los costos de producción, a lo cual se unían las expectativas de los agentes económicos. No se consideraba inflacionaria a la política expansiva del gasto y, por ende, se restituyó capacidad de consumo a la población mediante un incremento de las remuneraciones a ritmo mayor que el de la inflación, y se asumió una política fiscal expansiva y una política de precios favorable al productor agropecuario. Para asegurar una respuesta del aparato productivo a esta expansión de la demanda, el gobierno buscó estabilizar los costos de producción manteniendo un tipo de cambio nominal estable, reduciendo los costos financieros y recurriendo al control de precios.

Durante los dos primeros años de ese gobierno fue posible financiar tal expansión de la deman-

da gracias a la elevación de las importaciones, que mejoró la recaudación aduanera; además, se redujo unilateralmente el servicio de la deuda externa y se usó las reservas internacionales que el gobierno anterior había acumulado. La fijación del tipo de cambio permitió que los costos de importación de alimentos e insumos agrícolas -expresados en moneda nacional- fueran estables. Por su parte, la política salarial elevó la capacidad de compra de la población, llevando a un fuerte incremento de las importaciones.

Hacia mediados de 1987 se hicieron evidentes las incoherencias entre el programa de reactivación agropecuaria y el programa macroeconómico. La fijación del tipo de cambio nominal ocasionó una apreciación de la moneda que afectó el nivel de exportaciones y elevó la importación de productos industriales. En 1986 las exportaciones se habían reducido en 400 millones de dólares con respecto a 1985, mientras que las importaciones habían aumentado en 700 millones de dólares. Como resultado, en 1986 la balanza en cuenta corriente fue negativa en 1,018 millones de dólares y se perdió reservas internacionales por 520 millones de dólares. Paralelamente, la fijación de las tasas de interés por debajo de los niveles de inflación llevó a un proceso de desintermediación financiera que habría de agudizarse en los años siguientes.

En lugar de corregir las distorsiones del sistema de precios relativos, el gobierno recurrió a la emisión monetaria para financiar su gasto (durante 1987 y 1988 el financiamiento del déficit a través de emisión superó el 5% del PBI). Los desequilibrios explotaron a fines de 1987, sin que el gobierno iniciara un proceso correctivo. Esta renuencia o incapacidad del gobierno para elevar los ingresos fiscales y corregir el atraso cambiario sumió al país en la segunda peor hiperinflación de la historia mundial moderna.

Al comparar los precios al productor y al consumidor con los que hubiesen regido en un entorno macroeconómico equilibrado, se hace evidente que la política de precios agrícolas del gobierno de García generó un impuesto implícito a todos los agricultores que tuvieran alguna relación con los mercados intervenidos. Se ha calculado que dicho impuesto a la agricultura fue mayor a 1,850

millones de dólares durante el periodo 1985-1990 (Escobal y otros, 1992). Dicho monto fue revertido sólo parcialmente hacia los consumidores a través de menores precios (alrededor de 216 millones de dólares). La diferencia, más de 1,600 millones de dólares, es puramente pérdida social.

A partir de la anterior revisión de la política macroeconómica durante el periodo 1980-1990, se puede establecer que la causa fundamental del estancamiento del sector agrario peruano ha sido la existencia de una matriz de política discriminatoria, que deprimió artificialmente la rentabilidad de los bienes agrícolas y transables con relación a los bienes industriales y no transables. Las políticas implementadas fueron pues tributarias del sesgo antiagrario del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

La manera en que se castigó a la actividad agrícola es evidenciada por el retraso sistemático de los precios agrícolas respecto a los del sector manufacturero. Esta tendencia no se debió a una mejora en la productividad del sector, sino a políticas específicas como la fijación del tipo de cambio por debajo de su nivel de paridad, que abarató la importación de alimentos. Esa sobrevaluación de la moneda nacional afectó a casi todos los bienes agrícolas, desalentando a los bienes exportables y estimulando la importación. Además, la importación de alimentos generó una presión deflacionaria en el nivel de precios agrícolas, lo que no sucedió con los productos manufacturados (protegidos por la política arancelaria o por mecanismos paraarancelarios). Lo anterior indujo también un patrón de consumo desfavorable al productor agrícola nacional.

El entorno macroeconómico perjudicó al productor agrícola no sólo por la orientación de la política, sino también por la inestabilidad de ésta. Las sucesivas crisis de balanza de pagos generadas por el esquema de sustitución de importaciones y el creciente proceso inflacionario de los últimos quince años causaron grandes fluctuaciones en la aplicación de las medidas, creando un clima de incertidumbre. Esta inestabilidad fue

dañina para el sector agrícola debido a su fuerte relación con el sector externo. Adicionalmente, este entorno macroeconómico negativo alejó del campo a la inversión privada.

1.2. Políticas de precios y comercialización inadecuadas

Durante la década pasada la política de precios agrícolas tuvo dos etapas claramente diferenciadas. Entre 1980 y 1985, dentro de una nueva orientación económica que dio prioridad a los mecanismos de mercado, la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario de 1980 liberalizó los precios al productor, hasta entonces fijados por el gobierno. Paralelamente se suprimió la mayoría de los controles a la comercialización¹. Sin embargo, el empleo del tipo de cambio como mecanismo antiinflacionario redujo la rentabilidad de los productos transables y sus sustitutos. A su vez, los precios de los fertilizantes se mantuvieron en términos reales en valores muy cercanos a sus precios de frontera; el agua, en cambio, tuvo un precio mucho menor a su costo marginal de largo plazo, motivando su uso ineficiente.

Desde julio de 1985 la política de precios se caracterizó por un intervención estatal creciente. La política agraria tuvo como base al Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (PRESA), dirigido a asegurar a los productores agrícolas una demanda creciente a precios «rentables». La parte medular de este programa estaba conformada por un esquema de precios de garantía y refugio, un fondo que financiaría dichos precios, la aplicación de un arancel adicional de 15% sobre el precio CIF de los principales rubros agrícolas, y la asignación a ENCI de exclusividad en la importación de tales rubros.

Esta política de precios, luego de producir una mejora de 90% en los términos de intercambio entre mediados de 1985 y principios de 1987, llevó a un deterioro paulatino de éstos. En 1990 los términos de intercambio cayeron hasta un valor equivalente a 35% del nivel registrado en 1987.

1. ENCI perdió el monopolio que tenía en la comercialización, pero la Empresa Especial para la Comercialización de Arroz S.A. (ECASA), creada en 1979, conservó su posición monopsonica.

El control de precios incluyó también a los insumos agrícolas: entre 1985 y 1988 los fertilizantes se abarataron a tal punto que se vendían en el mercado interno a un precio que cubría apenas el 5% de su costo de producción. Esto motivó el contrabando de esos insumos hacia los países vecinos, donde los precios eran bastante mayores. Se continuó subsidiando el agua, lo que favoreció a productores que la usan intensivamente: el precio de dicho recurso, luego de caer en las primeras dos campañas (1985/86 y 1986/87) se elevó a partir de la campaña 1987/88, pero sin acercarse a su costo marginal de largo plazo.

En general los niveles de protección efectiva para el sector durante la década del ochenta fueron muy negativos, en parte debido a la fuerte sobrevaluación de la moneda mantenida a lo largo del periodo. Los niveles de desprotección fueron mayores para los productos exportables como el algodón y café; algunos productos importables como el maíz y el arroz, en cambio, tuvieron niveles de desprotección reducidos. A fines del gobierno de Alan García, a nivel agregado y sin considerar la sobrevaluación de la moneda, el sector agrícola gozaba de una protección efectiva de 6%, cuando la protección promedio de la economía se situaba en 19% y existían sectores que tenían una protección superior al 100%.

La comparación de los precios internos de los productos agrarios con sus respectivos precios de frontera revela que la política de precios y subsidios del gobierno aprista produjo en la práctica una transferencia de ingresos desde los estratos más pobres hacia el estrato más rico de la agricultura peruana. En general los productores de café, maíz amiláceo, papa, cebada, trigo y demás cereales andinos, que representan el segmento más pobre de la agricultura nacional, fueron perjudicados, mientras que los productores de ciertos cultivos sustitutos de importaciones (arroz y maíz amarillo duro), mejor ubicados en la escala de distribución del ingreso, resultaron beneficiados. En todo caso, el que entre 1985 y 1990 los precios internos estuvieran alejados de los precios de frontera significó para la agricultura peruana una pérdida superior a los 1,500 millones de dólares, equivalente a una pérdida anual de 15% del producto bruto agropecuario.

Así pues, la política de precios de garantía y de refugio aplicada en la última década resultó insuficiente para compensar el impacto negativo sobre el agro de las medidas aplicadas para beneficiar a los consumidores y a la industria. Menos aun pudo promover el desarrollo agrícola: dicha política sólo favoreció a unos pocos cultivos de la Costa. De ese modo, los mecanismos de comercialización (bien las políticas de precios o la provisión de insumos a precios subsidiados) promovieron el desbalance en la producción, favoreciendo a cultivos ligados al consumo urbano.

1.3. Mercado de tierras segmentado e ineficiente

La Reforma Agraria de 1969 transformó radicalmente la estructura de tenencia de la tierra en el Perú. Implicó la adjudicación de 9.5 millones de hectáreas a 480,000 familias, e hizo que el sistema de propiedad de la tierra fuera predominantemente asociativo, inclusive en regiones en las que las condiciones geográficas no lo favorecían. Sin embargo, descuidó otros aspectos relevantes: no se aplicó políticas de precios, comercialización, asistencia técnica, financiamiento y creación de infraestructura.

El proceso de reforma significó la desaparición de las grandes plantaciones costeñas y las haciendas serranas, creando en cambio dos nuevas formas de propiedad de tipo asociativo, las Cooperativas Agrarias de Producción (CAPs) y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). Estas nuevas unidades productivas fueron poco dinámicas porque el esquema legal sobre el que se montó la reforma carecía de incentivos al empleo y la producción. Como consecuencia se empezó a emplear mano de obra asalariada sin derechos de propiedad y a descapitalizar paulatinamente a las empresas.

Las limitaciones y debilidad de la reforma llevó a estas formas de gestión colectiva a una serie de problemas internos en organización, manejo empresarial y disciplina, y a problemas en obtención de crédito, acceso a insumos y a capacitación técnica, precios desfavorables, altos costos de insumos, etc. Estos problemas fueron acumulándose y agravando la situación, dando lugar a los cambios que hoy se observan en el agro.

La estructura de tenencia y de organización devino al poco tiempo en artificial e ineficiente, impidiendo que se destine los recursos disponibles a las actividades agrícolas más rentables desde el punto de vista privado y social. Surgió en consecuencia en la Costa un proceso activo de parcelación, que tomó fuerza a fines de los setenta. En la actualidad, más de 80% de las cooperativas se han parcelado o están en proceso de hacerlo. La delimitación de derechos y la titulación para estos propietarios está pendiente.

Tales cambios en la estructura de propiedad en la Costa han afectado la organización y la producción, y pueden tener importantes efectos sociales. Apenas iniciado el proceso de parcelación empezó a registrarse una mayor rentabilidad por hectárea -en buena parte debido a un entorno macroeconómico favorable-, pero luego han surgido problemas que muestran la fragilidad del sistema parcelario como alternativa de mediano y largo plazo para la agricultura costeña.

En concreto, la modificación de la escala de producción causada por el proceso de parcelación ha hecho necesario rediseñar canales de riego, trazar linderos y caminos de acceso. Asimismo, la posibilidad de hacer uso de sistemas, maquinarias e insumos de alta tecnología se ha visto seriamente limitada. Los costos de los insumos se han elevado al convertirse el parcelero en comprador al menudeo. De otro lado, han surgido problemas en la gestión de las parcelas debido a la falta de preparación de los trabajadores convertidos en propietarios. A raíz de la deficiente comercialización de la producción de los parceleros, han reaparecido diversas modalidades de intermediación, lo cual ha reducido su capacidad negociadora y, por tanto, sus ingresos.

En la Sierra, las SAIS aglutinaron cooperativas y comunidades en extensiones que podían fácilmente superar las 100,000 hectáreas. Muchas SAIS pudieron mantenerse con relativo éxito durante buena parte de la década del ochenta a pesar de la agresión externa, especialmente de los movimientos subversivos, y pese a no haber cumplido con sus objetivos sociales primigenios. En efecto, la hegemonía de los técnicos en la administración de las SAIS y el que la Reforma Agraria no afectara sustancialmente su estructura

productiva permitió a estas asociaciones minimizar problemas de organización, manejo empresarial y disciplina. Así, mediante las SAIS se pudo «administrar» las tensiones entre comunidades y cooperativas causadas por la disputa por los derechos de propiedad sobre la tierra. Esto permitió seguir dilatando la solución al problema de asignación de derechos de propiedad entre agricultores individuales, cooperativas y comunidades. Sin embargo, la agresión de los movimientos subversivos hace que ello sea cada vez más difícil.

En el caso de la Selva, parte importante de cuya agricultura es de características migratorias, la no asignación de derechos de propiedad no ha sido un obstáculo para su explotación. Sin embargo, la rápida expansión agrícola y el aumento de la presión poblacional a lo largo de la década de los ochenta han motivado un uso extensivo e inadecuado de los recursos naturales, generando un rápido proceso de deforestación.

Que el mercado de tierras, además de segmentado, opere sin una clara asignación de los derechos de propiedad ha restringido la inversión privada en el campo, pues la rentabilidad esperada de las inversiones resulta demasiado baja. Además de ello, la inexistencia de un mercado de capitales competitivo ha impedido al mercado de tierras operar con eficiencia. En efecto, el agricultor está imposibilitado de vender su tierra al valor presente neto de los recursos que esa tierra podría generar. De otro lado, la presión de la demanda por la tierra ha generado un proceso de atomización de la unidad productiva, con la consecuente pérdida de importantes economías de escala en el proceso productivo.

La pérdida de suelos debido a su erosión o explotación irracional han determinado una presión adicional sobre las mejores tierras. Este fenómeno es especialmente fuerte en la Sierra, donde la productividad ha caído más aun. De otro lado, la crisis económica, especialmente sentida en las grandes ciudades, ha agravado la presión de la demanda por tierra en tanto ha revertido el proceso de migración, agudizando la escasez de tierra en áreas rurales. Ningún gobierno ha sido capaz de diseñar políticas para frenar y revertir este proceso.

1.4. Mercados financieros rurales poco desarrollados

La política crediticia de los gobiernos de Belaúnde y García se basó en el otorgamiento de créditos subsidiados a través del Banco Agrario. Los montos del subsidio crecieron sustancialmente durante buena parte de la década, mientras que la tasa de interés real caía a raíz del proceso inflacionario. En especial, la política crediticia del gobierno de García fue desde el principio un instrumento activo de transferencia de recursos hacia el agro. Entre 1985 y 1987 el crédito agrícola creció rápidamente, aunque sin favorecer por igual a todos los cultivos.

Los recursos prestados por el Banco Agrario entre 1985 y 1990 estuvieron cercanos a los 2,950 millones de dólares. Esta cifra, expresada en términos reales, fue 27% mayor a la que se prestó durante el quinquenio anterior. De ese total, alrededor de 1,500 millones de dólares fueron transferidos como subsidio crediticio entre 1985 y 1988. Si bien parte de estos fondos (unos 290 millones de dólares) fue al Trapecio Andino, zona donde viven los agricultores más pobres del país, el grueso del subsidio benefició a los agricultores más prósperos.

El colapso posterior de la conducción de la economía peruana generó una reducción drástica en los subsidios crediticios. No obstante, dichos subsidios continuaron concentrados fuera del área más pobre del país, en cultivos asociados a agricultores relativamente ricos: de los 817 millones de dólares transferidos mediante subsidio crediticio en el periodo 1989-1990, sólo 16% se dirigió al Trapecio Andino.

El subsidio otorgado por el Banco Agrario fue financiado mayormente con transferencias directas del BCR. A partir de 1987, la mayor parte de los recursos prestados a los agricultores por el Banco Agrario provinieron de dicha fuente. Ello terminó por dejar al Banco Agrario en una situación deplorable: de ser una entidad cuyas fuentes fundamentales de financiamiento eran sus recuperaciones y depósitos (cerca del 70% de sus recursos en 1985), se convirtió en una simple ventanilla de emisión inorgánica del Banco Central de Reserva. En 1990 más del 80% de los recursos del Banco

Agrario provenían del programa monetario del BCR.

El propósito del subsidio financiero del Estado era promover el desarrollo de los agricultores de menores recursos. En la práctica, sin embargo, el subsidio estuvo sesgado en favor de algunos cultivos, principalmente localizados en la Costa, y benefició a un reducido porcentaje de agricultores con influencia política o con altos ingresos (principalmente productores de arroz, algodón y maíz amarillo duro). En las épocas de crisis fiscal y contracción del crédito, el porcentaje de productores con acceso al crédito estatal disminuyó, dirigiéndose los escasos recursos a los productores de altos ingresos, es decir, a aquéllos que tenían acceso a otras fuentes de crédito. La política crediticia implementada dio así grandes e inesperadas ganancias a los agricultores más ricos.

La imposibilidad de utilizar la tierra como garantía ha contribuido a limitar el desarrollo de los mercados financieros rurales. Ello ha sido una de las causas de la exigua base de fondos prestables provenientes del sector formal. En la práctica, nueve de cada diez agricultores se han visto obligados a recurrir a recursos propios, a financiamiento de habilitadores o a préstamos que tienen como contrapartida relaciones de reciprocidad, debido a su incapacidad de acceder a crédito en el sector formal. En todos estos casos, las tasas de interés en estas operaciones suelen ser bastante superiores a las vigentes en el mercado formal, debido al mayor riesgo involucrado.

1.5. Gasto público e inversión insuficientes y mal asignados

Como era de esperar, la poca rentabilidad de la actividad agrícola luego de las reformas del gobierno militar redujo la inversión privada, lo cual no afectó al sector porque la inversión pública ocupó su lugar e incluso la superó en magnitud. La inversión pública creció en términos reales más de 40% durante la década de los setenta; la participación de la agricultura en el total de la inversión pública se elevó de 6% a 16%.

Durante los primeros años del gobierno de Belaúnde, la política de gasto expansiva se tradujo en una mayor inversión en la creación de

infraestructura para el desarrollo agrícola. Esta inversión se concentró en proyectos hidráulicos, con el objetivo explícito de ampliar la frontera agrícola. Se dejó así de lado la recuperación de tierras o la mejora de la productividad de la tierra agrícola existente.

