

**POLITICAS DE PRECIOS Y SUBSIDIOS AGRICOLAS:
IMPACTOS MACROECONOMICO Y SECTORIAL
PERU 1985-1988**

Javier Escobal D'Angelo

CONTENIDO

PRESENTACION	7
RESUMEN	8
INTRODUCCION	13
I. ENTORNO MACROECONOMICO Y CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA DE REACTIVACION AGROPECUARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	17
1. El entorno macroeconómico	17
2. Antecedentes del Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria	18
3. El Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria	20
4. Esquema básico propuesto	22
II. DESCRIPCION Y ANALISIS DE LA POLITICA DE PRECIOS	27
1. Precios al productor: de garantía y de refugio	27
1.1 Precios de refugio	28
1.2 Precios de garantía	29
1.3 Efectividad de la política de precios de garantía	29
1.3.1 Oportunidad del anuncio	30
1.3.2 Rentabilidad	30
1.3.3 Proceso de compra	32
1.3.4 Influencia sobre los precios en chacra	33
2. Subsidios al productor agrícola	35
2.1 A los productos agrícolas	35
2.2 A los principales insumos y productos para la agricultura	36
3. Precios al consumidor	38
III. DESCRIPCION Y ANALISIS DE LA POLITICA CAMBIARIA	43
1. El subsidio cambiario a la agricultura	44
2. La desprotección del sector agrícola	46
3. Las importaciones de alimentos	52
IV. DESCRIPCION Y ANALISIS DE LA POLITICA CREDITICIA	55
1. El subsidio crediticio del Banco Agrario	56
2. Financiamiento del crédito al sector agrario y restricciones actuales	59
3. Evaluación de la política de crédito	61
3.1 Acceso al crédito	62
3.2 Costo de los recursos financieros prestados	63
3.3 Efectividad de la política de crédito	64
V. EFECTOS DE LA POLITICA MACROECONOMICA SOBRE EL SECTOR AGRARIO	67
1. Efectos sobre la producción	67
2. Efectos sobre el ingreso real agrícola	69

3. Capacidad adquisitiva del sector	70
4. Efectos sobre el empleo agrícola	71
VI. EFECTOS MACROECONOMICOS DE LAS POLITICAS DE PRECIOS Y SUBSIDIOS AGRICOLAS	73
1. Efectos sobre las empresas públicas y el déficit fiscal	73
2. Efectos sobre la inflación	78
3. Efectos sobre los ingresos intersectoriales	79
VII. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y POSIBLES LINEAS DE INVESTIGACION	85
1. Conclusiones	85
2. Recomendaciones	87
2.1 En cuanto a la política de precios	87
2.2 En cuanto a la política cambiaria	89
2.3 En cuanto a la política crediticia	90
3. Líneas futuras de investigación	91
APENDICE: DESARROLLOS RECIENTES	95
BIBLIOGRAFIA	103
ANEXOS	
1. Metodología para la estimación del subsidio cambiario a las importaciones agrícolas	107
2. Metodología para la estimación del arancel implícito a las importaciones agrícolas	109

PRESENTACION

Este documento presenta algunos resultados del trabajo de investigación realizado por el Programa de Análisis de Políticas Macroeconómicas y Sectoriales de GRADE. Dentro de este Programa se han desarrollado una serie de proyectos de investigación en el área de economía agrícola, con apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica (US AID), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Banco Mundial.

El autor, investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo, desea expresar su agradecimiento especialmente a Olympia Icochea, asistente principal en este estudio y a Raúl Aguirre, César Bouillón, Milagros Cardich y Manuel Cortés por su valiosa contribución. Asimismo, agradece los comentarios de Julio Paz, Claudio Herzka y Jaime Saavedra.

RESUMEN

El gobierno aprista planteó dos objetivos centrales para el sector agrícola nacional: hacer su actividad más rentable a partir de mejores precios, menores costos y, eventualmente, mayores rendimientos; y asegurar el abastecimiento de productos alimenticios de consumo popular a precios razonables. Como en el caso de anteriores gobiernos, se intentó alcanzar simultáneamente dos objetivos de difícil conciliación.

En una primera etapa, que abarca de finales de 1985 a principios de 1987, el programa de reactivación agropecuaria y seguridad alimentaria fue relativamente exitoso. Por primera vez en las últimas décadas, el financiamiento de subsidios al consumidor no se basó en una política de desprotección al productor campesino.

El gobierno aplicó una política de aranceles implícitos -es decir, fijó un sobreprecio a los productos agrícolas importados- que permitió obtener recursos suficientes para llevar a cabo el programa de reactivación agropecuaria. Sin embargo, como empezó a ser evidente durante 1987 y se hizo crítico en 1988, el programa se enfrentó a una escasez de divisas que hacía difícil seguir sustentando el esquema de tipos de cambio diferenciados y sobrevaluados que había terminado siendo su principal soporte.

El mantenimiento de una política de tipo de cambio sobrevaluado ha sido costoso para el sector agropecuario. Redujo

los niveles de rentabilidad no sólo de los productos de exportación como café o algodón, sino también de productos andinos como la papa, la cebada o el trigo. Esto sucedió porque el sistema implantado a partir del Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA) se transformó paulatinamente de un fondo de promoción de precios al productor a un fondo destinado a subsidiar al consumidor urbano. El subsidio al trigo importado, por ejemplo, perjudicó no sólo al productor nacional de ese cultivo, sino, lo que es más grave- a los productores de alimentos sustitutos de ese bien, como la papa, la quinua o el frijol.

Dos fueron los principales errores de la política agraria aprista. El primero fue no efectuar reajustes oportunos en los precios al por mayor y al consumidor de productos alimenticios, especialmente arroz, trigo y sus derivados. El segundo consistió en no reajustar a tiempo el tipo de cambio para la importación de alimentos, lo que empujó a la emisión inorgánica de intis a fin de comprar los dólares necesarios para realizar dichas importaciones.

Es claro que la redistribución de recursos en favor del agro durante los primeros dos años del gobierno aprista, así como sus resultados negativos posteriores, fueron efecto de un conjunto de políticas, explícitas o implícitas, no siempre coordinadas ni coherentes entre sí (por ejemplo: la política crediticia, cambiaria, de precios de empresas públicas y de intervención directa en el proceso de comercialización). Un concepto que debe tenerse en cuenta antes de diseñar cualquier política económica para el sector agropecuario, y que no fue debidamente considerado, es el de la **ventaja comparativa de los distintos instrumentos de política económica**. Es esencial anticipar los efectos directos e indirectos del uso de cada instrumento de política sobre las distintas variables relacionadas con el sector agropecuario y con el resto de sectores económicos. Debería evaluarse, por ejemplo, la validez de utilizar la política cambiaria para incentivar la importación de insumos y bienes de capital para el sector agropecuario, frente a los efectos negativos que dicha política pueda ocasionar.

En virtud de esto último, es importante destacar que investigaciones realizadas por diversos autores coinciden en considerar a los precios al productor como el mecanismo más efectivo y "limpio" para incentivar al sector agropecuario, pues sus efectos indirectos son los menos perjudiciales. Las políticas cambiaria y crediticia diferenciadas han mostrado no sólo su ineficacia - debido a la falta de capacidad administrativa del Estado -, sino además su ineficiencia, dados los efectos negativos que dichas políticas generan sobre los patrones de producción, consumo, utilización de divisas, y, finalmente, sobre la distribución del ingreso.

La política de reactivación agropecuaria planteada por el gobierno aprista fue, en su concepción original, un diseño de corto plazo. Era evidente que esa magnitud de transferencia de recursos no era sostenible en el tiempo. Se había planteado la intención de una reducción paulatina de los subsidios a medida que la rentabilidad global se fuera incrementando gracias a mayores rendimientos. Esto último no ocurrió, y los efectos de las políticas macroeconómicas aplicadas terminaron por hacer colapsar al sistema.

Es obvio que para el diseño de una política de crecimiento sostenido y de largo plazo para el sector agrario, se requieren estudios detallados respecto al impacto de la evolución de los precios relativos sobre la utilización de insumos agropecuarios, la productividad de la tierra y la productividad de los demás factores de producción. Es necesario conocer si es factible o no aumentar la productividad agrícola promedio reduciendo la dispersión de ésta a partir de innovaciones tecnológico-administrativas de bajo costo y la difusión de tecnologías existentes que ya vienen siendo usadas, o si, por el contrario, sólo es posible aumentar la productividad agrícola a partir de inversiones de alto costo y mayor envergadura.