La mayor parte de la inversión se hizo en grandes proyectos en la Costa, entre los que destacan Majes-Sihuas, Chira-Piura, Jequetepeque-Zaña y Tinajones. Se construyó infraestructura y sistemas de transmisión de aguas, aunque todavía están pendientes buena parte de los sistemas de distribución y las obras civiles a nivel de las parcelas. En consecuencia, sólo unas 15,000 hectáreas fueron incorporadas efectivamente cada año durante el periodo 1975-1985 (Banco Mundial 1985). Los costos por hectárea fueron extremadamente elevados, llegando a niveles hasta veinte veces superiores a los registrados en proyectos de ampliación de frontera por tecnificación de riego o rehabilitación de tierras.

Pese a que la rentabilidad marginal de la nueva inversión era elevada, varias de estos proyectos -entre los que destaca el proyecto Majes- mostraron ser claramente antieconómicos. La prioridad que se dio a estas inversiones hizo que se desatendiera tierras que no estaban comprendidas en dichos proyectos. Así, por problemas de drenaje, entre 10,000 y 15,000 hectáreas se salinizaban anualmente, cifra similar a las hectáreas que se incorporaban mediante los grandes proyectos.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta la inversión pública en agricultura se redujo sustancialmente. Mientras en el periodo 1981-1984 casi 1% del PBI fue destinado a invertir en este sector, durante la administración de García se asignó menos de 0.7% del PBI. Sin embargo, en tanto muchos proyectos podían reportar beneficios políticos, esta reducción fue menor a la registrada en los demás sectores: si durante la primera mitad de los ochenta un tercio de la inversión pública fue destinada al sector agrícola, durante la segunda mitad de la década más de 40% fue a este sector. La prioridad de dicha inversión continuó siendo la misma: proyectos de infraestructura hidráulica de dudosa rentabilidad, la mayoría concentrados en la Costa (menos del

10% de la inversión pública fue dirigida a la Sierra durante toda la década).

Por otra parte, el deterioro de la infraestructura vial ha aumentando el aislamiento de las comunidades rurales y reducido la rentabilidad que obtienen por la venta de su producción, convirtiéndolas además en fáciles presas para la subversión. La red vial tiene enormes tramos intransitables durante prolongados periodos del año en todo el territorio nacional, imposibilitando la movilización de productos. De los 60,000 Km. de carreteras existentes, sólo hay 4,600 en buenas condiciones, lo que ocasiona pérdidas por más de 300 millones de dólares tanto en reparaciones de vehículos como en volúmenes de alimentos que se malogran.

Los montos que el sector público comprometió en programas de desarrollo agropecuario han sido muy bajos, y normalmente han estado superados a la situación macroeconómica. Ello evidencia que, en la práctica, los gastos en el agro no tuvieron mucha prioridad.

El que las inversiones estatales en la agricultura se hayan concentrado en grandes proyectos de irrigación en la Costa ha hecho que se beneficie a un grupo minoritario de productores, con un altísimo costo para el Estado. Un agravante es que un número importante de ellos no son rentables: las tasas internas de retorno normalmente han sido menores a las esperadas en los estudios de factibilidad y habrían sido negativas en varios casos.

Además de que el recurso tierra es uno de los más escasos en el país (el ratio de hectáreas cultivables por habitante en el Perú es uno de los más bajos del mundo), el costo de incorporar tierras al proceso productivo es muy elevado, debido a la baja calidad de los suelos. De tal modo, la posibilidad de aliviar la presión estructural sobre la tierra mediante una simple ampliación de la frontera agrícola es bastante relativa. Pese a ello, el patrón de inversiones públicas en la última década ha descuidado una alternativa más eficiente que el esquema de crecimiento horizontal mediante la incorporación de nuevas tierras: la estrategia de crecimiento vertical a través de mecanismos que impulsen el crecimiento de la productividad.

1.6. Reducido esfuerzo en generación y asimilación de tecnología

La dedicación del esfuerzo gubernamental durante la década de los ochenta a proyectos de infraestructura hizo que se dejara de lado la generación y transferencia de tecnología. En el decenio pasado, en promedio, menos de 2% de la inversión pública en el sector agrario fue a generación y transferencia de tecnología; hacia fines de la década cayó a menos de 1%.

Durante el gobierno de García se separó las actividades de extensión e investigación, asignándolas a distintas entidades. Mientras que el Instituto Nacional de Investigación Agrícola y Agroindustrial (INIAA) se encargó de la investigación, el Ministerio de Agricultura tomó a su cargo las tareas de extensión. Los presupuestos para estas actividades fueron reducidos fuertemente: los recursos reales del INIAA a fines de la década eran equivalentes a la quinta parte de su nivel en 1980 y 1981.

De ese modo, los programas de investigación representaron esfuerzos dispersos, sin prioridades claras. Los resultados de las investigaciones y experimentaciones pocas veces se sometieron a prueba en la parcela misma del agricultor; ello restringió seriamente la aplicabilidad de los resultados obtenidos. Asimismo, las tareas de extensión fueron descuidadas, perdiéndose el contacto con los agricultores. Este problema se ha agudizado con el fenómeno terrorista, que ha expulsado de muchas zonas de producción a los extensionistas.

La universidad, el elemento más activo para la generación y transferencia de tecnología en la década del setenta y principios de los ochenta, ha tenido que reducir al mínimo los recursos asignados a investigación básica, a causa de la crisis financiera a la que la han llevado la reducción de sus asignaciones presupuestales. Asimismo, parte importante de sus recursos humanos han optado por salir del país, a raíz de la caída dramática de sus remuneraciones reales.

En síntesis, el sistema de investigación y difusión agrícola no ha podido operar eficientemente, contando el escaso personal calificado

con muy pocos recursos para llevar a cabo sus tareas. La inexistencia de diagnósticos y estudios ha limitado la capacidad de análisis de quienes y formulan políticas destinadas a promover al sector; no ha existido un programa ordenado y eficiente en lo que concierne a política de extensión; las universidades han estado desvinculadas de la realidad concreta de la agricultura peruana; el Estado no ha sido capaz de avanzar en la implementación de un sistema de asistencia técnica sostenido; muchos de los programas de investigación y extensión están a cargo de organismos creados por el Estado para impulsar a la agricultura, pero que han resultado inoperantes.

1.7. Mal manejo de la base de recursos naturales

El deterioro en el manejo de los recursos naturales fue creciente durante la década pasada. En la Costa, el cultivo intensivo de arroz con el sistema de riego por inundación ha generado graves problemas de salinización. Por deficiencias de drenaje, cerca de 15,000 hectáreas se salinizan anualmente, tal como se mencionó anteriormente; se calcula que 40% de las tierras de la Costa tienen hoy problemas importantes de salinización. La política de precios de sustento al arroz, en momentos en que se desatendía a la mayor parte de los productos agrícolas, así como el abaratamiento artificial del agua, explican buena parte de este proceso.

De otro lado, el bajo grado de fertilidad de las tierras de la Sierra ha hecho que éstas se deterioren aceleradamente, obligando a extender cada vez más los periodos de descanso. Al mismo tiempo, lo limitado de la posibilidad de aumentar las tierras cultivables ha hecho que la presión por la tierra en esta zona sea grande y creciente. Todo ello ha elevado la fragilidad de las tierras de la Sierra. Allí se está sufriendo también una gran pérdida de suelos agrícolas debido a la erosión hídrica: los niveles de erosión son de 1,500 TM/Km/año, frente a niveles permisibles de 30 TM/Km/año.

En el caso de la Selva, donde lo realmente valioso es el recurso forestal y no el recurso suelo, la actividad colonizadora ha causado importantes deseconomías externas, pues el colono no

internaliza los costos sociales derivados de su actividad. La ausencia de derechos de propiedad claramente establecidos y la inexistencia de un aparato regulatorio han generado una grave deforestación. A su vez, en la ceja de Selva el incremento acelerado en la producción de hoja de coca ha elevado los niveles de erosión y deforestación de las laderas. Se estima que la deforestación en la Selva llega a 250,000 hectáreas al año. Para colmo de males, el gobierno de García dictó la Ley de Bases para el Desarrollo de la Amazonia, criticada por los expertos por alentar la ocupación irracional del territorio amazónico, propiciando el deterioro del ecosistema.

La escasez de recursos humanos también se manifiesta en las limitaciones para hacer un adecuado estudio sobre la mejor manera de utilizar los recursos naturales que posee el país. Poco se ha hecho en este ámbito y la cantidad de especialistas en la materia es prácticamente nula.

1.8. Marco institucional inadecuado

La excesiva rigidez en las normas y reglamentaciones, común a todos los ámbitos del Estado peruano, ha impedido que la administración pública responda ágilmente a las necesidades del agro. Asimismo, la dispersión de responsabilidades tanto al interior del sector público agrario como entre éste y otros sectores relacionados (industria, salud, economía), ha causado confusión y una creciente contradicción en el diseño y aplicación de las medidas de política.

La poca estabilidad del sistema se refleja en las seis leyes orgánicas que se han dictado en los últimos veinte años con el propósito de modificar la estructura del sector agrario. Esto, junto al permanente cambio de ministros y funcionarios de confianza, ha motivado que la política sectorial agraria no haya tenido continuidad. Esta reiterada reestructuración del sector público agrario ha estado acompañada de un crecimiento desproporcionado de instituciones vinculadas. Así, por ejemplo, en 1987 se creó treinta Programas Nacionales de diferente índole (desde el Proyecto

Especial Ampliación de la Frontera Agrícola en la Sierra hasta el Programa Nacional de Acopio, Almacenamiento y Conservación de Alimentos).

A fines de 1983 se creó el Proyecto de Planificación Agrícola y Desarrollo Institucional (PADI), institución paralela a la Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA), que debía contar con personal altamente calificado para la evaluación de alternativas de política agraria. El PADI, que fue oficialmente cerrado a fines de 1990, al margen de haber influido en algunas decisiones de política, mostró una total incapacidad para construir una base analítica permanente y estable al interior del sector público agrario.

Por otro lado, el proceso de regionalización impulsado por el gobierno de García al parecer exacerbará los problemas institucionales del sector agrario. Los sistemas burocratizados y centralistas, que no responden a las necesidades del sector, han sido replicados a nivel regional. Por su parte, las organizaciones gremiales han perdido fuerza y están poco cohesionadas. Los agricultores están, en muchos casos, asociados simultáneamente a organizaciones de corte político distinto, lo que les permite negociar en distintos momentos con el gobierno pero con menor capacidad de presión.

Por último, la base de información y estadística necesarias para la toma de decisiones ha colapsado. Las unidades de estadística a nivel local no tienen recursos técnicos, financieros y humanos para realizar su labor. Ello ha deteriorado la calidad de la estadística, restándole credibilidad a buena parte de los datos procesados².

De tal modo, pese a las múltiples reestructuraciones de las que ha sido objeto, el aparato institucional del sector público agrario no ha sido capaz de responder a ningún grupo de objetivos claramente establecidos. Su expansión es sólo fruto de las múltiples y encontradas presiones políticas a las que ha estado sujeto el sector. Cada vez que aparecía un nuevo objetivo, se optaba por crear una institución paralela a las ya existentes.

2. Un centro de investigación regional de reconocido prestigio sostiene que la producción de papa en el departamento del Cuzco sería 50% mayor que la registrada por el Ministerio de Agricultura.

Es pues natural que exista una falta de correspondencia entre la organización pública agraria y las necesidades de los agricultores.

2. LA POLITICA AGROPECUARIA A PARTIR DE AGOSTO DE 1990

2.1. Entorno macroeconómico

En julio de 1990 el principal problema económico era la hiperinflación, cuya tasa mensual llegó entonces a 63%. Este proceso obedecía fundamentalmente al exceso de demanda agregada generado por el déficit fiscal, el cual era financiado casi totalmente mediante fuentes internas. Asimismo, desde fines de 1988 se venía profundizando el deterioro de los principales precios relativos macroeconómicos: el tipo de cambio, el salario y los precios públicos. A la vez, y por intereses electorales, la actividad productiva había sido artificialmente reactivada. No obstante, el sector agrícola se vio perjudicado por la importación indiscriminada de alimentos, que afectó los ingresos de los productores nacionales.

El gobierno entrante, presidido por Alberto Fujimori, aplicó un programa de estabilización que recurrió al manejo restrictivo de las variables monetarias y crediticias, cortando el financiamiento inflacionario del déficit fiscal. Así, el ancla nominal del esquema de estabilización de precios fue la cantidad de dinero en vez del tipo de cambio, para el cual se adoptó un régimen de flotación administrada. El programa tampoco consideró relevantes los factores de oferta que estaban detrás de la hiperinflación (indexación de salarios, de combustibles o la tasa de interés), relegando a un segundo plano los argumentos sobre la importancia de la inflación inercial.

Paralelamente al programa de estabilización, el gobierno inició un conjunto de reformas estructurales para cambiar el marco institucional del

Estado y el funcionamiento de los mercados e instituciones económicas privadas. Se reformuló así el modo de operación del gobierno central, disminuyendo el personal de la administración pública, y se redujo el ámbito empresarial del Estado. Se eliminó además el monopolio del cual gozaban las empresas públicas; en el caso del sector agricultura, ENCI y ECASA perdieron la exclusividad en la comercialización e importación de alimentos e insumos. Igualmente se eliminó el monopolio del Banco Agrario en el crédito agrícola³.

Las reformas de carácter estructural más importantes fueron la reforma del comercio exterior y las reformas en los mercados de factores. Hubo dos reformas simultáneas en el sector externo: la liberalización comercial y la liberalización financiera de la cuenta de capitales de la balanza de pagos. En los tres mercados de factores -trabajo, capital y tierras- se introdujo cambios legales buscando flexibilizar su funcionamiento y adecuarlos para una operación más fluida del mercado.

Se espera que los beneficios de este conjunto de reformas se den en el mediano y largo plazos. En el corto plazo, sin embargo, las reformas estructurales pueden entrar incluso en conflicto con el proceso de estabilización. El retraso cambiario es el caso más evidente de este conflicto: en el corto plazo la apreciación real de la moneda rinde beneficios antinflacionarios, pero afecta a las actividades transables, que deben ser estimuladas para que potencien el crecimiento.

Pese a su éxito en eliminar la hiperinflación, el proceso de estabilización ha sido lento y costoso en términos de producción y empleo. La actividad económica está recesada; la posibilidad de una reactivación depende de un aumento en la inversión tanto nacional como extranjera, proceso que no es esperable en el corto plazo. La recesión ha sido alimentada por la restricción monetaria y

3. El D.S. 066-91-EF estableció la libre competencia en la producción y comercialización de bienes y servicios, dejando sin efecto la exclusividad otorgada a las empresas del Estado en la importación de productos e insumos alimenticios. El D.S. 067-91-EF suspendió la exclusividad para desarrollar determinadas actividades productivas, comercializadoras o de servicios a las siguientes empresas del Estado: ENCI, ECASA, Reaseguradora Peruana, RTP, Banco Agrario, ENATA, PESCAPERU, EMSAL, ANDINA, ENAFERPERU, SIDERPERU y el Banco Minero.

crediticia y su secuela de altas tasas reales de interés, y por el retraso cambiario. En efecto, el nivel actual de la tasa de interés, altísimo para estándares internacionales, ha ido generando elevadas cargas financieras a las empresas, incrementando su fragilidad en el corto plazo, con la consecuente secuela de quiebras.

Por su parte, el equilibrio del sector público es precario pues la presión tributaria se ha podido elevar a solamente 8% del PBI, mientras el nivel de gasto público está en 11%. Casi en su totalidad, este déficit ha sido financiado con fuentes externas. El esfuerzo de reforma tributaria ha resultado insuficiente, pues según las mismas autoridades económicas, es necesario elevar la presión tributaria a por lo menos 12% del PBI.

2.2. Políticas referidas al sector agropecuario

2.2.1. Política de precios

La política de precios agropecuarios, acorde con la liberalización general de precios de la economía, consistió en la eliminación de los controles de precios de alimentos e insumos agropecuarios. Hubo dos excepciones: se mantuvo los precios de garantía para el arroz y el maíz amarillo duro de Selva, y se aplicó sobretasas arancelarias variables sobre los precios de importación de un grupo importante de alimentos e insumos agropecuarios.

En los cuatro meses siguientes al programa de ajuste, los precios en chacra disminuyeron 17% en promedio (ver el cuadro 2.1). Esto se explica principalmente porque dichos precios son muy sensibles a cambios en los agregados monetarios y, como ya se señaló, el programa de ajuste contrajo la oferta monetaria. Todos los productos, con excepción de la soya, experimentaron reducciones. Las caídas mayores se dieron para el caso del sorgo (-34%) y el maíz amarillo duro (-25.1%), viéndose también afectados el trigo (-17%) y el arroz (-14%). En el subsector pecuario la disminución fue mayor (-21%), a consecuencia de la significativa caída del precio real de leche (-44%). El sistema de sobretasas, vigente desde marzo de 1991 y que afecta la importación de leche, maíz duro, trigo y arroz, no parece haber sido efectivo para incrementar los precios en chacra de dichos productos.

Cuadro 2.1
PRECIOS REALES EN CHACRA
(Variación porcentual)

| | 1989 | 1990 | 1991* |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| 1) Por productos | | | |
| Agrícolas | -46.7 | -32.8 | -17.0 |
| Arroz cáscara | -37.2 | -31.2 | -14.4 |
| Maíz amiláceo | -29.0 | 3.7 | -21.4 |
| Frijol grano seco | -12.8 | -36.2 | -1.4 |
| Papa | 25.0 | -41.2 | -21.2 |
| Trigo | -33.7 | -15.0 | -17.0 |
| Algodón | -63.8 | -22.2 | -14.7 |
| Maíz amarillo duro | -37.6 | -25.9 | -25.1 |
| Soya | -52.2 | 19.9 | 24.8 |
| Sorgo | -30.6 | -37.8 | -33.9 |
| Café | -64.6 | -38.5 | -14.0 |
| Pecuarios | -36.4 | -20.0 | -20.5 |
| Carne de ave | -27.4 | -32.1 | -18.6 |
| Carne de ovino | -43.1 | -29.4 | 15.6 |
| Porcino | -33.3 | -32.2 | -2.9 |
| Vacuno | -40.2 | -30.0 | 10.0 |
| Huevos | -28.1 | -29.9 | -18.8 |
| Leche | -46.0 | 13.9 | -43.6 |
| TOTAL | -43.8 | -28.8 | -18.2 |
| 2) Transables y no transables | | | |
| Transables | -48.9 | -26.3 | -17.7 |
| Exportables 1/ | -63.2 | -33.1 | -13.8 |
| Importables 2/ | -36.5 | -22.9 | -19.6 |
| No Transables 3/ | 14.8 | -36.0 | -21.3 |

* Compara el periodo enero-setiembre 1991 con su similar de 1990.

1/ Incluye frijol grano seco, algodón y café.

2/ Incluye arroz, trigo, sorgo, maíz amarillo duro, y todos los productos pecuarios.

3/ Incluye papa y maíz amiláceo.

Fuente: Ministerio de Agricultura (1992).

Elaboración: GRADE.

Los precios no transables, que incluyen a la papa y el maíz amiláceo, son los que han registrado la mayor caída relativa. Entre los transables se observa una mayor caída relativa en los precios de los productos importables, situación que como se verá más adelante también se refleja en la evolución del tipo de cambio real del sector. En todo caso, las caídas en los precios reales en chacra del arroz y del maíz duro pudieron ser

amenguadas si hubiera funcionado eficientemente el sistema de precios de garantía para dichos productos en la región Selva. La falta de financiamiento para las instituciones encargadas, ENCI y ECASA, impidió poner en marcha dicho mecanismo.

2.2.2. Política financiera

Al liberalizar el funcionamiento del mercado financiero, el gobierno de Fujimori eliminó las tasas de interés preferenciales que otorgaba el Banco Agrario. Eliminó además la exclusividad que poseía dicho banco sobre las prendas agrícolas, la hipoteca y la producción a cosechar. Se exigió asimismo que se inscribiera en los Registros Públicos las prendas agrícolas en favor del Banco Agrario o de cualquier otro banco.

Por otro lado, la restricción crediticia, que implicó el recorte de fondos del Banco Agrario, afectó seriamente el financiamiento de la campaña agrícola 1990-91. Con mucho esfuerzo se pudo apenas disponer de 115 millones de dólares para dicha campaña⁴.

En setiembre de 1991, mediante DS 208-EF-91, el gobierno autorizó a dolarizar la deuda pendiente de los agricultores con el Banco Agrario, contraída precisamente para el financiamiento de capital de trabajo de esa campaña. Según las propias autoridades, el objetivo de la medida era aliviar la carga financiera que dicha deuda significaba para los agricultores.

Dos meses después, el Poder Ejecutivo aprobó la unificación de la Banca de Fomento, debiendo fusionarse los bancos de la Vivienda, Agrario e Industrial. De acuerdo al D.L. 754 del 13 de noviembre de 1991, la Banca de Fomento quedaba prohibida de captar recursos del público y de recibir créditos del BCR.

A fines de febrero de 1992 el Congreso aprobó la Ley de Emergencia Agraria, haciendo caso omiso a las observaciones hechas por el presidente Fujimori. Entre las medidas que contenía dicha ley destaca la derogatoria del D.L. 754, lo que equivalía a devolver al Banco Agrario todas sus atribuciones. La ley rescató también la dolarización de la deuda agraria⁵, y determinó que los préstamos que en lo sucesivo otorgaría el Banco Agrario se harían a una tasa de interés equivalente a la tasa pasiva más los costos operativos. Finalmente, se determinó que estos beneficios crediticios serían financiados con recursos provenientes de sobretasas arancelarias que el gobierno debía fijar para toda importación de productos agropecuarios, y de una tasa adicional del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) de 15% para los productos alimenticios de lujo y los que compitan con la producción nacional. Las anteriores medidas y las otras contenidas en la Ley de Emergencia⁶ estaban casi todas en contradicción con los elementos centrales del programa de estabilización y de reformas estructurales, y hubieran modificado sustancialmente los niveles de protección relativa de los distintos productos agrícolas de no haberse alterado al poco tiempo la situación política del país.

En efecto, luego del autogolpe de Estado del 5 de abril y la disolución del Congreso, el gobierno profundizó los cambios en el sistema financiero rural. Se declaró así en estado de disolución a los bancos estatales de fomento, entre ellos al Banco Agrario. Paralelamente se creó el Banco de Fomento Nacional, ya anunciado en el D.L. 754 de noviembre de 1991, institución que estaría prohibida de captar depósitos del público y de otorgar directamente créditos a los agricultores, debiendo hacerlo a través de otros intermediarios financieros.

A fines de mayo de 1992 la Ley de Emergencia Agraria fue derogada por el D.L. 25509. Este decreto ley, además de reducir el plazo de la declaratoria de emergencia de julio de 1995 a diciembre de 1993 y limitar la dolarización de la

4. El gobierno central aportó 20 millones de dólares, el BCR 60 millones y el Banco de la Nación hizo un préstamo de 35 millones. Adicionalmente, el gobierno dispuso que el 15% de las colocaciones de la banca comercial se destinara al sector agropecuario. Luego se eliminó este dispositivo con el fin de promover el establecimiento de las cajas rurales.
5. Se calcula que de haberse dolarizado el 100% de la cartera vencida del Banco Agrario, la pérdida para dicho banco equivaldría a unos 55 millones de dólares.
6. La Ley de Emergencia dispuso también que los productores agrícolas de bienes exentos del Impuesto General a las Ventas (IGV) gozarían de un crédito tributario contra el impuesto pagado por la adquisición de insumos; que se exoneraría del ISC a los combustibles y del IGV a la electricidad a los agricultores que empleen agua de pozo; y que se exoneraría de aranceles y del IGV a la importación de fertilizantes, pesticidas, semillas y semen bovino.

deuda agraria a aquélla generada por los préstamos de sostenimiento, estableció ocho programas de financiamiento y apoyo agrícola:

- a) un programa de 50 millones de dólares para apoyar programas de siembra y sostenimiento a pequeños productores;
- b) un programa de 40 millones de dólares para avalar la compra de fertilizantes y de 10 millones de dólares para avalar la compra de semillas;
- c) un programa de 7 millones de dólares para financiar unidades de transporte para comercialización en varias provincias de los departamentos de San Martín, Amazonas y Apurímac;
- d) un programa de 20 millones de dólares para aliviar los efectos de la sequía en la Sierra;
- e) un programa de 10 millones de dólares para fomento de fondos rotatorios de insumos;
- f) un programa de 6 millones de dólares para zonas de inundación;
- g) un programa de 1 millón de dólares para impulsar la titulación de predios rurales; y
- h) un programa de 1 millón de dólares para la capacitación y promoción de sistemas financieros rurales.

Estos programas (que totalizan 140 millones de dólares sin considerar el costo financiero de la dolarización de la deuda agraria) serían financiados con recursos del Tesoro Público. Se ha optado por no destinarles ingresos tributarios específicos, tal como lo hacía la Ley de Emergencia Agraria aprobada por el Congreso. Así, estos programas, aunque exiguos, tienen la virtud de ser transparentes.⁷

El D.L. 25509, sin embargo, no le otorga ninguna función de importancia al Banco de Fomento. Eso evidencia que el gobierno se ha

limitado a liquidar el Banco Agrario, sin establecer una alternativa de intermediación financiera en el ámbito rural.

La anterior revisión de las principales medidas en el campo financiero revelan que el gobierno ha tenido poco interés en apoyar al sector agropecuario. El volumen de crédito al sector en la campaña 1992/91 se redujo a la mitad del otorgado en el periodo anterior. Esta retracción hizo que los mayores beneficiarios tradicionales de crédito agrario, los agricultores modernos mayormente ubicados en la Costa, tuvieran que recurrir a fuentes de financiamiento de la banca comercial o personales.

La participación de la banca comercial en el financiamiento de la campaña fue muy reducida. Los pocos que pudieron recurrir a ella tuvieron que soportar, al igual que el resto de agentes económicos, una fuerte restricción de crédito y altas tasas reales de interés en el periodo posterior al ajuste. Además, la condicionalidad a la que debieron hacer frente era radicalmente distinta a aquélla a la que estaban acostumbrados, consistente en créditos subsidiados y tasas reales negativas o de interés nominal cero.

El número de préstamos ejecutados en la campaña 1991-92 es menor al de 1990-91, tanto para sostenimiento como para capitalización o comercialización (ver el cuadro 2.2). Han sido los agricultores medianos y pequeños, que ya desde antes tenían un acceso restringido a los créditos

Cuadro 2.2
PRESTAMOS EJECUTADOS EN CAMPAÑAS
AGRICOLAS 91-92 / 90-91

| Concepto | 91-92 | | 90-91 | |
|------------------|--------|------|--------|-------|
| | Número | Has. | Número | Has. |
| TOTAL | 178 | 1495 | 8889 | 36153 |
| Sostenimiento | 57 | 1036 | 8757 | 36077 |
| Capitalización | 121 | 459 | 140 | 76 |
| Comercialización | 0 | 0 | 2 | n.d. |

Fuente: Ministerio de Agricultura (1992).
Elaboración: GRADE.

7. El Decreto Ley en cuestión tiene además la virtud de no establecer exoneración arancelaria o tributaria alguna.

del Banco Agrario, los más afectados por esta retracción general de crédito y por las tasas de interés.

Las tasas de interés del sistema financiero nacional en el periodo posterior a la estabilización han sido elevadas para el sector agropecuario en términos reales, a raíz de la restricción monetaria y crediticia del programa de ajuste (ver el cuadro 2.3). Una consecuencia de esta elevación ha sido el aumento de la carga financiera de las empresas agrícolas, agudizando la vulnerabilidad de éstas. Otro rasgo importante es que la tasa de interés en moneda extranjera estuvo muy por encima del nivel internacional.

Cuadro 2.3
TASAS DE INTERES ACTIVAS REALES
EFFECTIVAS TRIMESTRALES
EN MONEDA NACIONAL Y
EN MONEDA EXTRANJERA
(en porcentajes)

| | Moneda Nacional | | Moneda Extranjera | |
|-------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| | Banco Agrario | Banca Comercial | Banco Agrario | Banca Comercial |
| 1990 | | | | |
| III | -34.0 | -29.8 | 0.8 | 1.8 |
| IV | 1.0 | 1.9 | 0.8 | 1.8 |
| 1991 | | | | |
| I | 4.3 | 8.8 | 0.9 | 1.9 |
| II | 7.2 | 8.8 | 1.0 | 1.6 |
| III | 7.9 | 7.5 | 1.2 | 1.2 |

La tasa de interés es el promedio efectivo del trimestre. La tasa de interés que ofrece la banca comercial no incluye el ISC.
Fuente: BCRP (1991).
Elaboración: GRADE.

En cuanto a las operaciones del Banco Agrario, la proporción de recuperaciones ejecutadas en relación a las proyectadas disminuyó a lo largo de 1991, afectando la posibilidad de dicha entidad de financiar la campaña agrícola que se iniciaba en ese año (ver el cuadro 2.4). Por otro lado, la dolarización de la deuda compromete la situación

de quien asuma los activos y pasivos de dicho banco. Además, ha perjudicado a los agricultores morosos y perjudicado a los agricultores cumplidos, con el agravante que la carga financiera en moneda extranjera perjudicará a los agricultores dedicados a cultivos no transables si aumenta el tipo de cambio real.

Cuadro 2.4
RECUPERACIONES ESPERADAS Y REALIZADAS
POR EL BANCO AGRARIO, 1991
(en miles de nuevos soles)

| MES | ESPERADO | REALIZADO | R/E |
|-----|----------|-----------|-----|
| ENE | 1344 | 1142 | 85% |
| FEB | 1818 | 1648 | 91% |
| MAR | 3298 | 2091 | 63% |
| ABR | 4837 | 3802 | 79% |
| MAY | 8559 | 6885 | 80% |
| JUN | 20320 | 6698 | 33% |
| JUL | 42846 | 6718 | 16% |

Fuente: Ministerio de Agricultura (1992).

Elaboración: GRADE

2.2.3. Política comercial

En setiembre de 1990 se dictó las primeras medidas arancelarias. En ese momento se redujo el número de tasas arancelarias de 56 a tres (15%, 25% y 50%) y se estableció una sobretasa temporal de 10% para las partidas de 25% y 50%⁸. En el nivel arancelario del 15% se ubicó productos como el trigo, el maíz, la úrea y los bienes de capital para la actividad agrícola. En el segundo nivel (25%) se ubicó el azúcar, arroz, lácteos, harinas y carne de aves, mientras que en el nivel más elevado (50%) fueron ubicadas las frutas, las carnes rojas y menudencia.

En marzo de 1991 se redujo nuevamente el número de tasas arancelarias a sólo dos. Las partidas sujetas al arancel de 50% fueron trasladadas al de 25% y las de 25% al de 15%, con lo cual, a excepción de las frutas y carnes rojas, el arancel nominal para alimentos e insumos agropecuarios quedó en 15%.

8. En diciembre de 1990 se eliminó esta sobretasa.

En el segundo trimestre de 1991 se empezó a aplicar un mecanismo de aranceles variables para el trigo, la harina de trigo y pastas, el maíz amarillo duro y sorgo, el azúcar, el arroz, la leche entera en polvo y la grasa anhidra de leche. Para los primeros productos el cálculo de las sobretasas se hace en base a una metodología similar a la que fija el precio piso de una banda de precios⁹, mientras que para los lácteos se usó una metodología *ad hoc*.

Pese a que se había prometido mantener la vigencia de las tablas aduaneras en base a las cuales se fijaba la sobretasa por lo menos durante seis meses, desde que se implementó el sistema han habido varias modificaciones, ocho en catorce meses. Tales cambios estuvieron orientados a elevar, arbitrariamente, las sobretasas de la mayor parte de los productos¹⁰. Finalmente, a inicios de junio de 1992, varias de las modificaciones introducidas al sistema fueron eliminadas, volviendo el sistema a operar como lo hacía en setiembre de 1991.

En cuanto a las restricciones para arancelarias, la mayoría fue eliminada, al desaparecer las prohibiciones y/o licencias de importación o exportación, así como el dictamen de no competencia y casi todas las demás barreras para arancelarias¹¹. El control sanitario fue delegado a las aduanas. También se eliminó las cuotas de importación y la exclusividad de las empresas públicas en la importación y comercialización de alimentos e insumos. Sin embargo, en algunos casos el gobierno dictó medidas restrictivas, entre las cuales está la prohi-

bición de recombinar o reconstituir insumos lácteos con leche fresca nacional para elaborar productos finales como leche evaporada, queso, leche fluida, etc.¹² Esta restricción busca disminuir la importación de leche descremada en polvo y grasa anhidra de leche¹³.

Finalmente, hay que destacar que en marzo de 1991, el gobierno legisló en materia de política *antidumping*. El objetivo central de dicha legislación fue corregir las distorsiones que causan los subsidios a los alimentos en los países desarrollados. También se declaró de interés nacional el establecimiento de zonas francas industriales y turísticas y de zonas de tratamiento especial comercial en el país. Se autorizó la libre inversión extranjera de personas naturales o jurídicas en las zonas francas, y se creó la Comisión de Zonas Francas industriales y turísticas y de tratamiento especial (CONAFRAN) encargada de promover, normar, supervisar y evaluar dichas zonas.

Todas las anteriores medidas conforman la reforma comercial, que ha sido uno de los ejes de la política económica del gobierno de Fujimori. La interpretación de las autoridades fue que una de las causas del crecimiento desequilibrado e insuficiente de la economía era la existencia de barreras al comercio exterior, que permitió el desarrollo de sectores ineficientes, sobreprotegidos y que operaban en base a estructuras de competencia imperfecta. Tal fue la razón por la que se emprendió el programa de liberalización comercial más profundo de las últimas décadas.

9. En esencia, la sobretasa a la importación se aplica cuando el precio FOB de referencia es inferior al precio piso del producto, siendo el monto de la sobretasa igual a la diferencia en dichos precios. El precio piso refleja, en principio, la tendencia histórica del precio internacional. La aplicación del sistema de sobretasas es independiente de los derechos *ad valorem* a que está sujeto un producto, cuyas tasas están contempladas en el Arancel de Aduanas vigente. Para mayor detalle sobre este sistema ver Escobal y Briceño (1991 y 1992).
10. En el caso de la harina de trigo el coeficiente de conversión trigo/harinas fue incrementado de 1.3 a 1.4 y luego por encima de 1.6, esto es, se hizo mayor la sobretasa para la importación de harina que la correspondiente al trigo, elevando la protección para los molineros nacionales. En los casos del arroz, el azúcar y el maíz/sorgo, se aumentó las sobretasas en los tramos de precios altos (las sobretasas varían de acuerdo al precio de importación del producto), para así forzar al pago de mayores sobretasas a estos productos.
11. Las restricciones vigentes son las de fines sanitarios relativas al CONAMAD-ITINTEC, el Certificado de Origen y el Registro de la Decisión 220 del Acuerdo de Cartagena, para importaciones provenientes del Grupo Andino. También persisten restricciones como el reglamento sanitario de carnes (modificado recientemente) y el certificado de importación de alimentos y suplementos para animales.
12. En los últimos diez años los insumos importados para la producción de lácteos han significado el 30 y 35% del consumo nacional de leche.
13. De acuerdo a representantes del sector, el D.L. 653 es el primer paso hacia la prohibición de la importación de todos los insumos lácteos, incluida la leche entera en polvo. Según ellos, esta medida estimulará la instalación de plantas de reconstitución en las zonas de frontera y fomentará la importación de leche fluida de los países vecinos.

Esta reforma comercial, al parecer, reportará mayores beneficios al desenvolvimiento agropecuario en el mediano y largo plazo. En efecto, las medidas en el plano arancelario y paraarancelario aplicadas en lo que va de este régimen han revertido en buena medida el sesgo antiagrícola del esquema de protección anterior. La agricultura se ha visto favorecida por la reducción del promedio y la dispersión arancelaria, la eliminación de la mayoría de restricciones paraarancelarias, de las cuotas de importación y del monopolio de ENCI en la importación y comercialización interna de alimentos e insumos alimentarios. También han sido favorables el establecimiento del esquema de sobretasas variables, de la Ley *Antidumping* y el impulso a la creación de zonas francas.

Uno de los resultados más importantes es que con la liberalización comercial se ha logrado incrementar por primera vez la protección efectiva al agro, privilegio que hasta hace un tiempo sólo correspondió a la manufactura. Según los cálculos de Rossini (1991), en julio de 1990 la protección a la actividad agropecuaria era sólo de 5.7%, reflejo del sesgo antiagrícola del anterior sistema de incentivos (ver el cuadro 2.5). Con el nuevo gobierno la protección al sector se incrementó a 19.1%, sin considerar el efecto del sistema de sobretasas, que debe haber aumentado la protección para los productos beneficiados. En lo que se refiere a las medidas paraarancelarias, la efectividad de su eliminación como mecanismo de protección depende de los hasta ahora insuficientes avances en la reforma aduanera.