En el corto y mediano plazo, sin embargo, y en tanto se produzca un importante incremento en los rendimientos, es necesaria una política de precios que, asegurando márgenes razonables de ganancia que permitan niveles crecientes de reinversión, no se

desligue completamente de las tendencias de largo plazo del mercado internacional. Un sistema de precios de garantía que conviene estudiar en mayor detalle es aquel generado a partir de una banda de precios que refleje dichas tendencias, filtrando, al mismo tiempo, las distorsiones de corto plazo prevalecientes en el mercado mundial de alimentos.

Los efectos de los ajustes cambiarios que se vienen dando y que son obviamente impostergables, determinarán una importante modificación en la estructura de precios relativos del sector, vía el encarecimiento de los productos importados. Dicho reordenamiento favorecerá a los bienes agrícolas nacionales, los que, sin embargo, enfrentarán precios reales decrecientes, debido a la caída de la demanda agregada interna y a su oferta inelástica. En la medida que este reordenamiento de precios relativos resulte en un crecimiento más ordenado de la economía, el sector agrícola será capaz de mostrar sus reales niveles de rentabilidad.

INTRODUCCION

Para el sector agropecuario, los años 1980-1985 configuraron en general un periodo de crisis económica y organizativa. Lo primero se reflejó en el estancamiento de la productividad física y el deterioro de la relación entre el precio del producto y el costo de los insumos; lo segundo se expresó en la parcelación de las cooperativas tras el fracaso de la reforma agraria. A lo anterior se sumaron factores de índole externa, tales como la sequía y las inundaciones ocurridas simultáneamente en distintas regiones del territorio peruano en 1983 y 1984.

La ley de Promoción y Desarrollo Agrario de 1980 había planteado la estrategia a seguir: libre determinación de los precios en el mercado y libertad en la comercialización. Sin embargo, debido a la creciente inflación, sólo se pudo reducir parcialmente el control y la reglamentación existentes, subsistiendo el monopolio de ECASA en la comercialización del arroz y estableciéndose precios de sostén al productor y subsidios a los insumos agrícolas, los que indujeron una ineficiente sustitución de cultivos. Los resultados obtenidos por el sector agrario durante ese lapso muestran reducción de la producción per cápita, déficit en la balanza comercial agrícola, y distorsión y concentración en la asignación de los créditos del Banco Agrario. Esto último favoreció ciertos cultivos: algodón, café, papa costa, maíz amarillo duro y arroz; a pesar de lo cual, sólo el último aumentó su producción en el periodo 1980-1984. Además, se registró un nivel negativo de protección efectiva en algunos productos

básicos tales como papa, arroz, algodón, soya y maíz amarillo duro en la costa.

Al llegar al poder en julio de 1985, la administración aprista, intentando impulsar el desarrollo del agro nacional, optó por una política agropecuaria sustentada en la reactivación de la demanda agregada. La política macroeconómica aplicada se inició con una holgada posición de reservas internacionales, un tipo de cambio real ligeramente sobrevaluado y un aparato productivo que podía responder en el corto plazo a la expansión de la demanda.

1986 fue, según varios indicadores macroeconómicos, un año sin precedentes para la economía peruana: 9% de crecimiento del PBI, reducción de la inflación a la mitad de la registrada el año anterior, redistribución del ingreso hacia los sectores rurales más pobres e incremento del consumo de alimentos a una tasa superior a la del incremento del PBI real.

Pese a la caída de los rendimientos por hectárea, el PBI agropecuario creció en 4% durante 1986 (a pesar de ello, la mayor demanda por bienes agrícolas tuvo que ser cubierta con mayores importaciones). Los precios reales de los productos agrícolas crecieron en 113%, al mismo tiempo que se reducían significativamente los costos de producción. Esto permitió un aumento del 24% en el poder de compra del sector y un crecimiento sustancial de su rentabilidad. En el caso de los productos andinos, el crecimiento de los precios reales significó también una transferencia de recursos hacia la sierra.

Pero esta próspera situación no duraría mucho. Hacia fines de 1987 se hizo evidente que el programa de reactivación agropecuaria enfrentaba una grave restricción: la escasez de divisas hacía difícil seguir sustentando el esquema de tipos de cambio diferenciados y sobrevaluados. El mantenimiento de una política de tipo de cambio sobrevaluado tuvo un alto costo para el sector agropecuario, redujo la protección a varios cultivos, entre los que se encuentran no sólo los productos de exportación como café y algodón sino, además, productos andinos como la papa y el trigo.

Durante 1987 y 1988, los precios relativos operaron como un mecanismo de redistribución contrario a los intereses de los agricultores. Los instrumentos compensatorios empleados -precios de garantía, crédito subsidiado, tipo de cambio preferencial para sus importaciones- si bien pueden haber atenuado parcialmente la caída de sus ingresos reales, en conjunto introdujeron distorsiones importantes en la agricultura peruana. Conviene destacar además que movilizaron recursos cuantiosos equivalentes a no menos del 3% del PBI.

Este documento presenta y analiza las principales políticas aplicadas por el gobierno aprista para reactivar el agro peruano, evaluando su viabilidad financiera de corto y mediano plazo y sus efectos sobre el propio sector agrario y la economía en su conjunto. En el primer capítulo se analiza brevemente el entorno macroeconómico vigente al inicio de la administración aprista y el marco conceptual y las características básicas del Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (PRESA). Luego, en los capítulos siguientes -II, III y IV- se describen y analizan la política de precios agrícolas, la política cambiaria y la política crediticia del período 1985-1988. Seguidamente, el capítulo V evalúa los efectos de las políticas macroeconómicas descritas y analizadas sobre el sector agrícola, enfatizando aquéllos sobre la producción, sustitución de cultivos, ingresos y empleo. El Capítulo VI analiza los efectos macroeconómicos de las políticas de precios y subsidios agrícolas, detallando aquéllos sobre la inflación, el déficit fiscal y los términos de intercambio intersectoriales. El capítulo VII presenta las conclusiones y recomendaciones a las que conduce el estudio y propone líneas de investigación que se desprenden del análisis efectuado. Finalmente, se ha creído conveniente agregar una breve sección que hace un recuento de los principales acontecimientos ocurridos en los primeros siete meses del presente año (1989), en cuanto afectan el desenvolvimiento del sector agrario. Se incluye, asimismo, dos anexos en donde se detallan las metodologías utilizadas para estimar el subsidio cambiario y el arancel implícito a las importaciones agrícolas.

I. ENTORNO MACROECONOMICO Y CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA DE REACTIVACION AGROPECUARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. El entorno macroeconómico

Para entender la estrategia global del gobierno aprista y la planteada para el sector agrario es necesario describir primero el entorno macroeconómico prevaleciente hacia finales de la administración de Belaúnde¹.

En la medida en que el diagnóstico respecto de la inflación aceptado a nivel gubernamental en esa época, era que ésta se debía fundamentalmente a un exceso de demanda agregada, se postulaba como indispensable la reducción del déficit fiscal. Como parte de la estrategia para reducir dicho déficit, se siguió consistentemente una política dirigida a incrementar los precios de los bienes cuyos precios estuvieron controlados-incluidos los alimentos-hasta llevarlos a sus niveles reales. Es decir, se trataba de eliminar subsidios. Asimismo, el gobierno aplicó políticas monetaria y fiscal contractivas, cuyos efectos en términos de reducción de la producción se agravaron en 1983 por efecto de los desastres naturales. Además, se empezó a utilizar los precios de los combustibles para incrementar la recaudación fiscal.

De otro lado, ya desde mediados de la administración de Belaúnde, la política cambiaria dejó de tener como objetivo la reducción de la inflación y pasó a utilizarse para mejorar la posición externa, vía la adopción de un tipo de cambio reptante.

En los últimos meses de ese gobierno, la brecha fiscal se redujo de manera significativa, lo que se logró principalmente, impidiendo que los precios controlados se rezagaran. Esto último, aunado a las expectativas generadas por la inestabilidad política ante el inminente cambio de gobierno, empujó a la inflación hasta un nivel cercano al 200% en términos anualizados.

La política heterodoxa aplicada por el gobierno aprista se inició con una holgada posición de reservas internacionales, un tipo de cambio real ligeramente sobrevaluado y un aparato productivo que podía responder a la demanda, en términos de cantidades, en el corto plazo.