Cuadro 2.5
TASAS DE PROTECCION EFECTIVA

| | JUL. 1990 1/ | DIC. 1990 | MAR. 1991 | PBI 1988 | EMPLEO 1987 |
|--|-----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Sectores primarios y de exportación 2/ | -8.4% | 5.3% | 2.4% | 26.7 | 38.3 |
| 1. Agropecuario 3/ | 5.7% | 29.8% | 19.1% | 11.7 | 33.7 |
| 2. Silvicultura y caza | 13.2% | 20.9% | 16.1% | 0.6 | 1.8 |
| 3. Petróleo | -13.5% | -8.6% | -5.0% | 5.1 | 0.2 |
| 4. Extracción de minerales | -10.8% | -5.7% | -4.9% | 3.5 | 0.9 |
| 5. Minerales no metálicos | 30.2% | 17.7% | 16.8% | 0.3 | 0.1 |
| 6. Harina y aceite de pescado | -9.1% | -4.6% | -6.2% | 0.4 | 0.0 |
| 7. Textiles | -42.2% | -26.1% | -24.0% | 1.9 | 1.1 |
| 8. Transformación de metales no ferrosos | -45.1% | -1.5% | -1.1% | 2.6 | 0.2 |
| Manufactura sustitutiva | 122.7% | 41.4% | 34.0% | 17.5 | 9.2 |
| 1. Producto lácteos | 189.4% | 47.0% | 37.4% | 0.3 | 0.2 |
| 2. Molinería y panadería | 30.0% | 28.2% | 23.6% | 1.1 | 0.6 |
| 3. Otros productos alimenticios | 178.8% | 53.1% | 42.4% | 2.3 | 0.5 |
| 4. Bebidas y tabaco | 197.2% | 62.6% | 49.5% | 2.3 | 0.4 |
| 5. Prendas de vestir | 261.6% | 87.6% | 48.5% | 1.1 | 1.9 |
| 6. Artículos de cuero | 151.2% | 45.1% | 53.8% | 0.1 | 0.1 |
| 7. Calzado | 134.0% | 59.3% | 42.3% | 0.2 | 0.3 |
| 8. Muebles | 132.0% | 46.0% | 31.9% | 1.4 | 1.7 |
| 9. Papel y productos de papel | 63.9% | 40.4% | 35.7% | 0.4 | 0.2 |
| 10. Impresión y edición | 85.1% | 33.1% | 21.8% | 0.9 | 0.3 |
| 11. Químicos básicos y abonos | 66.5% | 20.8% | 30.1% | 0.8 | 0.2 |
| 12. Medicamentos | 38.1% | 11.0% | 20.0% | 0.5 | 0.1 |
| 13. Otros productos químicos | 131.0% | 34.4% | 27.3% | 1.0 | 0.2 |
| 14. Productos de caucho y de plástico | 88.7% | 35.9% | 30.3% | 0.5 | 0.2 |
| 15. Productos de mineral no metálico | 83.1% | 34.0% | 27.2% | 1.4 | 0.5 |
| 16. Siderurgia | 42.0% | 21.2% | 32.8% | 0.5 | 0.2 |
| 17. Productos metálicos diversos | 89.3% | 50.2% | 35.3% | 0.5 | 0.4 |
| 18. Maquinaria no eléctrica | 30.2% | 21.0% | 20.8% | 0.3 | 0.2 |
| 19. Maquinaria, equipo y aparatos industriales | 80.5% | 44.4% | 38.4% | 0.4 | 0.2 |
| 20. Aparatos, artefactos y equipos domésticos | 103.1% | 37.2% | 30.8% | 0.2 | 0.1 |
| 21. Material de Transporte | 61.8% | 28.0% | 26.7% | 0.9 | 0.3 |
| 22. Otros productos manufactureros | 73.1% | 50.9% | 36.9% | 0.4 | 0.4 |
| No transables | | | | 55.8 | 52.6 |
| Total | | | | 100.0 | 100.0 |
| Promedio ponderado por importaciones | 19.2% | 17.2% | 12.7% | | |
| Promedio simple | 74.6% | 30.4% | 25.1% | | |
| Coefficiente de variabilidad | 97.4% | 77.7% | 71.0% | | |

1/ En este cálculo se supone que las prohibiciones tienen un efecto similar al de una tasa arancelaria de 150%. Se toma en cuenta además aranceles efectivamente cobrados.

2/ Considera 0% de arancel para los sectores exportables. No se toma en cuenta el efecto de las importaciones efectuadas por admisión o internamiento temporal.

3/ No toma en cuenta el efecto de las sobretasas compensatorias aplicadas a productos agrícolas.

Fuente: Rossini (1991).

Elaboración: GRADE.

El sistema de sobretasas variables ha generado un nivel de protección adicional, aun cuando su justificación original era la reducción de la variabilidad de precios internacionales. Conceptualmente, este sistema genera, además de una transferencia a los productores en detrimento de los consumidores, un beneficio para ambos mediante la reducción de la variabilidad de precios. Sin embargo, la inestabilidad y falta de transparencia que ha caracterizado hasta el momento a la aplicación del mecanismo ha hecho que dicho beneficio no se haga efectivo.

En efecto, los cálculos para elaborar las tablas aduaneras asociadas a las sobretasas no han sido metodológicamente consistentes, habiéndose producido modificaciones que apuntaban más bien a elevar la protección efectiva a cada producto involucrado. La variaciones registradas en los niveles de protección nominal y efectiva muestran que la manipulación del sistema ha elevado paulatinamente la protección, en especial en el caso de la harina de trigo y el trigo, seguidos por la leche.

La protección a la harina se elevó continuamente desde la implantación del sistema, para luego reducirse e igualarse con la protección efectiva al trigo. En el caso del arroz, la protección efectiva disminuyó de 31% a 25%, debido al descenso tanto de la cotización internacional como de las sobretasas; una trayectoria similar experimentó la protección del azúcar. La protección del maíz amarillo duro subió de 6% a 27%, a raíz del aumento de las sobretasas (la cotización internacional fue estable). Por último, el nivel de protección de la leche se elevó de 43% a 55% a consecuencia del aumento en las cotizaciones a partir de la segunda mitad de 1991¹⁴.

Estos niveles de protección efectiva podrían haberse traducido en mayores precios internos al agricultor si no se hubieran dado desviaciones de comercio hacia la importación de productos sustitutos o si la estructura del mercado de estos productos no continuase siendo oligopólica. Sin embargo, estos problemas han estado presentes al tiempo que se aplicaba la política de sobretasas.

La fuerte importación de arroz cáscara y leche en polvo para consumo final, productos que no estuvieron sujetos a sobretasas en la mayor parte del periodo analizado, son un ejemplo de cómo la mayor protección teórica del nuevo sistema comercial no se tradujo necesariamente y en todos los casos en mayores precios a los productores. Al mismo tiempo, el que los productores de leche y trigo enfrenten mercados oligopsonicos ha hecho que la sobretasa sea capturada por los industriales e importadores, sin reflejarse en mayores precios al productor. De otro lado, la competencia inducida por la apertura comercial ha impedido que las sobretasas se transfieran totalmente a los precios pagados por el consumidor.

Dos últimos temas que vale la pena revisar son la evolución del tipo de cambio real agrícola y de la balanza comercial. El tipo de cambio del periodo enero-setiembre 1991 para el sector agrícola cayó tan sólo 1% respecto del periodo similar de 1990, cifra mucho menor que la disminución del tipo de cambio agregado (ver el cuadro 2.6). La razón de esto es que las subidas en las cotizaciones internacionales de los productos exportables, en especial del café y del azúcar, compensaron la insuficiente subida del tipo de cambio nominal en

Cuadro 2.6
TIPO DE CAMBIO REAL a/
(Variación Porcentual)

| | 1989 | 1990 | 1991 b/ |
|--------------------|--------------|--------------|-------------|
| EXPORTABLES | -54.7 | -37.2 | 0.7 |
| Algodón | -59.1 | -38.5 | 11.0 |
| Azúcar | -35.4 | -26.1 | 0.0 |
| Café | -55.2 | -40.9 | 20.5 |
| IMPORTABLES | -43.9 | -19.1 | -9.5 |
| Arroz | -38.2 | -19.8 | -10.0 |
| Trigo | -44.1 | -18.6 | -3.1 |
| Maíz Amarillo Duro | -44.1 | -18.6 | -9.7 |
| AGRICOLA | -49.7 | -26.2 | -1.2 |

a/ Tipo de Cambio Real = (TC Nominal) Cotización / IPC
b/ Compara el periodo enero-junio de 1991 con su similar de 1990.

Fuente: Ministerio de Agricultura (1992)
Elaboración: GRADE.

14. La metodología para este cálculo se detalla en Escobal y Briceño (1992).

relación al índice de precios al consumidor. Por su parte, el tipo de cambio real de los importables ha caído en cerca de 10% debido al descenso de las cotizaciones del arroz y el maíz amarillo duro.

La balanza comercial agropecuaria registró un déficit de 60 millones de dólares en la primera mitad de 1991 (ver el cuadro 2.7). Esto se debió a la mayor importación de alimentos -fundamentalmente de arroz, maíz amarillo duro y azúcar- inducida por la disminución del tipo de cambio real y la menor producción doméstica. De otro lado, no se exportó azúcar debido a la menor producción y al deterioro de la situación económica de las cooperativas azucareras.

Cuadro 2.7
BALANZA COMERCIAL AGRICOLA
(FOB, en millones de dólares)

| | 1989 | 1990 | 1991 a/ |
|------------------------|--------------|---------------|--------------|
| EXPORTACIONES | 252.0 | 168.6 | 71.0 |
| 1. Algodón | 78.1 | 35.4 | 35.0 |
| Volumen (M.TM) | 39.9 | 21.4 | 16.8 |
| Precio \$/TM | 1957.8 | 1656.8 | 2088.8 |
| 2. Café | 154.2 | 96.6 | 36.0 |
| Volumen (M.TM) | 86.0 | 66.3 | 22.0 |
| Precio \$/TM | 1793.5 | 1458.7 | 1636.4 |
| 3. Azúcar | 19.8 | 36.6 | 0.0 |
| Volumen (M.TM) | 43.2 | 78.6 | 0.0 |
| Precio \$/TM | 457.8 | 465.4 | 0.0 |
| IMPORTACIONES | 252.9 | 308.8 | 131.9 |
| 4. Trigo | 129.9 | 93.8 | 32.1 |
| Volumen (M.TM) | 726.0 | 561.9 | 330.8 |
| Precio \$/TM | 178.9 | 166.9 | 96.9 |
| 5. Arroz | 69.1 | 95.4 | 44.9 |
| Volumen (M.TM) | 206.0 | 284.0 | 148.6 |
| Precio \$/TM | 335.4 | 336.0 | 302.4 |
| 6. Maíz amarillo duro | 18.4 | 68.5 | 31.2 |
| Volumen (M.TM) | 154.1 | 572.6 | 287.7 |
| Precio \$/TM | 119.2 | 119.7 | 108.4 |
| 7. Azúcar | 35.6 | 51.1 | 23.8 |
| Volumen (M.TM) | 96.0 | 121.4 | 77.9 |
| Precio (\$/TM) | 370.5 | 420.8 | 304.9 |
| SALDO COMERCIAL | -0.9 | -140.2 | -60.9 |

a/ Compara el periodo enero-junio 1991 con su similar de 1990.

Fuente: Ministerio de Agricultura (1992).

Elaboración: GRADE.

2.2.4. Política de inversión

En el marco general de fomento a la inversión privada nacional o extranjera en todas las ramas de la actividad económica, el gobierno ha considerado fundamental garantizar los derechos de los inversionistas extranjeros. Así, se estableció la prerrogativa de éstos de transferir sus capitales y utilidades netas provenientes de la inversión sin necesidad de autorización, previo pago de los impuestos de ley. Se decidió también otorgarles un trato igual al que recibe el inversionista nativo, teniendo por tanto derecho a la libertad de comercio e industria y a la de importación y exportación.

En la misma línea, se implementó el Régimen de Estabilidad Jurídica a las Inversiones Extranjeras, que garantiza estabilidad tributaria respecto al impuesto a la renta y a las utilidades y/o dividendos, libre disponibilidad y transferencia de divisas, y estabilidad del derecho de no discriminación¹⁵. Se suscribió también convenios como el MIGA (Convenio Multilateral de Garantía, auspiciado por el Banco Mundial) y el convenio con la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), que protegen al inversionista extranjero contra riesgos no comerciales (expropiación, cambio de régimen legal en la convertibilidad de la moneda, etc.). Asimismo, se aprobó el Programa Migración-Inversión, que fomenta la inmigración de ciudadanos extranjeros que aporten fondos o realicen inversiones en el país, contribuyendo así con su experiencia y capitales a la generación de puestos de trabajo, al crecimiento de las exportaciones y a la transferencia y adopción de tecnología.

Finalmente, en noviembre de 1991 el gobierno dictó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada¹⁶. De acuerdo a esta ley, el gobierno garantiza la libre iniciativa y la libre competencia en todos los sectores, y la aplicación de iguales condiciones cuando el Estado y el sector privado realicen la misma actividad económica. El Estado se despoja además de toda exclusividad o monopolio, derogando toda reserva en su favor para la realización de actividades económicas o explotación de recursos naturales.

15. Para mayor detalle, ver el D.L. 662 del 29 de setiembre de 1991, publicado por el diario oficial El Peruano.

16. D.L. 757 de setiembre de 1991.

El mismo dispositivo establece que los precios deben fijarse por la ley de la oferta y la demanda, con excepción de las tarifas de los servicios públicos, y que el Estado no hará tratos discriminatorios en materia cambiaria, de precios, tarifas o derechos no arancelarios. Por último, se declaró de necesidad nacional la inversión privada, nacional o extranjera, en actividades productivas, realizadas o por realizarse en zonas fronterizas.

En lo relativo a la actividad agrícola se dictó el DL 653, del 1 de agosto de 1991 (Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario), cuyo objetivo es otorgar garantías para el libre desarrollo de la actividad agrícola. En principio, se dispuso que se otorgue seguridad jurídica sobre la tenencia y la propiedad de las tierras rústicas y que se permita el acceso a la propiedad de la tierra a cualquier persona natural o jurídica. Asimismo, se decidió otorgar igual trato a inversionistas nacionales y extranjeros, corregir las distorsiones de precios de las importaciones subsidiadas en el país de origen, promover la transferencia tecnológica a partir de iniciativas privadas, y, finalmente, promover la inversión en tierras eriazas, el aprovechamiento de aguas subterráneas, y el desarrollo y protección de la vicuña y el guanaco.

2.2.5. Política de tenencia de la tierra

Como se sabe, la estrategia de liberalización de la economía comprendió también al mercado de tierras. El proceso de reforma de dicho mercado tuvo como eje la aprobación de la libre comercialización y/o alquiler del factor tierra. En la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario se dispuso que la tierra, sin importar su origen, podría ser libremente transferida a terceros¹⁷.

Según la ley, el dominio y conducción de la propiedad agraria puede ser ejercido por personas naturales y por cualquier tipo de empresa, sea

persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones. En el posterior reglamento¹⁸ se estableció que el dominio y conducción de la propiedad agraria implicaba los mismos derechos para las personas naturales o jurídicas extranjeras, con la única excepción de tener que adquirir tierras distantes por lo menos 50 km. de la frontera.

Para propiciar una mayor movilidad del factor, se dispuso que los productores propietarios de parcelas con una extensión superior a las cinco hectáreas (excepto las comunidades campesinas y nativas) podrían poner como garantía sus tierras en favor de cualquier persona natural o jurídica¹⁹. Para acabar con la exclusividad que tenía el Banco Agrario sobre los demás acreedores de un propietario, se dispuso que la preferencia para la ejecución de la garantía de parte de los acreedores se habría de regir por la fecha de inscripción de los gravámenes en los Registros Públicos.

Por otro lado, el límite inafectable para la tenencia de tierras por personas naturales pasó en la Costa de 150 a 250 hectáreas de tierras²⁰ bajo riego y en la Sierra pasó a 60 hectáreas bajo riego (o su equivalente en tierras de secano). Para el caso de habilitación de tierras eriazas, se estableció que el límite sería de 2000 hectáreas.

Las anteriores reformas en el mercado de tierras y en el sistema de tenencia apuntaron a estimular la actividad agropecuaria en el mediano y largo plazo. Existe sin embargo cierta evidencia de lentitud en este proceso. El número de transacciones realizadas en materia de alquiler de tierras es bastante reducido (ver el cuadro 2.8). Existe incluso desbalance entre las propuestas de compra y las de venta de tierras, producto de la inestabilidad macroeconómica que todavía persiste, lo que podría llevar a una caída en el precio de la tierra. Esta lentitud, en todo caso, era esperable en tanto los derechos de propiedad continúan sin estar claramente asignados. No hay

17. En el caso de una transferencia parcial, el área de las unidades resultantes no debe ser menor a tres hectáreas de tierras agrícolas bajo riego o su equivalente en tierras de secano.

18. Mediante el D.S. 048-91-AG, el gobierno aprobó el reglamento de la Ley de Promoción a las Inversiones en el Sector Agrario (D.L. 653).

19. Las unidades agropecuarias con una extensión menor de cinco hectáreas (y, por ende, que no pueden hipotecar sus tierras) constituyen un 70% de las unidades agropecuarias en el Perú.

20. Como se sabe, en el Perú los predios son afectables para efectos de expropiación, según lo dispuesto por la Reforma Agraria, por conducción indirecta y por exceder los límites de superficie establecidos.

que dejar de considerar además la importante retracción verificada en el mercado de capitales.

Cuadro 2.8
OPERACIONES EN EL MERCADO DE
TIERRAS AGRICOLAS
(propuestas, 1991)

| Trimestre | Venta | Compra | Alquiler | Otros |
|-----------|-------|--------|----------|-------|
| 91-I | 32 | 0 | 1 | 0 |
| 91-II | 49 | 3 | 2 | 1 |
| 91-III | 43 | 2 | 2 | |
| 91-IV a/ | 19 | 0 | 0 | 0 |

a/ Comprende los meses de octubre y noviembre.

Fuente: Cannock (1991).

2.2.6. Reformas institucionales

Las reformas introducidas en la estructura del gobierno central y de la actividad empresarial del Estado, han comprendido la eliminación de los monopolios públicos, la desburocratización del aparato estatal y la simplificación administrativa.

La eliminación de los monopolios públicos consistió en la desaparición del monopolio de ENCI y ECASA en la comercialización e importación de alimentos e insumos agropecuarios y del monopolio del Banco Agrario en el crédito agrícola.