El esquema de política del APRA partió del convencimiento que el diagnóstico del gobierno anterior en cuanto a las causas de la inflación estaba totalmente errado, y que no existía ningún exceso de demanda. Antes bien, la inflación se originaba principalmente por incrementos en los costos de producción, a lo cual se sumaba el factor expectativas.

De esta manera, las políticas expansivas no se consideraban inflacionarias y, en consecuencia, dentro del marco de política económica del gobierno aprista, aparecen como medidas centrales aquellas orientadas a devolver capacidad de gasto: incremento de las remuneraciones a un mayor ritmo que el de la inflación, 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 agregada, el gobierno se impuso como objetivo explícito la estabilización de los costos de producción, manteniendo un tipo de cambio nominal estable y reduciendo los costos financieros.

2. Antecedentes del Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria

El establecimiento de precios de garantía, elemento fundamental de la política agropecuaria aplicada a partir de julio de 1985, formaba parte de la propuesta de estrategia para el desarrollo de la producción alimentaria formulada por Martínez y Tealdo².

Dicha propuesta se elaboró a partir de dos premisas básicas: la primera era que el sistema de precios es el principal mecanismo de planificación por cuanto es el mejor incentivador o desincentivador de la producción. Otros mecanismos, tales como la elaboración de planes nacionales, zonales o microzonales de producción, líneas de crédito especiales, asistencia técnica, etc., constituyen sólo elementos colaterales. La segunda premisa planteaba que en el caso de productos en los que no se tiene experiencia previa, el Estado no debería sustituir a la red de comercialización privada sino solamente controlar una fracción suficiente de la producción, de modo de poder elevar los precios al productor y regular los precios al consumidor.

Del análisis efectuado por Martínez y Tealdo se desprendían importantes conclusiones para el diseño de una política de precios. En primer lugar, identificaron "paquetes" de productos, constituidos por bienes sustitutos entre sí. La variación de precios de un producto integrante de este paquete provoca variaciones en las cantidades demandadas y ofertadas no sólo de ese producto sino del resto de productos del paquete, originando también, en consecuencia, cambios en sus precios. Uno de estos paquetes, tal vez el más importante, es aquel conformado por el trigo, el arroz, la cebada, el maíz amiláceo, la quinua y la papa. Por lo tanto, toda política de precios en relación a uno de esos productos deberá tener en cuenta sus efectos sobre el conjunto de todos los otros productos sustitutos.

En segundo lugar, refiriéndose a este mismo paquete, afirmaban que el trigo importado actúa como regulador de los precios de los restantes bienes, lo cual es sumamente preocupante ya que su precio está determinado por las políticas aplicadas en los países desarrollados. Lo anterior los llevó a concluir que toda política de precios internos de estos productos alimenticios agrícolas debe partir de una política reguladora del precio del trigo importado, a fin de amortiguar sus efectos. Como ejemplo mencionaban el caso del arroz a principios de la década del ochenta, cuyo precio rompió con la lógica de la relación con el trigo importado debido al alto precio en chacra que pagó el Estado, comprometiendo cada vez mayores recursos.

Sostenían que el incremento de la producción de alimentos sería posible si la ciudad pagara mayores precios por ellos, salvo los sectores de bajos ingresos que podrían ser protegidos por un sistema selectivo de consumo. Proponían como una de las medidas básicas para mejorar el precio de los alimentos de origen nacional, la eliminación de subsidios y la imposición de aranceles a los alimentos de origen importado, principalmente trigo y lácteos. Estos aranceles eliminarían las distorsiones producidas en el mercado mundial por las políticas proteccionistas de los países de origen y, por otro lado, compensarían las desventajas del Perú en relación a la disponibilidad, tanto de la cantidad como de la calidad, de sus recursos naturales, mejorando la posición de competitividad de los productos alimenticios nacionales. Sin embargo, debido a que su efecto tomaría tiempo y no eliminaría las fluctuaciones estacionales de los precios al productor ni haría distinción alguna entre productos ni regiones, planteaban el establecimiento de precios de garantía para aquellos bienes y/o regiones que se quisiera promocionar.

Finalmente, desde su punto de vista, lo más adecuado era fijar un precio de garantía que resultase superior en un 40 ó 50% al más alto precio del mercado de los últimos diez o quince años. Esta estrategia daría señales claras y sostenidas al productor para animarse a asumir el riesgo de efectuar las inversiones necesarias para mejorar su tecnología productiva y aumentar por ese medio la producción y la productividad.

3. El Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria

El Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (PRESA), diseñado durante los primeros meses de 1986, constituyó la base de la política agropecuaria del gobierno aprista. La fijación de precios de garantía y la creación de un fondo que permitiera financiarlos conformaron la parte medular de dicho programa.

Como parte del PRESA, el gobierno adoptó tres medidas importantes:

- a. La Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) asumió en exclusividad la importación de trigo, maíz, sorgo, lácteos y oleaginosas.
- b. El Ministerio de Agricultura aplicó a partir de enero de 1986, un arancel sobre el precio CIF de los productos antes señalados.
- c. Se creó el Fondo Nacional de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA) cuya finalidad fue proporcionar un margen adecuado de rentabilidad al productor, regular la oferta agrícola y estabilizar los precios de los productos agrícolas y de sus insumos.

El FRASA tuvo fundamentalmente cuatro objetivos: cubrir la diferencia entre el costo de producción y el de importación de urea y de otros fertilizantes; realizar compras parciales de productos agrícolas prioritarios (maíz amiláceo, papa, trigo, cebada, quinua, haba y arveja) para evitar la caída de sus precios; formar stocks de seguridad para productos sensibles (papa, maíz amiláceo y otros cultivos andinos), para lo cual contaba con un capital de trabajo; y regular los precios al consumidor de maíz amarillo duro y leche a través de ENCI, y de arroz a través de ECASA.

Los recursos del FRASA provenían básicamente de dos fuentes: las utilidades derivadas de la importación de alimentos a un tipo de cambio preferencial y los aportes del tesoro público. A partir de 1988 la fuente básica de financiamiento fue el Banco de la Nación, debido a que el tesoro no cumplió sus obligaciones financieras con ENCI.

Además del FRASA el gobierno creó otros fondos, entre los que destacan:

FRIA.- Alimentado con recursos del tesoro y utilizado exclusivamente para financiar la adquisición de azúcar importada y nacional.

FONGAL.- Alimentado con recursos del tesoro y utilizado exclusivamente para financiar la adquisición de leche descremada en polvo y grasa anhidra de leche.

FONADAA.- Alimentado con recursos del tesoro y utilizado exclusivamente para financiar la adquisición de lana de alpaca.

Fondo Nacional de Mejoramiento de Precios.- Con recursos del FRASA, fue utilizado por ENCI para comprar a precios de garantía parte de la producción de papa, trigo, maíz amiláceo, quinua, cebada y otros productos nativos.

Además se utilizó el fondo creado mediante D.S. 134-EF-1979 para financiar la adquisición de trigo importado, aceite de soya importado y la producción de leche Enci.

A fines de 1988 se creó el Fondo Agrario con la finalidad de consolidar los fondos arriba mencionados y simplificar su utilización.

Es conveniente anotar que el FRASA fue diseñado como el mecanismo a través del cual se evitaba que los incrementos de precios al productor se trasladaran directamente al consumidor, protegiendo así la reducida capacidad adquisitiva de la mayoría de la población nacional. De esta manera, el PRESA, a través del FRASA, se convertiría en un programa capaz de conciliar los objetivos básicos de rentabilidad de la agricultura nacional y niveles adecuados de seguridad alimentaria.