En el caso de ENCI, con la liberalización de precios y del mercado cambiario se consiguió que los precios que la empresa cobra se fijen en sus valores reales y se evitó que ENCI importara con un dólar subsidiado. Por los altos costos de operación que esta empresa soporta, se la declaró en emergencia, se prohibió la creación de nuevos puestos de trabajo y se aplicó un programa de reducción de personal. Bajo este nuevo esquema, la empresa ha mantenido el liderazgo en la comercialización interna de fertilizantes, con una participación de 80% del mercado. Actualmente está en proceso de reestructuración administrativa, comercial y productiva.

En el caso de ECASA, al principio se eliminó el control del precio del arroz comercializado por ella y se le devolvió a la empresa el monopolio en la importación de arroz. Posteriormente, en marzo de 1991, se liberalizó el comercio externo del arroz.

En abril se nombró una comisión encargada de liquidar la empresa; hasta ese momento, de sus originalmente 4,200 trabajadores, 1200 habían sido despedidos. Se ha decidido transferir sus activos a los Comités de Productores de Arroz. Esta liquidación de ECASA implica que 95% del consumo de arroz en Lima y 75% del consumo a nivel nacional será abastecido por las empresas Arroz del Norte y Arroz Tropical.

En relación al Banco Agrario del Perú, luego de una serie de avances y retrocesos se ha terminado por liquidarlo, creando un cambio el Banco de Fomento, entidad que tiene atribuciones muy restringidas en cuanto a sus operaciones. La primera decisión del gobierno de Fujimori fue suspender los alcances de la Ley del Sistema de Banca Regional de Fomento, que transfería el Banco Agrario a las regiones. En noviembre de 1991 se dispuso la unificación de los bancos de fomento - Agrario, Industrial, Minero y de la Vivienda-, prohibiendo a la Banca de Fomento captar recursos del público y del Banco Central; sólo podría efectuar colocaciones en las zonas agrícolas no atendidas por la banca comercial. Ese mismo mes el Senado de la República derogó la decisión del Poder Ejecutivo al devolverle al Banco Agrario sus funciones en el marco de la Ley de Emergencia Agraria. Luego del autogolpe del 5 de abril, el gobierno lo desactivó nuevamente y dispuso una vez más la constitución del Banco de Fomento.

El segundo frente en el cual se ha emprendido reformas al interior del propio Estado está vinculado a las dimensiones del aparato estatal. Se decidió desburocratizar el Estado, para lo cual se declaró en estado de emergencia a todas las entidades del gobierno central, gobiernos regionales, instituciones públicas descentralizadas, corporaciones de desarrollo y proyectos especiales, y se creó incentivos monetarios para la renuncia de los trabajadores. Para reducir el personal de las empresas del sector público, financieras y no financieras, se prohibió la celebración de nuevos contratos de trabajo y se suspendió los que tenían una antigüedad menor de tres meses, otorgándose también estímulos económicos para la renuncia del personal.

El proceso de desburocratización tuvo tres fases. La primera fue la compra de renunciaciones,

dirigida en principio a empleados con sueldos poco significativos, que debió alcanzar a 40,000 de los 758,000 empleados del sector público. Esta fase no tuvo el éxito esperado; debido a los pobres incentivos ofrecidos, se compró menos de 10,000 renuncias, razón por la cual se aumentó los incentivos, produciéndose de 15,000 a 20,000 renuncias adicionales. A inicios de marzo de 1991 la compra de renuncias se extendió a profesionales y funcionarios (Escobal 1991). La segunda fase fue la evaluación del personal del sector público con miras a reducir en 50,000 el número de empleados excedentes. La tercera, finalmente, fue la homologación de remuneraciones. En esta etapa se incluyó tanto la nivelación como la formación de una escala de remuneraciones que estimule la carrera pública. Sin embargo, la necesidad de mantener equilibradas las cuentas fiscales hizo que se suspendiera temporalmente el incremento de las remuneraciones.

Finalmente, la simplificación administrativa apuntó a mejorar el funcionamiento tanto del sector público como del privado. Para ello, el gobierno dictó normas que agilizaron la realización de los trámites (obtención de registros administrativos) para el inicio de cualquier actividad formal; hoy el proceso de registro consta de un solo trámite y un solo pago. Otra medida de simplificación administrativa fue la descentralización de las funciones del gobierno central, transfiriéndolas a los gobiernos regionales.

2.2.7. Políticas complementarias

El gobierno reforzó la liberalización de los mercados con algunas medidas adicionales en el campo de la comercialización. Además de eliminar el monopolio de ENCI y ECASA, las principales medidas en cuanto a comercialización interna fueron la eliminación de los controles en las garras, el establecimiento de la libre comercialización y venta de menudencias en los centros de beneficio o frigoríficos del país, y la libre comercialización interna y externa de productos veterinarios y de pesticidas. Se aprobó también las normas técnicas de calidad y sanidad para el libre comercio de arroz nacional e importado.

La eliminación de los privilegios monopólicos de ENCI y ECASA ha repercutido en el sistema comercial del país, pues ha permitido competir a entidades privadas y recaudar aranceles para el Fisco. Sin embargo todavía está pendiente redefinir los objetivos que una empresa como ENCI debe alcanzar. Por otro lado, las libertades que se han establecido para la comercialización necesariamente tienen que ser complementadas con una adecuada infraestructura de transporte. En lo que respecta a la comercialización del arroz y del maíz amarillo duro de Selva, por ejemplo, los elevadísimos costos de transporte hacen que estos productos resulten en la práctica no transables, debido a la falta de infraestructura vial. Si no se soluciona el problema de las carreteras, el esfuerzo por liberalizar mercados tendrá resultados inferiores a los deseados.

Otra área que complementa el esfuerzo por ordenar el funcionamiento de la economía es la referida a la política ambiental y de recursos naturales. El gobierno promulgó el Código de Medio Ambiente y de Recursos Naturales en setiembre de 1990. De acuerdo a este código, el Estado debe prevenir y controlar la contaminación ambiental, evitar la depredación de los recursos naturales, y vigilar el uso racional de los recursos naturales no renovables. Se dispuso también que la liberalización de la comercialización interna y externa de plaguicidas y afines no debía comprender a aquellos que atentan contra la preservación del medio ambiente. Asimismo, se decidió potenciar el Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos, mediante financiamiento interno y externo. Asimismo, se decidió crear autoridades autónomas de las cuencas, para una mejor distribución y manejo del agua.

Finalmente, se dio algunos pasos en la solución del problema del cultivo y comercialización de la coca²¹. El gobierno decidió crear la Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo (ADA), órgano que goza de autonomía económica, técnica y administrativa para diseñar y ejecutar una estrategia de desarrollo alternativo. Dicha estrategia debe incluir el establecimiento de zonas empresariales, la liberalización de actividades

21. Se estima que el valor de la producción anual de la hoja de coca está cercano a los 1,000 millones de dólares y que su valor equivalente en pasta básica de cocaína llega a 3,300 millones de dólares, cifra que equivale al total de exportaciones legales del país.

económicas, la participación de los agricultores en la toma de decisiones, y la promoción de actividades distintas al cultivo de hoja de coca y derivados. El Convenio AntiDrogas ha reconocido a los Comités de Productores y Organizaciones de Agricultores Cocaleros como interlocutores válidos en el diálogo y diseño de políticas que propendan a un desarrollo alternativo y a la sustitución del cultivo de la hoja de coca.

2.3. Evaluación del desempeño del sector agropecuario

Interesa ahora ver cuál ha sido el efecto de las anteriores políticas sobre el comportamiento del sector agropecuario. En 1991, el sector agropecuario fue uno de los pocos sectores que experimentó una recuperación del valor de su producción, a pesar de un conjunto de factores adversos como el programa de ajuste y la insuficiencia de crédito. En el periodo enero-setiembre de 1991 el producto bruto del sector creció 1.7% con respecto a similar periodo de 1990 (ver el cuadro 2.9), pero el crecimiento del subsector agrícola fue menor (0.5%) debido a la caída en la cosecha de cultivos destinados al consumo industrial, en especial la

Cuadro 2.9
PRODUCCION AGRICOLA SEGUN
PRINCIPALES PRODUCTOS
(Variación porcentual)

| | 1989 | 1990 | 1991a/ |
|------------------------------|--------------|--------------|-------------|
| Consumo humano | -10.8 | -25.0 | 8.4 |
| Arroz cáscara | 0.6 | -16.9 | -18.0 |
| Papa | -19.8 | -29.6 | 42.2 |
| Trigo | 4.4 | -40.7 | 46.3 |
| Consumo industrial | 12.6 | -22.3 | -7.4 |
| Algodón rama | 13.8 | -25.6 | -24.0 |
| Maíz duro | 27.6 | -41.6 | -5.3 |
| Caña de azúcar | 6.5 | -3.9 | -1.5 |
| Café | 6.4 | -24.1 | 2.0 |
| Soya | -53.3 | -10.7 | -60.0 |
| Total agrícola | 0.5 | -23.6 | 0.5 |
| Total pecuario | -16.9 | 6.0 | 4.9 |
| Total agropecuario b/ | -3.6 | -8.9 | 1.7 |

a/ Corresponde al periodo enero-setiembre 1991, respecto a similar periodo de 1990.

b/ Incluye cultivos no programados
Fuente: Ministerio de Agricultura (1992).
Elaboración: GRADE.

soya (-60%), el algodón en rama (-24%) y el maíz amarillo duro (-5.3%). Por su parte, el subsector pecuario experimentó un crecimiento de 4.9%, debido en gran parte al aumento de la producción de huevos (27.7%).

Se ha verificado una caída en los rendimientos de los cultivos de consumo industrial, como en el caso de la caña de azúcar y el maíz amarillo duro (ver el cuadro 2.10). A su vez, los rendimientos de los cultivos que en la campaña anterior habían sufrido los efectos de la sequía (trigo y maíz amiláceo) aumentaron significativamente. El descenso de los rendimientos de productos como la papa y el maíz amarillo duro se explica por el menor crédito otorgado por el Banco Agrario a los productores de dichos cultivos: en 1990 el crédito real a los productores de papa descendió 43%, mientras que el destinado a los productores de maíz amarillo duro cayó 54%.

Cuadro 2.10
RENDIMIENTOS DE
LOS PRODUCTOS AGRICOLAS
(en TM/Ha.)

| Productos | 1985-89 | 1990 | 1991 | Var % a/ |
|--------------------|---------|-------|-------|----------|
| Arroz cáscara | 5.1 | 4.7 | 4.6 | -1.2 |
| Maíz amiláceo | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 13.6 |
| Frijol grano seco | 0.7 | 0.8 | 0.9 | 11.7 |
| Papa | 8.1 | 8.7 | 8.0 | -7.7 |
| Trigo | 1.2 | 1.6 | 1.7 | 5.0 |
| Maíz amarillo duro | 2.7 | 3.3 | 2.6 | -20.0 |
| Caña de azúcar | 132.9 | 128.1 | 125.6 | -1.9 |

a/ Variación correspondiente al periodo enero-setiembre de 1991 con respecto a similar periodo de 1990.

Fuente: Ministerio de Agricultura (1992).

Elaboración: GRADE.

En la campaña 1990-91 el área sembrada se redujo 17.3% con respecto a la campaña anterior. Ello puede deberse a que el inicio de la campaña coincidió con el cambio de gobierno y la aplicación del programa de estabilización económica. Asimismo, las siembras de arroz, maíz amarillo duro y algodón rama se vieron afectadas por la escasez de agua. Para la campaña 1991-92 la reducción del área sembrada llega a 16.3%, siendo el avance en el área sembrada de 140,854 hectáreas²², 9.1% de la programación de siembras a nivel nacional (1.5 millones de hectáreas).

22. La tendencia decreciente viene desde la campaña 1987-88, en la cual se sembró 226,377 hectáreas.

Cuadro 2.11
SIEMBRAS DE LOS PRINCIPALES
CULTIVOS POR CAMPAÑA AGRICOLA
(en variación porcentual)

| | 89-90/ 88-89 | 90-91/ 89-90 | 91-92/ 90-91 |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Consumo humano | 6.4 | -20.8 | -14.6 |
| Arroz cáscara | -7.7 | -5.5 | -14.5 |
| Papa | 21.5 | -31.7 | -23.0 |
| Trigo | 339.2 | -32.0 | -29.0 |
| Consumo industrial | -36.5 | -12.3 | -20.9 |
| Algodón rama | -55.3 | 18.5 | -10.7 |
| Maíz Amarillo Duro | -13.3 | -29.5 | -31.0 |
| Total nacional | -9.2 | -17.3 | -16.3 |

Fuente: Ministerio de Agricultura (1992).
Elaboración: GRADE.

Como consecuencia de lo anterior, los ingresos reales agrícolas han caído 26.7% para el periodo enero-setiembre 1991 con respecto al mismo periodo de 1990. Esta caída es una continuación del proceso adverso de años previos: en 1990, dichos ingresos cayeron 60.8%. La causa principal de esta evolución es el descenso de los precios reales, además de la caída del volumen de producción de determinados cultivos. En el periodo en cuestión, los precios reales en chacra de los cultivos de consumo industrial cayeron 30.4%, siendo la disminución más significativa la del maíz duro Costa (60.4%). Los únicos productores que experimentaron una ligera recuperación de su nivel de ingreso respecto a 1990 son los de papa y trigo, con un crecimiento de 9.3% y 11%, respectivamente.

Un indicador que registra mejor la evolución de los niveles de rentabilidad de los distintos tipos de agricultura que existen en el Perú y que es consistente con los rasgos de las unidades agrícolas,

Cuadro 2.12
INGRESOS REALES DEL PRODUCTOR
(Variación porcentual)

| | 1989 | 1990 | 1991 a/ |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Consumo humano | -12.4 | -76.7 | -10.3 |
| Arroz cáscara | -24.6 | -77.9 | -33.0 |
| Costa | -20.9 | -81.2 | -34.3 |
| Selva | -31.8 | -70.9 | -30.2 |
| Papa | 5.4 | -81.9 | 9.3 |
| Trigo | -37.5 | -47.2 | 11.0 |
| Consumo industrial | -46.4 | -53.9 | -30.4 |
| Algodón rama | -38.9 | -69.5 | -34.1 |
| Pima | 43.4 | -72.8 | -30.4 |
| Tanguis | -59.2 | -81.6 | -34.1 |
| Maíz duro | -4.7 | -63.6 | -45.1 |
| Costa | 39.4 | -55.1 | -60.4 |
| Selva | -54.8 | -89.3 | -20.8 |
| Caña de azúcar | -8.1 | -17.7 | -29.6 |
| Café | -60.5 | -43.4 | -11.8 |
| Total | -50.3 | -60.8 | -26.7 |

a/ Corresponde al periodo enero-setiembre 1991 con respecto a similar periodo de 1990.
Fuente: Ministerio de Agricultura (1992).
Elaboración: GRADE.

es el que supone que los ingresos provienen de la venta de sólo una parte de la producción, de la venta de fuerza de trabajo, y de transferencias y utilidades. Este indicador supone a la vez que los gastos son la compra de insumos productivos y de bienes de consumo en el mercado²³.

Aunque el indicador propuesto es de fácil cálculo cuando se conoce las estructuras de ingresos y gastos de los agricultores, se requiere información pormenorizada para construir dichas estructuras. Se presenta aquí la evolución del indicador para tres estratos de agricultores representativos²⁴. El análisis de este indicador para estos tres estratos (moderno, intermedio y tradicional) es particularmente útil para los propósitos de este estudio, pues compara las condiciones

23. De manera sintética, este indicador se podría presentar como:

$$\alpha_j \cdot \left(\sum_1^n P_i \cdot Q_i \right) + (1 - \alpha_j) \cdot O \cdot \text{Ing}$$

$$\beta_1 \cdot \left(\sum_1^n P_i \cdot X_i \right) + \beta_2 \cdot \left(\sum_1^n P_k \cdot X_k \right) + \beta_3 \cdot \left(\sum_1^n P_l \cdot V_l \right)$$

donde Q_i representa a los bienes producidos en la unidad, $O \cdot \text{Ing}$ los ingresos recibidos por venta de fuerza de trabajo y transferencias, X_i la producción retenida para consumo de la unidad, X_k los bienes de consumo comprados en el mercado y V_l los insumos requeridos para la producción, α_j es la participación de los ingresos agrícolas en el total de ingresos de la unidad jésima; β_1 , β_2 y β_3 miden, respectivamente, la participación del autoconsumo, del consumo en el mercado y del gasto productivo en el conjunto de los gastos de la unidad agrícola.

24. Las estructuras de ingresos y gastos han sido obtenidas de la Encuesta Comparativa para la Integración Económica de América Latina (ECIEL). Las tres regiones en que se descompone la muestra, denominadas moderna, intermedia y tradicional, muestran fuertes diferencias en sus niveles de ingreso y en la composición de los mismos. La región moderna (Yanamarca) percibe ingresos que, en promedio, más que duplican los ingresos de la región intermedia (Chincheros) y más que quintuplican los de la región tradicional (Pampa de Sangará).

económicas de agricultores comerciales modernos con las de segmentos más tradicionales y poco integrados al mercado. Puede considerarse que tales grupos representan, respectivamente, a los estratos prósperos y a los agricultores pobres.

Los resultados (ver el gráfico) confirman que la transferencia de recursos al agro durante los primeros dos años del gobierno aprista no llegó a las zonas del país con poca integración al mercado (tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos). Dicha transferencia se habría más bien concentrado en los agricultores modernos. De la misma manera, el posterior colapso del sistema de precios habría reducido dramáticamente los ingresos reales de los agricultores más vinculados al mercado. Pese a haber afectado también a la economía campesina, lo ha hecho en menor grado.