4. Esquema básico propuesto

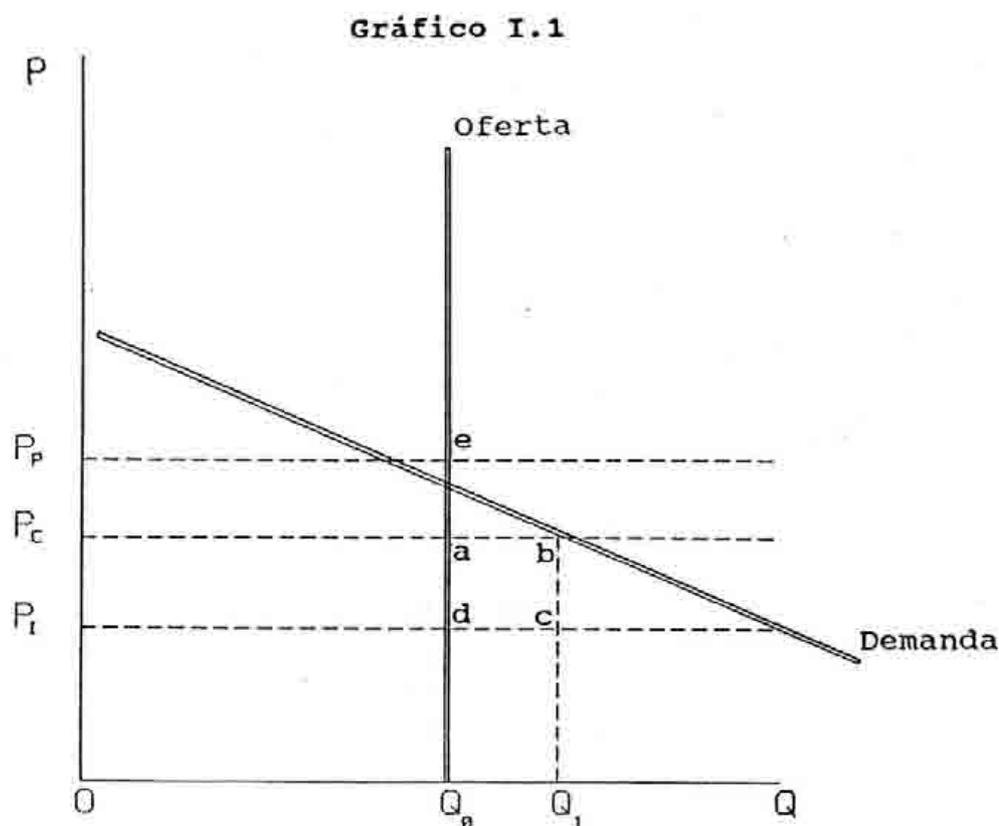
El esquema básico propuesto por el gobierno aprista puede resumirse con la ayuda del Gráfico I.1.

Donde:

Q representa un bien transable, importable al precio real P , expresado en moneda nacional.

Q_0 es la oferta nacional, la que se asumía perfectamente inelástica.

$Q_1 - Q_0$ es la cantidad que se debería importar para satisfacer la demanda cuando el precio al consumidor -controlado por el gobierno- estuviera dado por P_c .



El gobierno establecía un precio de garantía de P_p con miras a elevar el ingreso de los agricultores y expandir la oferta agrícola. Este programa de reactivación se financiaría mediante el arancel implícito creado al cobrar al consumidor un diferencial por encima del precio internacional. El monto recaudado (área sombreada $abcd$) se destinaría al subsidio al productor (área $P_p a e P_p$). En el corto plazo el programa de reactivación hubiera sido viable si el monto recaudado vía el arancel implícito hubiese sido suficiente para cubrir el subsidio al productor. Ahora bien, el éxito del programa en términos de expansión de la oferta sin modificación de los precios hubiera implicado que el saldo por importar fuera menor, lo recaudado vía el arancel implícito fuera menor y, en consecuencia, fuera cada vez mayor el monto de subsidio requerido. Por lo tanto, la posibilidad de financiar el subsidio se hubiera ido reduciendo.

En este sentido, es obvio que la política aplicada era de corto plazo. Quienes diseñaron la política de precios de garantía y de refugio sabían que la única manera de elevar permanentemente la rentabilidad de la agricultura era mediante incrementos sostenidos en la productividad agrícola. Si eso hubiera ocurrido, el precio de garantía podría haberse ido reduciendo paulatinamente hasta eliminar la necesidad del subsidio, sin pérdida de rentabilidad para el agricultor y, al mismo tiempo, sin un mayor costo financiero para el Estado.

Sin embargo, en la práctica no se produjo ese incremento de productividad. Si la producción aumentó fue debido al incremento del hectareaje sembrado, ya que se redujeron las áreas bajo descanso y se dio un efecto sustitución a favor de los cultivos promocionados. Como consecuencia, fueron necesarios mayores montos para seguir subsidiando a los productores.

En el mediano plazo este financiamiento fue posible dado que la expansión de la demanda incrementó los requerimientos de importación y, por lo tanto, la recaudación por este concepto. Por un lado, la política de tipo de cambio fijo permitió que los costos de importación de los principales alimentos e insumos para la agricultura y la agroindustria -expresados en moneda nacional- se mantuvieran estables e incluso se redujeran a consecuencia de la caída de los precios de muchos productos primarios en el mercado internacional³. De otro lado, la política de remuneraciones permitió aumentar la capacidad de compra de la población, expandiendo la demanda agregada y obligando a incrementar fuertemente las importaciones.

Tal como se demuestra en los siguientes capítulos de este documento, hacia mediados de 1987 ya empezaban a ser evidentes las incoherencias entre el programa de reactivación agropecuaria y el programa macroeconómico aplicados. A continuación se presentan y analizan las políticas que afectaron la evolución del sector agrícola, particularmente las políticas de precios, de crédito y cambiaria.

Notas:

1. Un análisis detallado del entorno macroeconómico prevaleciente hacia finales del gobierno de Belaúnde y los primeros años del gobierno aprista puede encontrarse en Cáceres(1989), Escobal y Saavedra(1989) y León y Paredes(1988).
2. Al respecto ver: Martínez y Tealdo(1985).
3. La política crediticia contribuyó, por su parte, a una importante reducción de los costos financieros.

II. DESCRIPCION Y ANALISIS DE LA POLITICA DE PRECIOS

Tal como se ha mencionado, la política de precios fue el pilar fundamental en el que se basó el Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria. El sistema de precios diseñado por el gobierno aprista introdujo nuevas categorías de precios, distintas a las convencionales de precios libres (sujetos al libre juego de la oferta y la demanda) y precios controlados (fijados por la autoridad competente). Los nuevos tipos de precios fueron los de garantía y los de refugio, aplicables estrictamente al productor (ver Cuadro II.1); y los supervisados y regulados, dirigidos al consumidor, como se verá más adelante.

En cuanto a la operación del sistema, ésta fue encargada a dos empresas públicas: ENCI y ECASA. Mientras que ECASA se encargó básicamente de la comercialización del arroz y sus subproductos, a ENCI se le encomendó la comercialización de una amplia gama de productos e insumos agrícolas.

1. Precios al productor: de garantía y de refugio

El gobierno definió los precios de garantía como aquéllos que garantizan al agricultor un margen de utilidad razonable sobre los costos variables de producción, incentivando de esta manera el cultivo de ciertos bienes. Dicho margen oscilaría entre 30% y 60% en teoría, según el producto y el lugar de cultivo. Los precios de garantía tienen como objetivos básicos redistribuir el ingreso en favor de los productores agrarios y reestructurar la oferta

agrícola a través de cambios tanto en la composición como en la ubicación geográfica de los cultivos.

Los precios de refugio, en cambio, tienen un carácter coyuntural; no buscan modificar patrones de producción, sino solamente proteger los ingresos de los agricultores. Se fijan durante o después de la cosecha, generalmente cuando se registra una sobreproducción que provoca una caída brusca en el precio y pone al productor en riesgo de tener cuantiosas pérdidas.

1.1 Precios de refugio

Los precios de refugio se establecieron en contadas ocasiones durante el período 1986-1988 (obsérvese el Cuadro II.1) y su impacto fue muy reducido, ya que la participación del volumen comprado por ENCI en el total de la producción nacional fue mínima. No obstante, alguna transcendencia debieron tener en regiones específicas.

Cuadro II.1
CLASIFICACION DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS

Productos Bajo Intervención del Estado			Productos de Precios Libres (1)
Precios Controlados	Precios de Garantía	Precios de Refugio	
Arroz cáscara	Trigo (2)	Frijol ucayalino	Papa
Sorgo	Cebada	Frijol cavaota (3)	Ajo
Soya	Quinua	Maíz blanco Urubamba	Camote
Maíz amarillo duro	Kiwicha	Cebolla (4)	Haba verde
	Haba seca	Semilla de trigo(4)	Rabanitos
	Arveja seca	Papa(5)	Arveja verde
	Pallar		Limón
	Garbanzo		Olluco
	Maíz amiláceo		Tomate
	Frijol canario		Vainita
	Frijol panamito		Yuca
	Frijol soya		Zanahoria
	Frijol castilla		Zapallo
	Frijol loctao		Apio
	Frijol bayo y blanco		Poro
	Frijol zarandoja (4)		Nabo
	Frijol caballero (4)		Lechuga
	Hojuela de yuca (4)		Beterraga
	Hojuela de plátano(4)		Frutas
	Papa seca		Algodón
	Frijol red kidney		Café
			Coliflor

Notas: (1) Esta lista incluye sólo los principales productos agrícolas.