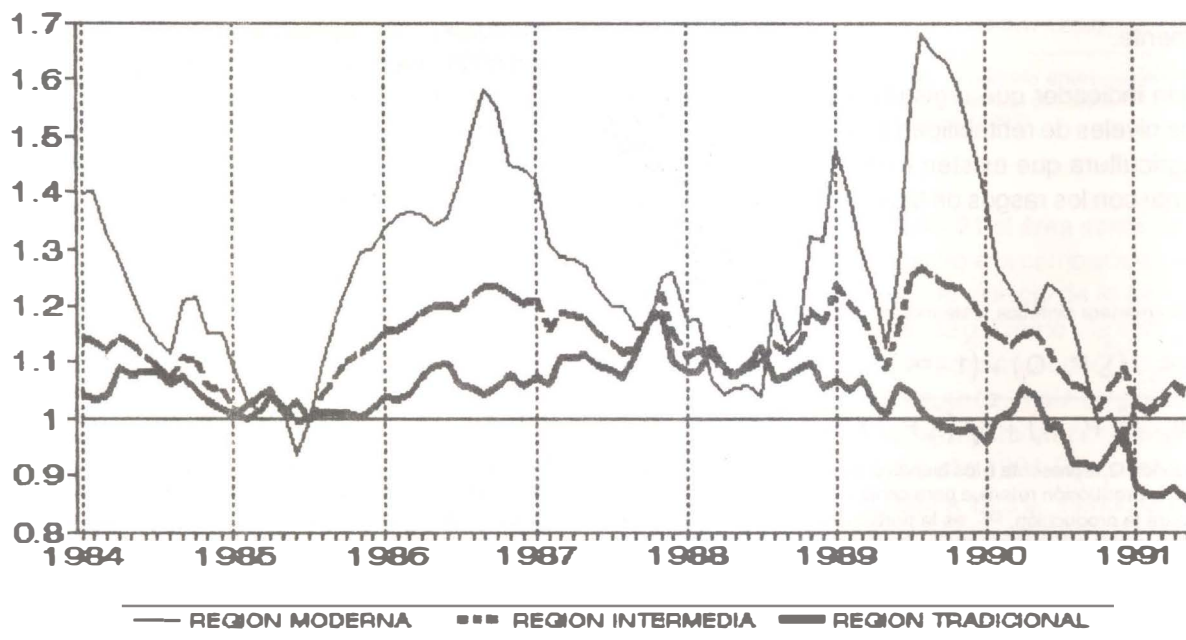
El indicador de rentabilidad global muestra que la caída de la rentabilidad en lo que va del gobierno de Fujimori ha sido de 1.2% anual para la región moderna y de 1.5% anual para las otras dos regiones. Ello muestra que los estratos más pobres estarían siendo ligeramente más perjudica-

dos en la coyuntura actual. También es evidente que una mejora en los precios agrícolas no beneficiará a estos agricultores en tanto mantengan su débil vinculación con el mercado.

3. COMO PROPICIAR EL CRECIMIENTO SOSTENIDO

La mayor parte de las medidas de política económica aplicadas hasta hoy que afectan al sector agrario están vinculadas al programa de estabilización, lo que hace difícil determinar si el gobierno posee o no una estrategia sectorial agraria definida. Las políticas de precios, comercial y crediticia han respondido más a consideraciones macroeconómicas que a objetivos sectoriales; sólo la reforma del mercado de tierras y el establecimiento de sobretasas arancelarias a la importación de ciertos productos agrícolas pueden ser consideradas políticas netamente sectoriales²⁵. En el caso de la política financiera, la eliminación del financiamiento inorgánico al agro respondió a necesidades macroeconómicas, y no ha tenido como contraparte una alternativa concreta para el financiamiento agrícola, por lo menos en el corto y mediano plazo.

EVOLUCION DE LOS INGRESOS AGRICOLAS Julio de 1985 = 1.0



25. Es interesante notar que desde el punto de vista de una estrategia liberal esas dos políticas son contradictorias.

En todo caso, una vez lograda la estabilidad macroeconómica y el marco institucional adecuado, el objetivo central del manejo económico debe ser fomentar el crecimiento de los sectores eficientes, en base a la mejora cualitativa y cuantitativa del trabajo, el capital, la tierra y la tecnología. La existencia de un entorno macroeconómico favorable no basta para el crecimiento agrícola; es necesario que tal crecimiento se sustente en el aumento sostenido de la productividad.

Las metas concretas de la política agraria deben ser, primero, garantizar la respuesta de la oferta agrícola, mediante la mejora en la infraestructura vial y de mercados, la recuperación de la frontera agrícola perdida y el fomento a la investigación e inversión para elevar la productividad media del sector. En segundo lugar, se debe apuntar a incorporar gradualmente a los agricultores desligados del mercado. Finalmente, se debe corregir las restricciones o imperfecciones todavía presentes en las políticas de desarrollo del sector.

No se debe perder de vista que el objetivo de corto plazo es consolidar las reformas realizadas hasta hoy y evitar su reversión. La mejor garantía para lograr dicha consolidación es elevar el nivel de protección efectiva para el sector respecto al nivel negativo actual, resultante del retraso cambiario. Antes de seguir avanzando en las reformas estructurales, el gobierno debe asegurar que las ya realizadas no se reviertan. En el mediano plazo, en cambio, son varias las medidas necesarias para terminar con el estancamiento del sector agrario peruano. A continuación se detalla una propuesta en base a la cual puede ser emprendida tal tarea.

3.1. Consideraciones generales

El Estado no debe limitarse a asegurar un entorno social, político y macroeconómico adecuado para potenciar el desarrollo agropecuario, sino que debe intervenir activamente en ese desarrollo. Muchas son las razones que justifican tal intervención. En principio, los mercados en el ámbito rural no están consolidados, ni mucho menos. Es necesario estimular esos mercados (en algunos casos hay que crearlos previamente), como en el caso del mercado de crédito, el de productos, el de insumos, el mercado laboral, el de alquiler de servicios, etc.

La falta de competencia en la comercialización y la existencia de mercados cautivos y segmentados son resultado de este escaso desarrollo; la escasa vinculación a estos mercados de muchos agricultores, especialmente de los más pobres, ha impedido asimismo que las políticas agrícolas expansivas beneficien a tales productores.

Un elemento central de la estrategia agraria debe ser la protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. El aprovechamiento de la diversidad ecológica con la que se cuenta, en el marco de un desarrollo de ecosistemas sostenibles, le permitirá al país un mejor abastecimiento de productos para el consumo interno y, al mismo tiempo, acceder a mercados internacionales altamente selectivos.

Otra de las políticas que debe acompañar la estrategia agraria es la política poblacional. Considerando que la presión demográfica ha estado en constante aumento, en especial en la Sierra, y que cada vez es menos probable que la agricultura nacional pueda satisfacer los requerimientos alimentarios del país, resulta imperioso diseñar una política que frene el crecimiento poblacional y que permita, simultáneamente, modificar los flujos migratorios, encaminándolos hacia una distribución poblacional sostenible.

El tema de la violencia en la zona rural merece especial consideración. Uno de los factores que en los últimos años, en especial a partir de la década pasada, ha incidido en el estancamiento de la actividad agrícola, es la violencia brutal que se vive en las áreas rurales del país. Dos son los frentes de violencia que enfrenta el agricultor en su quehacer diario: el terrorismo y el narcotráfico.

Desde el inicio de sus actividades la subversión buscó cercar a las ciudades, empleando la estrategia de forzar a los agricultores a no producir para los mercados urbanos. Por suerte, dicha estrategia ha fracasado; el campesinado organizado ha sido capaz de enfrentarse al terrorismo e incluso ponerlo en retirada. Mecanismos como las rondas campesinas han probado una alta eficiencia en la defensa del patrimonio y la producción agrícolas. Espor ello que el Estado debe promover que los productores de la Sierra y la Selva consoliden su organización para la autodefensa.

La erradicación del narcotráfico también está íntimamente ligada al desarrollo del agro. Para muchos pequeños productores, el cultivo de hoja de coca es la única actividad que les permite cierta rentabilidad, pues los otros cultivos tienen mucho menores cotizaciones y no hay seguridad para su venta. No existen tampoco sistemas de comercialización ni vías de comunicación que permitan colocar esa producción en otras zonas. Ni siquiera las agencias comercializadoras estatales han cumplido a cabalidad su función de comprar la producción de esos agricultores.

Los productores siembran coca porque es la única actividad que les asegura un ingreso aceptable. Así, el control de la producción de coca requiere de políticas integrales de desarrollo social y económico en las zonas productoras, que generen oportunidades de empleo e ingresos a los pobladores y que eviten que éstos se vean forzados a involucrarse en la producción de coca. Esto es, se debe brindar a los agricultores alternativas que les permitan subsistir. La erradicación por medios violentos de la producción de hoja de coca sólo empuja a los agricultores a sembrar en otras zonas. Debe quedar claro que en la esfera de la producción el problema se debe combatir logrando el desarrollo socioeconómico de la zona, dejando el tratamiento policial y militar para la esfera de la comercialización.

3.2. Políticas requeridas

Como ya se dijo, y sin menospreciar la potencialidad de otras alternativas, las principales fuentes de crecimiento agrícola deben ser la recuperación de tierras con problemas de drenaje y salinización, el aumento de la productividad media mediante la reducción de su variabilidad al interior de zonas agrícolas homogéneas y la recomposición de la oferta incrementando la asignación de tierra a los cultivos más rentables. Las políticas descritas a continuación apuntan en tal dirección.

3.2.1. Política de precios y comercialización

Dentro del actual esquema de liberalización de los precios, los precios agropecuarios en chacra podrán recuperarse en tanto se eleve el tipo de cambio real y se mejore sustantivamente la infraestructura vial para el traslado de alimentos.

Por otro lado, es necesario evaluar la conveniencia de insistir en las excepciones mantenidas hasta hoy en el sistema de precios libres. Tales excepciones son el sistema de sobretasas variables, la fijación de precios de garantía para el arroz y el maíz en la Selva, y la política tarifaria de agua.

En principio, debe replantearse el sistema de sobretasas variables en función a los objetivos buscados con él. Si lo que se pretende es estabilizar precios de importación por percibirse un fuerte desequilibrio en el mercado mundial, es preferible optar por la alternativa de un sistema de bandas de precios. Si el objetivo es proteger la producción nacional de esos productos, se debe primero evaluar si los precios fijados representan o no el costo de oportunidad de los recursos involucrados en la importación de dichos bienes. En todo caso, se recomienda reemplazar el esquema vigente por otro de carácter más transparente, que contrarreste el subsidio en los mercados de origen. Dicho sistema se podría basar en la aplicación de una sobretasa *ad valorem*, equivalente al subsidio recibido por el productor del bien importado.

El mantenimiento de precios de garantía para el arroz y el maíz amarillo duro de la Selva es un mecanismo motivado por la importancia de estos cultivos como alternativas a la producción de coca en la zona. Sin embargo, es preferible no recurrir a una política de precios de sustentación a productos específicos; no existe justificación económica para distorsionar los precios relativos al interior de esa zona de producción. Si por consideraciones de segunda mejor opción se decide subsidiar a los agricultores de la zona para evitar que deriven sus esfuerzos a la producción de coca, es mejor otorgar un subsidio directo o subsidios al transporte, cualquiera sea el producto que se haya optado por cultivar. ECASA debe desaparecer y ENCI debe centrar su accionar en la comercialización indirecta, garantizando adecuados niveles de competencia en el sector y brindando información que mejore la transparencia con la que operan los mercados agrícolas.

Es importante, por otro lado, eliminar el subsidio al agua para motivar un uso más eficiente de este recurso: la tarifa de agua difícilmente cubre hoy más del 2% del costo de generación de este recurso. Dicho subsidio debe ser reemplazado

por medidas fiscales directamente redistributivas, así como por un mayor gasto en infraestructura que permita elevar la rentabilidad de la producción agropecuaria. Debe diseñarse un cronograma para reajustar la tarifa y llevarla, lo más pronto posible, a su costo marginal de largo plazo.

En cuanto a la comercialización de alimentos, el Estado tiene una función muy importante que cumplir, pero al mismo tiempo debe reconocer que es necesario evitar intervenir en áreas donde es más efectivo y conveniente que actúe el sector privado. El Estado debe concentrarse, en primer lugar, en realizar inversiones que contribuyan a reducir los costos de comercialización; mientras traer arroz de la Selva a Lima sea más caro que traerlo de Tailandia o Vietnam, los productores no podrán obtener márgenes adecuados de rentabilidad. Asimismo, el Estado debe obtener, analizar y difundir información sobre el avance de las siembras y cosechas, sobre precios y sobre todo lo que permita una comercialización más fluida (las garras de control podrían por ejemplo constituirse simultáneamente en recolectores y difusores de información). Finalmente, el Estado debe investigar y dar asistencia técnica a los agricultores en aspectos de producción y comercialización.

Es importante revalorar el papel de los intermediarios en el proceso de comercialización. Ellos son necesarios pues cumplen funciones que deben necesariamente ser realizadas y que tienen un costo. Los intermediarios cumplen bien o mal sus funciones de acuerdo a las reglas de juego establecidas por las autoridades; si el Estado cumple su papel en la comercialización de alimentos, los intermediarios podrán cumplir a su vez su función de permitir que la producción nacional llegue a manos de los consumidores a un menor precio, sin perjudicar al agricultor nacional.

En lo que respecta a la política arancelaria, se debe eliminar toda sobretasa arancelaria adicional al ya existente sistema de sobretasas. Por ejemplo, la sobretasa de 2% a las importaciones de productos pecuarios y de insumos lácteos es una clara trasgresión al sistema arancelario vigente. Asimismo, es necesario eliminar restricciones para-arancelarias de orden tecnológico, como es el caso de la prohibición de recombinar y/o reconstituir insumos lácteos importados con leche fresca nacional.

3.2.2. Tenencia de la tierra

El primer paso de cualquier solución al problema de la tierra en el país consiste en tener completamente asignados los derechos de propiedad. El valor de la tierra, así como el de cualquier activo, depende de los derechos de usufructo y transferencia, y de los costos de hacer cumplir estos derechos. Ningún mercado puede operar eficientemente en un contexto en el cual los derechos de propiedad no están asignados. Es más, el no definir los derechos de propiedad impide excluir a otros de los beneficios que reporta la tierra; ello a su vez permite la existencia de *free riders*.

Si el Estado garantiza la vigencia de esos derechos de propiedad, se eleva el valor de los activos de propiedad privada. En cambio, si no existe tal garantía, la transferencia de la tierra se hace prácticamente imposible o muy costosa, llevando a que el precio de transacción esté por debajo de su valor verdadero y generando formas de organización ineficientes. Ello hace que pierdan tanto los propietarios como la sociedad en su conjunto.

En el caso peruano, asignar los derechos de propiedad significa solucionar el problema de titulación y de conflicto en la definición de linderos. En tanto existan zonas en el país donde resulte complicado asignar derechos de propiedad (como es el caso de la Sierra), debe limitarse la apertura del mercado de tierras hasta que se pueda solucionar dicho problema.

La apertura y consolidación del mercado de tierras depende tanto de la asignación previa de derechos de propiedad como de la existencia de un mercado de capitales desarrollado, que anule el poder monopólico de algún comprador. En el Perú el mercado de capitales no está desarrollado ni es competitivo, razón por la cual la apertura del mercado de tierras implicaría otorgar un cierto poder monopólico a quien posee recursos financieros. Este agente monopólico puede así adquirir tierra a un precio sustancialmente inferior al que debería pagar en un mercado competitivo—esto es, menor al equivalente al valor presente de las utilidades que el predio puede generar.

De otro lado, la caída de los niveles de ahorro ha conducido a una escasez de fondos prestables, lo que a su vez, en un contexto de tasas de interés reales negativas, ha conducido a un racionamiento del crédito. Tal racionamiento ha hecho que los recursos financieros no se asignen eficientemente. Los créditos no han sido colocados en base a la rentabilidad de la inversión, sino más bien en función de las garantías presentadas por los demandantes.

Todo lo anterior hace que la apertura y consolidación del mercado de tierras requiera de cierta regulación estatal y deba hacerse considerando los rasgos específicos de cada región. En el caso de la Costa, el Estado debe mediar en los problemas de linderos y otorgar títulos de acuerdo a la estructura de parcelaciones que de hecho ya ocurrió. Una vez asignados los derechos de propiedad en esta región, el mercado de tierras podrá operar con mayor eficiencia. En el caso de la Sierra, la posibilidad de solucionar en el corto plazo el problema de asignación de derechos es remota, por lo que no es recomendable abrir dicho mercado por ahora. Por último, la Selva tiene, además del problema de asignación de derechos de propiedad -que es relativamente más simple que el de la Sierra- un problema muy fuerte de externalidades, debido a que la agricultura de esta región es migratoria. Por ello el Estado debe regular el mercado de tierras mediante concesiones forestales que sean evaluadas periódicamente en términos de su impacto ecológico.

Para estimular el mercado de tierras se debe facilitar la expansión de las unidades agrícolas campesinas a través de un sistema dinámico de adquisición de parcelas y de crédito para su compra. Adicionalmente, se debe eliminar la disposición que impide hipotecar sus tierras a los propietarios agrícolas de unidades con extensión menor a las cinco hectáreas, pues ello dificulta el acceso al crédito de estos pequeños propietarios.

La apertura del mercado de tierras permitirá que entren capitales privados a la actividad agrícola costeña y a la explotación forestal en la Selva.

Ello requiere de una reforma constitucional, que permita la conducción indirecta de los predios por parte de sus propietarios y que las sociedades anónimas inviertan en el campo. Esta reforma constitucional es imprescindible para darle seguridad jurídica a las inversiones privadas que se realicen en el campo.

Debe también aclararse el estado de las tierras eriazas pertenecientes a comunidades campesinas. Asimismo, se debe reglamentar la inversión privada en tierras eriazas y la ejecución de obras de irrigación y drenaje.

3.2.3. Sistema financiero rural

Los productores en el agro están claramente divididos en empresarios y campesinos. Es obligación del Estado proteger y fortalecer a los segundos y permitir desenvolverse a los primeros con plenitud, devolviéndoles el derecho a emplear sus propiedades como garantía para la obtención de créditos de la banca comercial. La Banca de Fomento podrá así concentrarse en el sector de campesinos, promoviendo su modernización, su capitalización y su vinculación a la economía de mercado.

Dentro de esta nueva concepción del financiamiento rural, la actividad del Banco de Fomento debe centrarse en la provisión de fondos prestables antes que en el subsidio crediticio. Asimismo, es necesario evaluar la conveniencia de que el Banco de Fomento realice actividades bancarias como la captación de depósitos, o si es mejor alentar la formación de cajas rurales, dejando que el Banco de Fomento funcione como un banco de segundo piso.

El Estado debe también fomentar la creación de instituciones financieras que capten los recursos de ahorro existentes en el campo²⁶. Estas entidades podrían establecerse sobre la base de gremios de productores, organizaciones comunales, etc. Como estas organizaciones tienen un mayor contacto con los prestatarios, pueden asegurar sistemas adecuados de selección y

26. Dada la estacionalidad de la actividad agrícola, incluso los campesinos más pobres tienen en algún momento del año excedentes monetarios.

mecanismos efectivos de control en la asignación de créditos. En una primera etapa dichas instituciones podrían recibir créditos del Banco de Fomento, el cual, en su función de banco de segundo piso, canalizaría recursos del Tesoro y/o líneas de crédito externas para estos fines, cobrando tasas de interés competitivas.

No es ocioso reiterar que para que estas alternativas funcionen adecuadamente y puedan ser complementadas por el financiamiento proveniente del sector privado es imprescindible garantizar la delimitación de derechos de propiedad. Otra alternativa que debe ser promovida es la provisión de recursos financieros para el agricultor de parte de la agroindustria y de los consorcios de agroexportación, pero ello requiere un acondicionamiento del marco legal respectivo. Por último, debe explorarse la posibilidad de potenciar el mecanismo de mercados a futuro como una modalidad adicional de financiamiento.

3.2.4. Inversión

La inversión pública en agricultura debe complementar, no sustituir, a la inversión privada. Actualmente, la reducción de la inversión pública es uno de los principales problemas para el desarrollo de la inversión privada: como no se invierte en proyectos de electrificación rural, silos, pequeñas irrigaciones, infraestructura vial, lacustre y portuaria, e información de mercados y agroclimática, se ha reducido la rentabilidad esperada de la inversión privada, que se ha alejado del campo.

Por tanto, es vital para el desarrollo agrario que el Estado deje de lado los grandes proyectos de larga maduración que tipificaron la inversión pública en el pasado y emprenda proyectos de menor envergadura, dirigidos a aumentar en un plazo corto la productividad de las tierras en actividad. Tales proyectos deben dar prioridad a la transferencia de tecnología, el desarrollo agroindustrial y la mejora de la infraestructura de comercialización.

En primera instancia en cuanto a urgencia e importancia, está la reparación y creación de nueva infraestructura vial y de mercados. El paulatino pero dramático deterioro de la red de carreteras ha

profundizado el aislamiento de las comunidades rurales, reduciendo su rentabilidad y convirtiéndolas en fáciles presas para la subversión. En vastas regiones del territorio nacional dicha red tiene tramos prácticamente intransitables durante buena parte del año, imposibilitado movilizar los productos.

El desarrollo agrario, la creación de mercados y la industrialización rural exigen una enorme infraestructura: carreteras, líneas férreas, telégrafos, teléfonos, correos, centros de capacitación, electrificación, almacenes, silos. Hay que considerar además que una adecuada red de vías es imprescindible para el buen funcionamiento de otras políticas como la política de precios, la ampliación de la frontera agrícola y la incorporación al mercado de agricultores y demás productores. En esta área hay una gran tarea para el Estado a través de la inversión pública.

Específicamente, es urgente redoblar esfuerzos en las siguientes áreas:

- a. Rehabilitación de los corredores viales más deteriorados, cuyo estado afecta la comercialización de productos agropecuarios. Entre ellos están las vías que unen Juanjuí y Olmos en el norte; la ruta Olmos-Lima (Carretera Panamericana), y la ruta Huancayo-Lima, incluyendo el tramo La Oroya-Tarma.
- b. Reconstrucción y/o rehabilitación de toda la red primaria de carreteras del país.
- c. Mantenimiento preventivo de la red, dándole prioridad a los tramos que ligan las zonas de mayor concentración de la producción con las ciudades intermedias y principales centros de consumo. El financiamiento de estas tareas puede hacerse con capitales privados, dando concesiones de explotación en base a sistemas de peaje.

Por otro lado, no hay que olvidar que la agricultura peruana enfrenta una aguda escasez de tierra cultivable. Existen al menos cuatro opciones para atenuar este problema: buscar nueva tierra cultivable o mejorar la calidad e intensidad de uso de la tierra existente; reducir las pérdidas de tierra mediante técnicas de conservación de suelos; aumentar el rendimiento medio de la tierra reduciendo la variabilidad de niveles de productividad

a través de tecnologías ahorradoras de este recurso; o redistribuir las tierras existentes buscando maximizar el valor de la producción agrícola total. Es probable que lo que convenga al Perú como estrategia de desarrollo agrario en el mediano y largo plazos sea una combinación de tales alternativas. Sin embargo, la actual situación de la actividad agrícola induce a pensar que el Estado debe privilegiar la inversión destinada a elevar la productividad y recuperar las tierras que se pierden por problemas de drenaje y salinización, por su menor costo.

Es entonces fundamental evaluar los proyectos de irrigación en ejecución, para determinar cuáles deben culminarse y cuáles no tienen real prioridad y deben ser detenidos²⁷. El esfuerzo fiscal debe concentrarse en mantener y recuperar tierras antes que en expandir la frontera agrícola. En la actualidad existen unas 300,000 hectáreas en la Costa norte con problemas de drenaje y salinización que pueden ser rehabilitadas rápidamente para producir cereales, hortalizas o frutales. Ello elevaría la producción agrícola en por lo menos 21%, a un costo muchísimo menor que el asociado a los grandes proyectos de irrigación²⁸. El Estado debe además proveer asistencia técnica para que el sector privado mejore sus sistemas de irrigación (canales secundarios).

La inversión privada se incrementará en tanto la inversión pública lo haga y se consolide la recuperación de precios al productor con la mejora permanente del tipo de cambio real. Por su parte, el Estado debe promover la creación de un organismo autónomo privado integrado por agricultores, agroindustriales y exportadores, que ponga las bases para un sostenido desarrollo agro-exportador. El manejo y posterior solvencia de esta entidad debe ser responsabilidad de los propios productores y exportadores, apoyados mediante convenios de cooperación técnica internacional que les procuren capacitación en áreas como tecnología de riego, postcosecha, control de

calidad, embalaje, comercialización, financiamiento e información.

3.2.5. Generación y transferencia de tecnología

La política tecnológica estatal debe ser más intensa que en el pasado. Las condiciones específicas del Perú -en términos de diversidad agroecológica y dispersión de los productores- hace que los recursos financieros que se debe asignar a estas actividades sean mayores que en otros países de similar tamaño o desarrollo relativo. Asimismo, la dificultad de apropiarse de las nuevas tecnologías, que ha llevado a que el sector privado no invierta lo suficiente en esta actividad, obliga al Estado a llenar ese vacío.

El Estado debe pues redefinir sus prioridades en materia de generación y transferencia de tecnología. Para la generación de tecnología debe usar los escasos recursos disponibles en pocos programas, jerarquizándolos adecuadamente. Son fundamentales por ejemplo los proyectos que mejoren la productividad en zonas de secano.

La tarea de transferir tecnología tampoco es rápida ni sencilla, en tanto la efectividad de la difusión de procesos productivos nuevos depende de las características agroecológicas de cada región y cultivo, así como de la mayor o menor receptividad del productor. Esta receptividad depende a su vez de los incentivos económicos que tenga el productor para adoptar la nueva tecnología. Así pues, para mejorar la efectividad de la transferencia, la investigación debe ir más allá de la etapa de laboratorio, dedicando esfuerzos adicionales a la etapa asociada a la parcela misma del agricultor.

Tal transferencia de tecnología supone la realización simultánea de investigaciones agro-económicas, así como la creación de mercados de bienes, insumos, factores, capitales e información, los que son particularmente escasos en la Sierra.

27. Si, por ejemplo, en 1985 se hubiese optado por emplear los 200 millones de dólares destinados a finalizar la primera etapa del proyecto Majes, para rehabilitar zonas salinizadas, se hubiera podido recuperar 100,000 hectáreas, 80,000 más de las que esa etapa de Majes puso en actividad.

28. Para obtener esta tasa de crecimiento se supuso que las nuevas tierras se dedicarían a producir arroz (30%), algodón (30%) y frutales (40%).

Es importante promover la creación de mercados rurales integrados que faciliten la comercialización de bienes, mercados de insumos y factores que faciliten la aplicación del cambio tecnológico, mercados de crédito que permitan el acceso a financiamiento, y mercados de información que den una idea más precisa de las tendencias de las variables relevantes para el productor.

Para mejorar el proceso de transferencia tecnológica se debe tener un sistema sostenido de asistencia técnica. Sólo así se podrá hacer efectivas las potencialidades del sector²⁹. En el Perú hay cerca de 1.5 millones de unidades campesinas, de las cuales sólo 10% se ha modernizado tecnológicamente. Este proceso ha sido lento, principalmente por la falta de apoyo estatal. Es por ello que el Estado debe buscar reducir el periodo de adopción de innovaciones tecnológicas por parte de los campesinos. Los mejores capacitadores son los agricultores «de punta», aquellos que han logrado los mayores niveles de productividad al interior de zonas agroecológicas específicas. Estos líderes tecnológicos campesinos deben ser los capacitadores de sus colegas, con el apoyo del Estado en asistencia técnica y en tecnología educativa. En esta tarea central de aumentar la productividad en el agro se debe contar con el apoyo de los gobiernos regionales y locales.

3.2.6. Política de recursos naturales

Aunque el gobierno de Alberto Fujimori ha aprobado una legislación sobre medio ambiente y recursos naturales que contiene principios que garantizan el uso de estos recursos, conservando su potencial productivo en el largo plazo, todavía no se ha aprobado el reglamento de esta ley. Ello deja pendiente la solución al problema del manejo de los recursos naturales. En todo caso, la política para un óptimo manejo de los recursos naturales

que en adelante se implemente debe dar prioridad a la inversión en tecnologías que permitan un manejo integral de las cuencas, que pongan atención en la conservación de las tierras agrícolas y permitan un rápido incremento de la productividad agrícola.

En la Sierra se debe fomentar la reforestación y conservación de suelos, la producción de cultivos andinos y crianza de camélidos, y la creación de sistemas de almacenamiento y distribución de agua a nivel comunal. En la Selva se debe hacer un ordenamiento territorial previo para determinar zonas de protección de cuencas, delimitar y respetar los territorios de las comunidades nativas, y establecer las zonas adecuadas para el manejo forestal permanente o para el desarrollo agrícola y pecuario. En estas áreas se debe fomentar el incremento de la productividad y recuperación de tierras antes que la ampliación de la frontera agrícola, promoviendo los cultivos y tecnologías compatibles con la conservación de suelos³⁰.

En materia de planificación, administración y regulación de los recursos hídricos, el Estado debe diseñar un plan y crear una institución capaz de realizar tales actividades. Los nuevos proyectos de irrigación, por ejemplo, deben ser aprobados por esta institución luego de un análisis riguroso de costo-beneficio. El problema de salinización podrá ser controlado en la medida en que se aplique una política tarifaria para el agua consistente con su costo marginal de largo plazo. Los problemas de erosión, por su parte, pueden ser enfrentados estimulando la reforestación. Dada la escasez de recursos fiscales, las agencias de cooperación internacional pueden contribuir financieramente a este esfuerzo. La política de sustitución de hoja de coca por otros cultivos menos dañinos en términos ecológicos contribuirá a tal propósito.

29. Es interesantes dar algunos ejemplos concretos de esa potencialidad. La aplicación de un paquete tecnológico para la siembra directa de arroz en la Selva -eliminando el uso de almácgos-, o la introducción de la variedad CICA-8, permitirían tener más de una campaña agrícola al año, elevando drásticamente los rendimientos por hectárea/año. En el caso del maíz amarillo duro, la introducción de ciertas variedades con mejor adaptabilidad a las condiciones de la Selva Alta permitiría elevar la producción en 200,000 toneladas, reduciendo a la mitad las necesidades actuales de importación. En el caso de la papa, el incremento de la producción de semilla básica con un alto índice de limpieza de virus permitiría en breve plazo atender toda la demanda nacional.
30. Se sabe que el Ministerio de Agricultura tiene planes de recuperación de 96,500 hectáreas, que están a la espera de financiamientos. Dichas tierras podrían entrar en actividad en un plazo menor a cuatro años.

3.2.7. Reformas institucionales

Nadie puede negar que el marco institucional que rige al sector agrario nacional ha colapsado, siendo actualmente incapaz de facilitar las relaciones entre el sector privado y el sector público. Ese colapso responde en alguna medida al entorno macroeconómico y sectorial inestable que ha pre-alecido durante las últimas décadas.

Poco se ha avanzado en los últimos dos años en revertir tal proceso. No se ha definido las funciones de los organismos que conforman el marco institucional público agrario, tarea que es hoy urgente. Asimismo, la reducida calificación del personal técnico del sector público agrario puede limitar la aplicación y la continuidad de las políticas sugeridas. Por ende, la reforma del sector público debe merecer especial atención si se quiere avanzar en estas reformas.

4. A MANERA DE CONCLUSION

El conjunto de medidas sugerido, en tanto consolide el proceso de liberalización del sector agrario, tendrá efectos positivos sobre la producción y los ingresos de los productores de bienes agrícolas transables. En el caso de los exportables, sus valores agregados deben mejorar debido a la eliminación de la protección negativa directa, y la reducción de costos por disminución de la protección a los insumos agrícolas transables. La protección podrá incluso elevarse, dependiendo del esperado aumento del tipo de cambio real.

En el caso de los cultivos importables, ellos estarán protegidos de la inestabilidad del mercado internacional en tanto se aplique un sistema de bandas de precios; la sobretasa compensatoria elevaría la protección efectiva de estos productos a costa de una reducción en el bienestar de los consumidores. En el caso de los no transables, en tanto sus precios estén ligados a los precios de los importables, podrían verse beneficiados por la política comercial sugerida. Sin embargo, la liberalización reducirá en el corto plazo los incentivos a producir estos bienes. Debido a este último factor, el proceso de liberalización podría tener un efecto recesivo de corto plazo en el sector agrario. El gasto público en infraestructura, en tanto permita reducir los costos de transporte, permitiría men- guar este efecto.

En el mediano plazo, el conjunto de medidas sugerido tendrá efectos beneficiosos sobre el crecimiento de la producción. Una fuente de crecimiento que vale la pena destacar es la que generaría la recomposición de la oferta agrícola, al sustituirse cultivos con rentabilidad baja por otros de mayor rentabilidad. Esta fuente de crecimiento suele ser poco considerada, aunque su potencialidad es muy grande, especialmente en economías como la peruana donde existen grandes distorsiones de precios relativos.

El cuadro 4.1 muestra la rentabilidad por hectárea de los principales cultivos nacionales. Para efectos de comparación se ha optado por estimar la rentabilidad por hectárea tanto a precios domésticos como a precios internacionales. Al comparar las rentabilidades relativas según ambas valorizaciones, se observa que el grado de correlación de ambos *rankings* no es muy elevado ($r^2=0.477$), lo que implica que la valoración de los productos agrícolas producidos localmente es distinta de la valoración relativa que tiene el mercado internacional.

En el marco de esta investigación se planteó, a manera de ejercicio, una simulación de dos escenarios en los que se desplaza el hectareaje sembrado de cereales (que tienen menor rentabilidad por hectárea) hacia cultivos como los frutales, hortalizas e industriales (con mayor rentabilidad por hectárea). En ambos casos se supuso que no hay ampliación de la frontera agrícola.

En el primer escenario se elevó el número de hectáreas destinadas a frutales y hortalizas en 30% y a cultivos industriales, legumbres y tuberosas en 10%, al tiempo que se reducía el hectareaje para el cultivo de cereales en 11%. El resultado fue una elevación del valor bruto de producción en 10%. El segundo escenario consistió en una duplicación del hectareaje dedicado a frutales y hortalizas, un incremento de 25% del hectareaje dedicado a algodón y una recomposición del hectareaje dedicado a tuberosas, desplazando hectáreas dedicadas a papa para el cultivo de camote. Esto se hace a costa de reducir el hectareaje dedicado a cereales en apenas 14%. El resultado fue una elevación del valor bruto de producción en 30%.

Cuadro 4.1
RENTABILIDAD POR HECTAREA
(Según precios en dólares o en intis)

| CULTIVOS PRINCIPALES | RENTABILIDAD POR HECTAREA (Miles de US\$) | RANKING | RENTABILIDAD POR HECTAREA (Miles de I.) | RANKING |
|----------------------|---|---------|---|---------|
| Cereales | | | | |
| Arroz | 1.2288 | 13 | 32.03 | 13 |
| Cebada grano | 0.0848 | 25 | 4.98 | 25 |
| Maíz amarillo | 0.2280 | 22 | 13.97 | 19 |
| Maíz amiláceo | 0.2636 | 21 | 6.33 | 24 |
| Sorgo grano | 0.2233 | 23 | 14.34 | 18 |
| Trigo | 0.1430 | 24 | 8.14 | 22 |
| Frutales | | | | |
| Mango | 7.3482 | 4 | 46.27 | 9 |
| Manzana | 3.9878 | 7 | 80.85 | 1 |
| Naranja | 5.9940 | 5 | 69.49 | 4 |
| Palta | 1.6020 | 11 | 77.94 | 2 |
| Piña | 2.4140 | 9 | 61.49 | 5 |
| Plátano | 0.8952 | 16 | 41.18 | 11 |
| Hortalizas | | | | |
| Ajo | 5.3400 | 6 | 53.21 | 7 |
| Cebolla | 7.9832 | 3 | 52.35 | 8 |
| Espárrago | 3.2130 | 8 | 57.11 | 6 |
| Tomate | 30.8484 | 1 | 73.35 | 3 |
| Industriales | | | | |
| Algodón | 1.9261 | 10 | 27.15 | 14 |
| Café | 1.1716 | 14 | 10.66 | 20 |
| Caña de azúcar | 1.5756 | 12 | 42.72 | 10 |
| Soya | 0.3700 | 20 | 25.90 | 15 |
| Legumbres | | | | |
| Frijol grano seco | 0.4745 | 19 | 10.16 | 21 |
| Haba grano seco | 0.7085 | 18 | 7.96 | 23 |
| Pallar grano seco | 0.8722 | 17 | 19.31 | 17 |
| Tuberosas | | | | |
| Camote | 15.9840 | 2 | 40.116 | 12 |
| Papa | 1.0774 | 15 | 25.40 | 16 |

Las cifras son de 1987.

Fuente: Estadísticas de la OSE - Ministerio de Agricultura, PADI-GAPA, BCR e ICE.

Elaboración: GRADE.

Este ejercicio de simulación muestra claramente los beneficios que en el mediano plazo podría generar la aplicación del conjunto de medidas sugerido para modificar la estructura de precios relativos del sector. De otro lado, si se llevan a cabo los esfuerzos de inversión pública que se ha planteado, los mercados rurales serán más dinámicos, lo que a su vez alentará los procesos de innovación y difusión de tecnologías en el campo.

Figuroa (1988) ha hecho una evaluación similar para el caso de la agricultura campesina de la Sierra. El demuestra que la difusión masiva de los paquetes tecnológicos que utilizan los agricultores campesinos que se han modernizado (especialmente en el uso de fertilizante), aun con un aprendizaje tecnológico parcial, implicaría crecimientos en la producción agrícola nacional de 50% para el caso de papa, 30% en el caso de maíz, 40% en el caso de trigo y 30% en el caso de cebada.