(2) Aunque oficialmente no tiene precio de garantía, en la práctica es considerado como parte de este rubro.

(3) Vigente sólo durante 1986.

(4) Vigente sólo durante 1987.

(5) Vigente a partir de enero de 1988.

1.2 Precios en garantía

Los criterios utilizados para designar los cultivos sujetos a la política de precios de garantía se basaron tanto en el objetivo de seguridad alimentaria como en el de reactivación del sector agrícola. Así, la demanda del cultivo en los mercados urbanos fue considerada un factor determinante; también fueron tenidos en cuenta la participación del cultivo en el hectareaaje total, sus costos de producción y el desarrollo relativo de una área geográfica determinada. De esta manera, una variedad de cultivos fue incluida en este programa, lo que hizo necesario su clasificación en cuatro grupos diferentes: menestras, cereales, cereales andinos y productos agroindustriales.

Los precios de garantía para los cultivos seleccionados se fijaron a partir de sus costos unitarios promedio nacionales (se consideraba un nivel de productividad promedio), a los cuales se les sumaba un margen de utilidad que fluctuaba entre el 20% y 40%. Dichos costos y rendimientos se negociaban con los comités de productores de los cultivos promocionados. Sin embargo, debido a la gran disparidad de costos y rendimientos, los productores más pobres no resultaron favorecidos, pues ellos se caracterizan justamente por presentar los mayores costos y los menores rendimientos.

Por otro lado, el principal problema en las negociaciones radicaba en la tendencia de los agricultores a subvaluar los rendimientos de su cultivos. Se generaba así una ganancia adicional por la diferencia entre los rendimientos establecidos por los agricultores y los efectivamente obtenidos. Es importante señalar, además, que el sistema de fijación de precios no premia diferencias en calidad.

1.3 Efectividad de la política de precios de garantía

La política de precios de garantía debe ser evaluada a la luz de sus objetivos -mejorar los ingresos de los productores agrícolas y reestructurar la oferta agrícola- y a partir de las medidas concretas tomadas para llevarla a cabo, tales como la propia

fijación de los precios de garantía, la oportunidad del anuncio del precio, la capacidad para influir sobre los precios en chacra, etc. Se debe considerar, además, el contexto macroeconómico imperante. A continuación se tratará de determinar qué tan efectivas resultaron estas medidas.

El Ministerio de Agricultura y ENCI fueron los organismos encargados de poner en práctica la política de precios de garantía. El primero se encargó de fijar los precios de garantía y la frecuencia de sus reajustes, mientras que ENCI determinaba los volúmenes y las zonas de compra de los cultivos promocionados.

1.3.1. Oportunidad del anuncio

Se suponía que los precios de garantía, vía rentabilidad esperada, debían inducir el cultivo de ciertos productos, asegurando una oferta considerable de los bienes que se buscaba promover. Un requisito indispensable para que esto sucediera era anunciar el precio de garantía antes o al principio de la época de siembra. El Cuadro II.2 permite apreciar que esto no se cumplió.

Para la campaña agosto 85 - julio 86, los precios de garantía se anunciaron cuando se había sembrado más del 50% de la gran mayoría de cultivos. Las excepciones fueron el arroz¹, el sorgo costa, el trigo y la arveja grano. En la siguiente campaña, la situación mejoró significativamente anunciándose los precios antes de la época de siembras. Lamentablemente, en la campaña agosto 87-junio 88, se volvió a incurrir en el mismo error.

1.3.2 Rentabilidad

Los precios de garantía debieron mantener a través del tiempo el nivel de rentabilidad prometido. Pero, esto tampoco pudo lograrse. Entre junio de 1987 y junio de 1988, los precios de garantía de la mayoría de productos cayeron en aproximadamente 30% en términos reales (intis de junio de 1986). Si se comparan los precios entre diciembre de 1986 y diciembre de 1987, esta pérdida en términos reales es todavía mayor y alcanza más de 50%.

Cuadro 11.2

PORCENTAJE DE AREA SEMBRADA AL MOMENTO DE ANUNCIARSE LOS PRECIOS DE GARANTIA

Cultivo	Campaña ago.85 - jun.86		Campaña ago.86 - jun.87		Campaña ago.87 - jun.88		
	% Acumulado de Siembra	Fecha de Anuncio	% Acumulado De siembra	Fecha de Anuncio	% Acumulado De Siembra	Fecha de Anuncio	
Arroz	14.12%	octubre 85	27.89%	enero 87	20.65%	noviembre 87	
	72.40%	febrero 86	85.97%	mayo 87	87.05%	marzo 88	
	95.15%	junio 86			92.65%	mayo 88	
						96.92%	junio 88
Maíz Híbrido Costa	37.63%	febrero 86	0.10%	noviembre 86	26.87%	noviembre 87	
			91.62%	junio 87	63.19%	marzo 88	
				100.00%	julio 88		
Maíz Híbrido Selva	7.26%	agosto 85	0.00%	noviembre 86	60.08%	noviembre 87	
	71.59%	febrero 86	5.65%	enero 87	86.04%	marzo 88	
			39.59%	febrero 87	100.00%	julio 88	
			97.06%	junio 87			
Sorgo Costa	17.65%	febrero 86	0.00%	noviembre 86	43.05%	noviembre 87	
			73.78%	junio 87	46.53%	marzo 88	
				100.00%	julio 88		
Sorgo Selva	100.00%	febrero 86	0.00%	noviembre 86	5.74%	noviembre 87	
			0.45%	enero 87	34.21%	marzo 88	
			52.38%	febrero 87	100.00%	julio 88	
Cebada Grano	95.46%	febrero 86	0.00%	agosto 86	0.28%	agosto 87	
			0.00%	noviembre 86	96.13%	marzo 88	
				97.27%	junio 88		
Arveja Grano	0.25%	agosto 85	0.00%	agosto 86	1.01%	agosto 87	
	9.22%	octubre 85	0.00%	diciembre 86	70.40%	marzo 88	
	43.60%	febrero 86			97.71%	junio 88	
Maíz Amiláceo	36.56%	octubre 85	0.00%	agosto 86	96.56%	enero 88	
	94.97%	febrero 86	89.59%	marzo 87	98.34%	marzo 88	
Trigo	2.36%	octubre 85	0.00%	agosto 86	63.22%	enero 88	
	83.38%	febrero 86	90.98%	marzo 87	81.14%	marzo 88	
Quinua	81.50%	octubre 85	0.00%	agosto 86	98.39%	enero 88	
	100.00%	febrero 86	100.00%	marzo 87	98.90%	marzo 88	
Kiwicha	100.00%	febrero 86	100.00%	marzo 87	96.21%	marzo 88	
Haba Grano	32.28%	octubre 85	0.00%	agosto 86	89.21%	enero 88	
	99.38%	febrero 86	86.49%	marzo 87	97.99%	marzo 88	
Soya	29.39%	octubre 85	0.00%	agosto 86	51.71%	noviembre 87	
	38.56%	febrero 86	25.51%	marzo 87	60.85%	marzo 88	
Pallar	13.22%	febrero 86	0.00%	agosto 86	71.98%	marzo 88	
			87.33%	mayo 87			
			100.00%	julio 88			

Fuente: Ministerio de Agricultura
Organización Nacional Agraria, ONA

1.3.3 Proceso de compra

Para poder adquirir la producción de los cultivos a los precios de garantía fijados, ENCI estableció centros de acopio permanentes y temporales en costa, sierra y selva. En el año 1986, estos centros se distribuyeron uniformemente en las tres regiones a pesar que sus características ecológicas agro-climáticas son muy distintas. En 1987, en cambio, se pudo observar claramente un sesgo a favor de las regiones de sierra y selva, pues el incremento de centros de acopio en dichas regiones fue mayor.

Para que la política de precios fuera exitosa no era necesario que el ente promotor - en este caso ENCI - comprara toda la producción, ni siquiera era necesario que tuviera una presencia mayoritaria en el mercado, solamente la suficiente para regular los precios.

Si bien es cierto que en 1987 ENCI triplicó sus volúmenes de compra respecto a lo alcanzado en 1986, no es menos cierto que salvo los casos de soya y frijol grano seco, de los cuales adquirió 66% y 22% de la producción respectivamente, su participación en el mercado fue casi insignificante. Al mismo tiempo, como puede apreciarse a partir del Cuadro II.3, el retraso en el pago de las compras de los productos sujetos a precios de garantía fue de tal magnitud, que los productores optaron por vender su producto a compradores alternativos, incluso en los casos en que el precio nominal ofrecido fue inferior al precio de garantía.

Cuadro II.3
CULTIVOS COM PRECIOS DE GARANTIA
RETRASO EN PAGO A PRODUCTORES
(en días promedio)

Compradores	Campaña	Arroz	Frijol	Maíz Duro	Maíz Amiláceo	Papa	Quinua	Cebada	Promedio
ENCI\ECASA	1	51	14	8	3	30	N.R.	-	38
Otros	9	21	13	1	3	7	0	-	6
Promedio	8								
	6	49	13	4	3	7	0	-	19
ENCI\ECASA	1	54	1	10	N.R.	N.R.	8	N.R.	42
Otros	9	66	0	1	0	0	0	1	1
Promedio	8								
	7	55	1	3	0	0	0	1	13

Notas: N.R. No respondió a la pregunta formulada

Una demora de 0 significa que el productor recibió su pago el mismo día de la venta

Fuente: MIAC (1986, 1987 y 1988)

Sin embargo, si se examinan las compras de ENCI por regiones (Cuadro II.4), se observa capacidad de compra para ciertos productos en ciertas regiones. Los casos más notorios son los de arveja grano, cebada y trigo. En el caso de la arveja, ENCI compró más del 50% de la producción de la región norte en el año 1987. Con respecto al trigo, las compras de ENCI en la región sur alcanzan 22% y 44% para 1986 y 1987 respectivamente, y las compras de cebada en la región norte en 1987 son mayores al 20%.

Cuadro II.4
CULTIVOS CON PRECIOS DE GARANTIA
COMPRAS DE ENCI COMO PORCENTAJE DE LA PRODUCCION TOTAL SEGUN REGIONES

Regiones	Arveja 86	Arveja 87	Habas 86	Habas 87	Soya 86	Soya 87	Papa 86	Papa 87	Maíz Amiláceo 86	Maíz Amiláceo 87
Norte	0.01%	58.18%	-	-	39.26%	75.23%	0.16%	1.43%	0.00%	0.13%
Centro	0.07%	15.30%	0.00%	11.97%	-	-	0.95%	1.04%	0.04%	0.24%
Sur	0.02%	3.25%	0.38%	6.75%	-	-	0.17%	0.12%	0.62%	0.62%
Oriente	-	-	-	-	1.07%	-	-	-	-	-
Total Nacional	0.02%	13.64%	0.26%	8.52%	38.02%	66.43%	0.57%	0.90%	0.20%	0.29%

Regiones	Trigo 86	Trigo 87	Cebada 86	Cebada 87	Loc Tao 86	Loc Tao 87	Maíz Híbrido 86	Maíz Híbrido 87	Sorgo 86	Sorgo 87
Norte	1.35%	6.61%	8.48%	22.41%	155.54%	51.28%	21.03%	23.47%	18.51%	43.57%
Centro	1.54%	4.17%	2.48%	9.50%	-	-	24.36%	5.94%	2.20%	94.21%
Sur	22.02%	44.81%	0.61%	1.17%	-	-	0.61%	0.49%	-	-
Oriente	-	-	-	-	-	-	40.13%	55.37%	84.19%	155.31% *
Total Nacional	5.77%	14.62%	3.07%	8.28%	-	51.22%	26.14%	24.40%	18.93%	51.43%

* Este resultado indicaría que las compras de ENCI fueron mayores que la producción. Ello se debería a que los productores de la costa vendieron su producción en la selva por el mayor precio ofrecido en esa región.

Fuente: Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI)
Ministerio de Agricultura, Oficina Sectorial de Estadística

1.3.4 Influencia sobre los precios en chacra

Lo que es difícil medir es el efecto del precio de garantía sobre el precio pagado por los acopiadores intermediarios. Los precios de garantía, al inducir a una mayor producción, pueden generar una caída en el precio chacra. Por otro lado, la presencia de ENCI como agente demandante puede inducir a un incremento de este precio. Lamentablemente, la falta de información adecuada impide concluir respecto al efecto mencionado. Al parecer ENCI no representa una opción de compra atractiva para los productos más

integrados al mercado, como es el caso de las menestras; por informes de la propia empresa se sabe que los productores prefieren vender a los acopiadores tradicionales. En cambio, en el caso de los cereales andinos, cuyo mercado es bastante reducido, los precios de garantía fueron una alternativa aceptable ².

Información parcial para las campañas 1985/86 y 1986/87 indican que el precio chacra estuvo en promedio por encima del de garantía en la campaña 1985/86, pero por debajo en la campaña siguiente (ver Cuadro II.5). Algunos datos puntuales indican que las diferencias regionales son marcadas. Así por ejemplo, en Ayacucho la relación Precio Chacra/ Precio de Garantía para el cultivo de haba era de 3.7 a 1 en febrero de 1987, ampliándose a 4 a 1 en Diciembre de 1987. En Apurímac para el mismo cultivo, el diferencial de precios se amplió de 4 a 1, a 5 a 1 entre ambas fechas. Según un documento elaborado por el BCR ³, los únicos productos en los que se observa una mejora de precios a partir de la implantación del sistema de precios de garantía son la soya y la quinua.

Cuadro II.5
PRECIO CHACRA EN RELACION A PRECIOS DE GARANTIA *
PRINCIPALES PRODUCTOS DE CONSUMO NACIONAL

Compradores	Arroz	Frijol	Maíz Duro	Maíz Amiláceo	Quinua	Cebada	Promedio	
Campaña								
ENCI\ECASA	1	1.04	1.08	1.08	1.67	N.R.	-	1.06
Otros	9	0.90	1.35	0.90	1.31	1.75	-	1.19
Promedio	8							
Promedio	6	1.03	1.30	0.97	1.34	1.75	-	1.12
ENCI\ECASA	1	1	1.03	1	N.R.	N.R.	N.R.	1.01
Otros	9	1	0.91	0.95	0.89	1.09	1.18	0.99
Promedio	8							
Promedio	7	1	0.94	0.96	0.89	1.09	1.18	0.99

* Precio en chacra/precio de garantía
N.R. No respondió a la pregunta formulada.

Fuente: MIAC (1986,1987,1988)

De lo aquí expuesto se puede concluir que una política de precios de garantía para ser exitosa requiere de un manejo bastante eficiente de los organismos que la administran. Es necesario difundir los precios de garantía antes de la época de siembra de los cultivos y mantener sus niveles de rentabilidad, lo que se hace muy difícil en contextos de alta inflación. Asimismo, se precisa

de mayor número de centros de acopio para poder comprar la producción e influir en el precio pagado por los intermediarios, sobre todo en las zonas más alejadas de los mercados urbanos. Por otro lado, las formas de compra de ENCI no deberían ocasionar mayores costos a los productores⁴.

2. Subsidios al productor agrícola

Como se mencionó en el capítulo anterior, la política agraria diseñada estaba condenada al fracaso, pues si la producción reaccionaba favorablemente se requerirían niveles crecientes de subsidios.

2.1 A los productos agrícolas

El Cuadro II.6 muestra los subsidios directos a los principales productos agrícolas. Se puede observar que el monto total del subsidio como porcentaje del PBI se mantuvo estable entre 1986 y 1987 y se elevó a 0.54% durante 1988.

Cuadro II.6
SUBSIDIO A LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS
(millones de intis)

Productos Agrícolas	1986	1987	1988
Arroz	1,124.6	2,183.7	17,578.6
Maíz/Sorgo Nacional	124.6	281.8	4,304.0
Cereales (Trigo, Cebada)	1.1	120.0	513.9
Productos perecibles	2.8	14.5	713.1
Menestras	1.1	84.4	272.3
Productos de introducción	--	1.7	33.6
Total	1,254.1	2,686.1	23,415.5
% PBI	0.33%	0.35%	0.54%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Durante los primeros años de la administración aprista, los subsidios directos a los principales productos e insumos agrícolas se financiaban a través del FRASA, con las utilidades obtenidas por ENCI de la importación de alimentos con tipo de cambio preferencial. Sin embargo, estas utilidades, que durante 1986 fueron equivalentes a un arancel implícito, se convirtieron en un subsidio cambiario a partir de mediados de 1987, ya que el tipo de cambio de importación se rezagó fuertemente respecto al tipo de cambio de paridad (Cuadro II.7).