Figuroa desarrolla también una hipótesis máxima, suponiendo la difusión masiva de tecnologías empleadas por el «líder tecnológico, esto es, aquel campesino que ha incorporado el paquete tecnológico en su integridad y maneja las prácticas agrícolas que deben aplicarse con dicho paquete. Según tal supuesto, el crecimiento en la producción de papa sería de más de 100%, de 50% en la producción de maíz, y de 70% en la producción de trigo o cebada. El propio Figuroa estima los costos derivados de ese programa de «homogenización tecnológica», encontrando que la demanda de fertilizantes se incrementa entre 15% y 36%, según la densidad de fertilización involucrada. Este costo es mínimo, si se considera el ahorro en divisas que esta alternativa productiva generaría.

Las reformas aquí sugeridas deberían permitir que los mercados operen de manera competitiva y garantizar que el nuevo entorno macroeconómico se traduzca en mayor bienestar para los productores del sector agrario. Sin embargo, no se puede terminar este documento sin llamar la atención sobre las dificultades que puede implicar la implementación de la estrategia aquí planteada, en tanto los desequilibrios macroeconómicos que

se intenta superar afectarán al sector agrario en el corto plazo.

Por ejemplo, la caída del tipo de cambio real ocurrida durante los dos últimos años, al afectar la rentabilidad del sector, impedirá que se impulse el mercado de crédito, aun cuando se hayan eliminado las barreras legales para el uso de la tierra como garantía hipotecaria. En tal contexto, las bondades de esta propuesta no se podrán hacer evidentes en el corto plazo.

Teniendo en cuenta estos factores, el gobierno debe dar prioridad al desarrollo de los mercados rurales, de tal manera que las transformaciones sugeridas aquí resulten demandadas en forma natural por los agricultores, sin ser percibidas como imposiciones gubernamentales. Es posible pensar en una secuencia de políticas en el marco de las reformas estructurales, donde la consolidación de la liberalización de los mercados de productos, insumos y crédito anteceda a la liberalización total del mercado de tierras. En todo caso, en tanto no se consolide el programa de estabilización macroeconómica, las reformas estructurales emprendidas a partir de julio de 1990 corren el peligro de resultar efímeras.

BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU (BCRP)

1991 **Notas semanales** (varios números). Lima.

BANCO MUNDIAL

1985 **Perú: Análisis del Sector Agropecuario**. Departamento de Proyectos. Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

BRICEÑO, Arturo

1991 **Cambios estructurales, apertura y el Sector Agroalimentario en el Perú**. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Lima (mimeo).

CANNOCK, Geoffrey

1991 **Políticas Económicas y el Sector Agropecuario**. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Lima (mimeo).

ESCOBAL, Javier

1989 **Perspectivas de Mediano Plazo para el Sector Agrícola Peruano**. MACROCONSULT. Lima (mimeo).

ESCOBAL, Javier y Arturo BRICEÑO

1991 **Evaluación de la política de precios de los productos agrícolas sujetos al esquema de tarifas variables en el Perú**. Banco Interamericano de Desarrollo. New York.

1992 **El Sistema de Sobretasas Agrícolas en el Perú: evaluación y recomendaciones**. GRADE. Lima (mimeo).

ESCOBAL, Javier, Alberto PASCO-FONT, José RODRIGUEZ y Arturo BRICEÑO

1992 **Gestión pública y distribución de ingresos**. GRADE-BID. Lima (mimeo).

FIGUEROA, Adolfo

1988 **Productividad Agrícola y Crisis Económica en el Perú**. Serie Documentos de Trabajo No. 75, CISEPA. Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú. Lima.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

1992 **Boletín mensual** (varios números). Oficina de Estadística Agraria. Lima.

PNUD-BANCO MUNDIAL

1991 **Perú: hacia una economía más abierta**. Programa de Expansión del Comercio.

ROSSINI, Renzo

1991 **Liberalización Comercial y Estabilización Económica**. En: **Foro Económico: Liberalización del Comercio Exterior en el Perú**. Javier Portocarrero (Ed.) Fundación Friedrich Ebert, Lima.

ANEXOS

ANEXO 1

DISPOSICIONES LEGALES MAS IMPORTANTES PARA EL SECTOR AGRICOLA

| AREA DE POLITICA | DISPOSITIVO LEGAL | FECHA | ASUNTO |
|-----------------------|---------------------------|------------------------|---|
| General | Ley de Emergencia Agraria | aprobada no promulgada | Establece una serie de beneficios crediticios comerciales y tributarios para el agro vigentes hasta 1995. |
| Precios | D.S. 226-90-EF | 09/08/90 | Eliminación del control de precios de alimentos e insumos agropecuarios. |
| Financiera | D.L. 637 | 09/04/91 | Liberalización de tasas de interés. |
| | D.S. 246-90-EF | 15/09/90 | Eliminación de tasas de interés preferenciales del Banco Agrario. |
| | D.S. 039-91-EF | 12/03/91 | Eliminación de la exclusividad de la prenda agrícola del Banco Agrario. |
| | D.L. 754 | 13/11/91 | Unificación de la Banca de Fomento (en observación). |
| | D.S. 208-91-EF | 11/09/91 | Dolarización de la deuda pendiente con el Banco Agrario. |
| Comercial | D.S. 257-90-EF | 21/09/90 | Primera Reforma Arancelaria. Niveles: 15%, 25% y 50%. |
| | D.S. 033-91-EF | 12/03/91 | Segunda Reforma Arancelaria. Niveles: 15% y 25%. |
| | D.S. 053-91-EF | 21/03/91 | Sobretasas compensatorias sobre el valor CIF de los productos alimenticios e insumos importados. |
| | D.S. 016-91-AG | 02/05/91 | Derechos específicos a importaciones de LEP, trigo, MAD, arroz, sorgo, harina, pastas. |
| | D.S. 032-91-AG | 30/06/91 | Modificaciones en las tablas aduaneras. |
| | D.S. 038-91-AG | 16/09/91 | Derechos específicos fijos para la importación de leche en polvo y mantequilla deshidratada. |
| | D.S. 039-91-AG | 16/09/91 | Incremento en derechos específicos de importación de trigo, azúcar, harinas, pastas, maíz y sorgo. |
| | D.S. 060-91-EF | 23/03/91 | Eliminación de restricciones para arancelarias. |
| | D.S. 030-91-AG | 20/06/91 | Restricción tecnológica de la leche. |
| | D.S. 027-91-AG | 18/06/91 | Libre comercialización interna y externa de plaguicidas agrícolas y sustancias afines. |
| Inversión | D.S. 037-91-AG | 16/09/91 | Prohíbe importación de derivados y compuestos de plaguicidas organo-clorados y DDT. |
| | D.S. 133-91-EF | 13/06/91 | <i>Ley Antidumping</i> |
| | D.L. 704 | 13/11/91 | Ley de Zonas Francas. |
| Tenencia de la tierra | D.L. 653 | 04/08/91 | Ley de promoción de inversiones en el Sector Agrario. |
| | D.L. 662 | 02/09/91 | Régimen de estabilidad tributaria y suscripción de convenios de garantía a la Inversión Extranjera. |
| | D.L. 663 D.L. 757 | 02/09/91 13/11/91 | Programa Migración-Inversión Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada. |
| Tenencia de la tierra | D.S. 0048-91-AG | 11/11/91 | Reglamento de la Ley de Promoción de Inversión al Sector Agrario. |
| | D.L. 693 | 06/11/91 | Liberalización de la conducción y tenencia de la tierra. |

| AREA DE POLÍTICA | DISPOSITIVO LEGAL | FECHA | ASUNTO |
|--------------------------|--------------------------|----------------------|--|
| Reformas Institucionales | D.S. 066-91-EF | 27/03/91 | Eliminación del monopolio de ENCI y ECASA en la comercialización e importación de alimentos e insumos agropecuarios. |
| | D.S. 085-91-PCM | 27/04/91 | Declaran en estado de liquidación la empresa ECASA. |
| | D.S. 067-91-EF | 27/03/91 | Eliminación del monopolio del BAP en el crédito al Sector Agrícola. |
| | D.S. 040-91-EF | 09/03/91 | Compra de renunciaciones y reducción de personal en la Administración Pública. |
| | D.S. 016-91-TG | 13/03/91 | Estímulos económicos para la renuncia del personal público. |
| | D.S. 004-91-PCM | 09/09/91 | Determinación de incentivos para la renuncia de trabajadores del Sector Público |
| | D.L. 705 | 08/11/91 | Reglamento de unificación y simplificación de registros para acceder a la pequeña empresa formal. |
| Tributaria | D.S. 231-90-EF | 11/08/90 | Contribución patrimonial de solidaridad. |
| | D.L. 643 | 27/06/91 | Contribución patrimonial extraordinaria a personas naturales. |
| | D.L. 646 | 11/07/91 Enero 92 | Contribución especial al capital. Ley de Emergencia del Agro (en proceso de dación). |

ANEXO 2
RECOMENDACIONES DE POLITICA

| PROBLEMA | OBJETIVO | ACCIONES PROPUESTAS |
|---|--|--|
| 1. PRECIOS Y COMERCIALIZACION INTERNA | | |
| a. Poder oligopsonico de acopiadores. | Mejorar la capacidad de negociaci3n de agricultores. | <ul style="list-style-type: none"> a. Mejorar el sistema de informaci3n de siembras, cosechas y precios de chacra. b. Apoyar la incursi3n en la comercializaci3n de sus propios productos a los agricultores. c. Asistencia t3cnica a los agricultores para actividades de comercializaci3n y post cosecha. d. Evaluar la implementaci3n de mercados a futuros de productos agr3colas en el pa3s. e. Establecer la capacidad institucional en el sector p3blico y privado para efectivizar la ley antimonopolio y <i>antidumping</i>. |
| b. Cadena larga e ineficiente de intermediarios. | Mejorar el sistema de comercializaci3n. Mejorar la infraestructura. | <ul style="list-style-type: none"> a. Mejorar la red vial primaria y secundaria b. Efectuar inversiones para reducir costos de comercializaci3n (construcci3n y mantenimiento de carreteras y caminos rurales) c. Habilitar mercado mayoristas en Lima y provincias, en especial el de Santa Anita. |
| c. Inapropiada red comercial del Estado. | Redefinir el rol del Estado en la comercializaci3n de productos e insumos agropecuarios. | <ul style="list-style-type: none"> a. Evaluar la conveniencia de entregar al sector privado la estructura de almacenamiento de ENCI/ECASA. b. Evaluar la conveniencia de mantener a ENCI en la compra y venta de productos e insumos agr3colas. c. Redimensionar ENCI de acuerdo a sus nuevos objetivos. |
| d. Utilizaci3n inadecuada del insumo agua. | Alcanzar una tarifa real de agua de riego. | <ul style="list-style-type: none"> a. Elaborar un sistema apropiado de costeo de agua. b. Diseñar un esquema de transici3n para alcanzar la tarifa 3ptima. |
| e. Existencia de un cultivo ilegal (coca) con mayor rentabilidad que el resto de cultivos en Selva. | Mejorar la rentabilidad relativa de los sustitutos a la producci3n de hoja de coca. | Evaluar la conveniencia de subsidiar temporalmente el transporte de productos provenientes de las zonas cocalleras. |
| 2. COMERCIO EXTERNO | | |
| a. Permanencia barreras para arancelarias. | Eliminar dichas barreras. | <ul style="list-style-type: none"> a. Eliminar la prohibici3n para recombinaci3n de LEP importada. b. Eliminar la sobretasa del 2% a las importaciones de productos pecuarios. c. Evaluar el impacto proteccionista del Reglamento de importaci3n de carnes y en caso necesario sugerir su derogatoria o modificaci3n. |

| PROBLEMA | OBJETIVO | ACCIONES PROPUESTAS |
|--|--|---|
| | | d. Sugerir mecanismos que garanticen que las normas técnicas de salud o fitosanitarias no se conviertan en mecanismos encubiertos de protección. |
| b. Existencia de un sistema de sobretasas arancelarias como mecanismo de protección. | Reemplazar el sistema actual por otro que establezca precios de importación sin generar mayores niveles de protección. | Evaluar la conveniencia de instaurar un sistema de banda de precios, definir su cobertura y la metodología a utilizar y evaluar su impacto. |
| 3. TENENCIA DE TIERRA | | |
| a. Los derechos de propiedad no están claramente delimitados. | Mejorar la delimitación de los derechos de propiedad. | <p>a. Mejorar el sistema de Registro y Titulación.</p> <p>b. Solucionar los problemas de disputa de tierras y linderos.</p> <p>c. Concluir el proceso de adjudicación de tierras de Reforma Agraria y su delimitación para acabar con conflictos existentes.</p> <p>d. Solucionar el problema de reconocimiento, deslinde y titulación de comunidades campesinas.</p> |
| b. Existencia de un mercado de tierras no competitivo. | Mejorar la competitividad del mercado a partir del desarrollo de los mercados de capitales. | Ver medidas referentes al sector financiero. |
| | Aperturar a la inversión privada las tierras eriazas. | Consolidar el marco legal apropiado. |
| c. Inseguridad jurídica | Consolidar la Ley de Inversiones en el Agro . | <p>a. Proponer las enmiendas constitucionales que permitan el acceso a la tierra de las sociedades anónimas.</p> <p>b. Aclarar la situación jurídica de las tierras eriazas pertenecientes a comunidades campesinas.</p> |
| 4. POLITICA FINANCIERA | | |
| a. Escaso desarrollo de un sistema financiero rural. | Ampliar fuentes financieras. | Diseño e implementación de mercados a futuros. |
| | Diversificar las fuentes de intermediación. | Evaluar la conveniencia de potenciar la existencia de instituciones alternativas, i.e. cajas rurales. |
| | Mejorar el acceso al crédito a los pequeños agricultores. | <p>a. Eliminar la disposición que impide hipotecar sus tierras a los propietarios agrícolas con extensión menor a las 5 hectáreas.</p> <p>b. Eliminar la disposición por la que las deudas del BAP constituyen primera prenda agrícola.</p> |
| b. Presencia del Banco Agrario según Ley de Emergencia del . | Desconcentrar el crédito de la Banca de Fomento. | <p>a. Definir el ámbito y cobertura del Banco Agrario.</p> <p>b. Reestructuración y redimensionamiento del Banco Agrario.</p> <p>c. Evaluar la conveniencia de derivar la Banca de Fomento hacia una Banca de Segundo Piso.</p> |

| PROBLEMA | OBJETIVO | ACCIONES PROPUESTAS |
|---|--|---|
| | Asegurar la recuperación de préstamos. | <ul style="list-style-type: none"> a. Crear un sistema eficiente de garantías. b. Asegurar el marco legal adecuado que estimule el préstamo agrícola y financiamiento por parte de la agroindustria y consorcios de exportación. |
| 5. POLITICA DE INVERSION | | |
| Insuficiente y baja rentabilidad tanto de la inversión pública como privada. | Elevar los niveles de inversión pública | Dar prioridad adecuada a los gastos de inversión pública nacional mejorando los sistemas de Presupuesto Público. |
| | Mejorar la asignación de la inversión pública en agricultura para elevar la rentabilidad de la inversión privada. | <ul style="list-style-type: none"> a. Dar prioridad a proyectos pequeños y medianos, alta rentabilidad social y corta maduración. b. Evaluar la conveniencia de implementar líneas de financiamiento en el Banco Agrario para mejorar la infraestructura de riego. c. Evaluar los proyectos de riego en ejecución y determinar su prioridad dado los recursos financieros disponibles. d. Mejorar la red vial primaria y secundaria. e. Mejorar la infraestructura de comercialización externa. f. Dar asistencia técnica necesaria para que el sector privado mejore sus sistemas de irrigación. |
| | Mejorar la rentabilidad de la infraestructura actual y de nueva inversión. | Fijación de tarifas de uso de infraestructura de acuerdo a criterios del tipo de costo marginal de largo plazo. |
| | Dar prioridad al crecimiento de productividad y recuperación de tierras frente al mayor crecimiento de la frontera agrícola. | <ul style="list-style-type: none"> a. Mejorar la productividad (ver sección correspondiente). b. Crear un plan de acción de recuperación de tierras perdidas por erosión o salinidad. |
| 6. POLITICA TECNOLOGICA | | |
| a. Estancamiento de los niveles tecnológicos. | Aumentar la productividad. | <ul style="list-style-type: none"> a. Redefinir sus prioridades en materia de generación y transferencia de tecnología. b. Dar prioridad a investigación agrícola en zonas de secano. |
| b. Gran dispersión de rendimientos debido a una limitada adopción de tecnología | Mejorar la difusión de nuevas y existentes tecnologías. | <ul style="list-style-type: none"> a. Concentrar las actividades de generación y transferencia de tecnología en un único organismo del sector público. b. Adecuar la extensión técnica a las características de las zonas agroecológicas. |

| PROBLEMA | OBJETIVO | ACCIONES PROPUESTAS |
|---|--|--|
| c. Insuficiente apoyo estatal en la generación y transferencia de tecnología. | Involucrar al sector privado en la transferencia de tecnología. | <p>c. Usar a los «líderes tecnológicos locales» como elementos centrales de la estrategia de difusión.</p> <p>Estimular la creación de centros privados de generación y transferencia de tecnología.</p> |
| 7. RECURSOS NATURALES | | |
| Ausencia de una política de conservación de recursos naturales. | Conservación de recursos naturales | <p>a. Reglamentar el Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales (D.L. 611 y sus modificatorias).</p> <p>b. Dar prioridad al manejo integral de cuencas.</p> <p>c. Establecer un ordenamiento territorial para establecer bosques de protección en la selva, propiciar la reforestación con apoyo de agencias de cooperación internacional.</p> <p>d. Tener una política de tarifas reales de agua.</p> <p>e. Establecer una institución que planifique, administre y regule los recursos hídricos. Que también evalúe la nueva inversión para ampliar la frontera agrícola.</p> |
| 8. INSTITUCIONAL | | |
| a. Carencia de objetivos en la Administración Pública Agraria | Redefinir el papel del Ministerio de Agricultura en el nuevo contexto de reformas. | <p>a. Redimensionar y racionalizar el Ministerio de Agricultura.</p> <p>b. Mejorar la capacidad de contratación de personal en el sector público agrario.</p> <p>c. Consolidar las actividades de generación y transferencia de tecnología en un único organismo del sector público.</p> <p>d. Generar mecanismos efectivos de coordinación entre el sector público agrario y los gobiernos regionales para supervisar los Proyectos Especiales y Programas Nacionales.</p> |
| b. Considerable deterioro del sistema de información estadística del sector. | Establecimiento de un sistema estadístico que apoye la toma de decisiones. | <p>a. Repotenciar la Oficina de Estadística del Ministerio de Agricultura.</p> <p>b. Ejecutar el Censo Nacional</p> |