Cuadro II.7
UTILIDADES PROVENIENTES DE LA IMPORTACION
DE PRODUCTOS AGRICOLAS
(millones de intis)

Productos Agrícolas	1986	1987	1988
Trigo	n.d	701.0	275.3
Maíz amarillo duro	n.d	713.2	3,502.8
Aceite de soya	n.d	98.9	253.6
Total utilidades	128.7	1,513.1	4,031.7
% PBI	0.48%	0.20%	0.10%

Fuente: Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI)

2.2 A los principales insumos y productos para la agricultura

Como mencionamos al principio de este documento, la reducción de los costos reales de los principales insumos y productos para la agricultura fue un elemento esencial del modelo de reactivación agraria planteado por el gobierno aprista. Esta reducción de los costos reales se logró, fundamentalmente, con un subsidio muy fuerte a los fertilizantes y pesticidas de origen importado. Mientras que en 1986 la pérdida cambiaria por la importación de fertilizantes alcanzó los I/.113.3 millones, en 1987 más que se triplicó, creciendo en términos reales en 107.1% y alcanzando un monto equivalente a 0.7% del PBI agropecuario. Por otro lado, ENCI, a cuenta del FRASA, utilizó I/. 465.2 millones como subsidio directo a la úrea y otros fertilizantes, cifra que equivale a un 0.6% adicional del PBI agropecuario.

En los Cuadros II.8 y II.9 se puede observar claramente que el objetivo de reducción de costos se cumplió exitosamente no sólo durante 1986 sino también durante 1987. Para 1986 la reducción en los costos reales unitarios fluctúa entre 25% y 34%; mientras que para 1987, aunque menor (entre 4% y 18%), continuaba siendo significativa.

Durante 1988 la evolución de los costos fue muy distinta. Al mismo tiempo que se registraban incrementos importantes en los costos reales del agua, la maquinaria, los productos químicos y los pesticidas, se producía una caída significativa en el costo real

de la semilla, la tracción animal, los fertilizantes y la mano de obra.

Cuadro 11.8
EVOLUCION DE LOS COSTOS UNITARIOS REALES AGRICOLAS
POR CULTIVOS
(en %)

Cultivos	Tasas de crecimiento *		
	85/86	86/87	87/88 *
Algodón	-34.1	-17.9	175.8
Arroz costa	-32.6	-12.9	73.7 **
Arroz selva	-32.5	- 4.4	
Frijol	-31.8	- 7.0	96.3
Maíz amarillo duro	-33.0	- 6.4	78.8
Maíz amiláceo	-28.0	-10.9	-7.3
Papa costa	-32.6	-13.0	39.6 **
Papa sierra	-24.7	-10.3	
Trigo	-26.5	-10.9	128.0

* Preliminar

** Para la campaña 87/88, no se obtuvo cifras diferenciadas para estos productos.

Fuente: Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agraria (INIPA)

Cuadro 11.9
EVOLUCION DE LOS COSTOS UNITARIOS REALES AGRICOLAS
POR RUBROS
(en %)

Rubros	Tasas de crecimiento *		
	85/86	86/87	87/88 *
Maquinaria	-32.4	- 3.6	24.8
Tracción animal	1.0	-26.4	-45.7
Semilla	- 0.0	-34.8	-78.6
Agua	-55.0	77.8	1343.9
Fertilizantes	-42.2	-38.7	-47.3
Químicos y pesticidas	-46.3	-41.5	26.5
Mano de obra	13.1	4.1	-37.8

* Preliminar

Fuente: Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agraria (INIPA)

Comparando los dos cuadros anteriores para 1988, llama la atención que mientras la mayor parte de cultivos muestra un incremento de sus costos reales, los costos de algunos importantes rubros de insumos y bienes de capital estén disminuyendo. Esta diferencia se explica fundamentalmente por el método de agregación y la amplísima dispersión existente en los costos reales de cada insumo en cada cultivo. Ello se ve claramente en el Cuadro 11.10 y permite afirmar que la distorsión de precios relativos durante

1988 fue de tal magnitud que los costos promedios son poco representativos.

Cuadro II.10
EVOLUCION DE LOS COSTOS UNITARIOS REALES AGRICOLAS
POR CULTIVOS Y RUBROS

Rubros	Algodón 1	Arroz 2	Cebada 2	Frijol 3	Maíz 4 Amiláceo	Maíz 5 Amarillo	Trigo 2	Sorgo 2	Papa 2
Maquinaria	144.33%	20.90%	**	41.67%	**	-16.94%	*	22.88%	*
Tracción animal	30.56%	**	-39.04%	**	-38.80%	*	-49.78%	*	**
Semilla	511.35%	-39.56%	-23.49%	97.03%	51.82%	50.60%	-12.99%	58.77%	-12.69%
Agua canon	141.06%	96.98%	*	22.28%	**	-8.19%	*	21.20%	*
Fertilizantes	100.48%	-15.43%	-46.48%	-22.58%	-59.47%	-33.58%	-14.45%	29.37%	2.90%
Químicos	197.31%	12.58%	38.79%	8.72%	-10.44%	62.33%	47.73%	74.01%	131.32%
Mano de obra	71.35%	-2.60%	-3.28%	-16.02%	-41.01%	3.04%	45.06%	36.77%	-14.22%
Costo financiero	518.48%	180.50%	*	327.72%	521.98%	373.31%	*	234.12%	166.67%
Costo Total por Ha.	175.78%	37.08%	15.27%	44.48%	-5.21%	39.40%	60.16%	62.33%	20.98%
Costo Total por TM.	176.81%	34.08%	25.77%	39.13%	3.53%	65.40%	24.95%	57.21%	-2.36%

Notas: 1 : Tasa anualizada a partir de la variación enero 87 - enero 88

2 : Tasa anualizada a partir de la variación enero 87 - octubre 88

3 : Tasa anualizada a partir de la variación enero 87 - oct/dic 88

4 : Tasa anualizada a partir de la variación ene/set 87 - oct 88

5 : Tasa anualizada a partir de la variación ene/feb 87 - oct 88

* : No se registra adquisición de este insumo para la muestra durante 1988

** : No se registra adquisición de este insumo para la muestra durante 1987.

Fuente: Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agraria (INIPA)

3. Precios al consumidor

Además del sistema de precios al productor, se manejó otra clasificación de precios dirigida en este caso al usuario, ya sea la agroindustria o el consumidor final: precios controlados, supervisados, regulados y libres.

a. Precios controlados: eran los precios al usuario final fijados por el Ministerio de Economía. Los productos que se encontraron bajo esta clasificación fueron: el maíz amarillo duro, la cebada, los fertilizantes y los insumos lácteos.

b. Precios supervisados: eran los precios de mercado en cuya determinación intervenía ENCI como oferente, impidiendo que se incrementaran notablemente ante un excedente de demanda. Con este objetivo, ENCI almacenó papa, cebolla, carne, etc.

c. Precios regulados: eran los fijados por ENCI en función a la

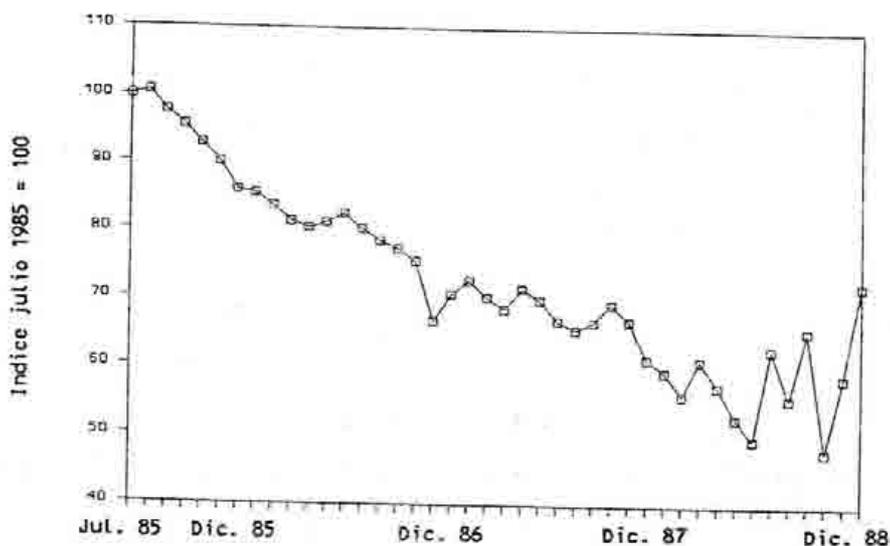
evolución de los precios mayoristas y minoristas, y la estructura de costos. Entre los productos comprendidos en esta clasificación estuvieron las menestras, la fibra de alpaca, las semillas y la canasta "pan" (canasta de productos de consumo masivo).

d. Precios libres: eran los determinados en el mercado. Dentro de este grupo se encontraban todos los productos no mencionados en los rubros anteriores.

La fijación de precios de los distintos productos que comercializaba ENCI dependía de esta clasificación. Por ejemplo, el maíz se comercializaba al precio que determinaba el Ministerio de Agricultura, mientras que las menestras se vendían al precio promedio de mercado.

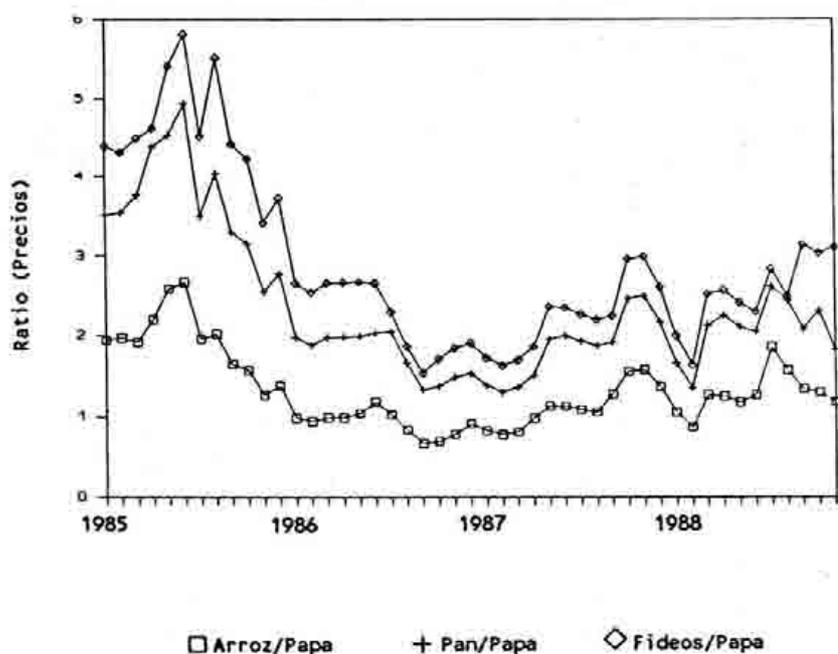
Es interesante notar (Gráfico II.1) cómo se registró una caída sostenida del precio relativo de los bienes alimenticios controlados respecto no sólo a los demás bienes de consumo sino además frente a productos agrícolas que no fueron incluidos en la categoría de controlados. El deterioro en estos precios relativos significó un claro desincentivo para los productores de bienes alimenticios.

Gráfico II.1
PRECIOS RELATIVOS: ALIMENTOS CONTROLADOS
RESPECTO A LOS DEMAS BIENES



De la misma manera, los precios relativos a nivel del consumidor, modificados por la política de subsidios directos del Estado y por la política cambiaria, tuvieron un efecto muy importante sobre los patrones de consumo. Se incrementó la demanda de los productos que, como los derivados del trigo, se mantuvieron bajo control de precio y se sustituyó (efecto sustitución) el consumo de productos que, como la papa, se encarecieron relativamente. Obsérvese la evolución del precio relativo del arroz y de los derivados en trigo respecto al de la papa (Gráfico II.2).

Gráfico II.2
PRECIOS RELATIVOS AL CONSUMIDOR
BIENES DE CONSUMO MASIVO



Así, se puede concluir que, en términos relativos, los bienes transables importables se abarataron respecto de los de producción nacional durante la administración aprista. Debido a ello, no es de extrañar que se hayan elevado notablemente los niveles de consumo de, precisamente, esos productos.

Notas:

1. Aunque el arroz se encuentra sujeto al régimen de precios controlados, será incluido en el análisis.
2. Cabe señalar que en algunas zonas, la modalidad del autoconsumo está bastante difundida por representar una alternativa rentable, considerando la variable riesgo. Esto representó una limitación a la captación de los productos por parte de ENCI.
3. Banco Central de Reserva, **Los precios de garantía como instrumento de estímulo de la producción agrícola**, Lima, Departamento Análisis Ingreso Producto, 1987.
4. ENCI exige que el producto sea clasificado según estándares de calidad señalados por el ITINTEC. Esta modalidad suele ser nueva para los productores, acostumbrados a vender su producto a granel, por lo que vender a ENCI les significa gastos adicionales.

III DESCRIPCION Y ANALISIS DE LA POLITICA CAMBIARIA

Para asegurar la respuesta del aparato productivo a la expansión de la demanda agregada, la política heterodoxa aplicada por el gobierno aprista buscó, como objetivo explícito, la estabilización de los costos de producción a partir de, entre otras cosas, un tipo de cambio nominal estable.

Mantener un tipo de cambio fijo fue posible por el alto nivel de reservas internacionales existentes a mediados de 1985. Sin embargo, producto de las políticas monetarias y fiscales expansivas y de una continua pérdida de reservas, la inflación interna volvió a acelerarse a partir de 1986, lo cual originó una paulatina pérdida de paridad cambiaria.

El sistema de cambio múltiple fue introducido en agosto de 1985 con la supuesta intención de favorecer a determinados sectores productivos en forma discrecional. Tal fue el caso de agricultura, cuyas importaciones de insumos y bienes de capital pudieron hacerse a tipo de cambios preferenciales, beneficiando también -con precios reducidos- al consumidor de alimentos.

Como es sabido, un tipo de cambio inferior al promedio aplicado a las importaciones de determinado producto equivale, para todo fin práctico, al otorgamiento de un subsidio a dicho producto. Del mismo modo, un tipo de cambio superior al promedio equivale a un arancel a las importaciones de ese producto. En consecuencia, la

aplicación del sistema de cambio múltiple afectó de manera directa a los precios relativos de los bienes transables de la economía.

1. El subsidio cambiario a la agricultura

El Cuadro III.1 muestra el monto del subsidio cambiario a la agricultura para el período 1985-88 de acuerdo a dos tipos de cambio de referencia: el de paridad y el prioritario para exportaciones no tradicionales. Como se puede observar, este subsidio fue considerable; 0.2% del PBI en 1986, elevándose fuertemente en 1987 hasta 0.75% y 0.87% del PBI, y más todavía en 1988, alcanzando entre el 2.8% y 3.4% del PBI en el primer semestre de ese año.

Cuadro III.1
SUBSIDIO O IMPUESTO CAMBIARIO A LA AGRICULTURA *
(como % del PBI)

Productos	Subsidio 1				Subsidio 2			
	1985	1986	1987	1988 **	1985	1986	1987	1988 **
Importaciones								
I Bienes de consumo alimenticios	-0.07%	0.10%	0.37%	1.00%	0.01%	0.09%	0.32%	1.23%
II Insumos para la agricultura	-0.03%	0.03%	0.14%	0.45%	0.00%	0.03%	0.13%	0.54%
III Insumos agrícolas para industria	-0.20%	0.08%	0.30%	1.30%	0.02%	0.08%	0.26%	1.56%
IV Bienes de capital para agricultura	-0.01%	0.02%	0.05%	0.08%	0.00%	0.02%	0.04%	0.12%
Subsidio cambiario agrícola	-0.32%	0.23%	0.87%	2.84%	0.04%	0.21%	0.75%	3.44%
Subsidio cambiario a las importaciones	-1.75%	0.80%	3.00%	3.57%	0.19%	0.70%	2.45%	5.03%
Exportaciones								
Algodón	0.05%	-0.02%	-0.02%	-0.00%	-0.01%	-0.01%	-0.01%	-0.01%
Azúcar	0.02%	-0.01%	-0.02%	-0.00%	-0.00%	-0.01%	-0.01%	-0.01%
Café	0.15%	-0.11%	-0.15%	-0.02%	-0.02%	-0.10%	-0.12%	-0.05%
Productos agrícolas no tradicionales	0.10%	-0.01%	-0.04%	-0.02%	-0.00%	-0.00%	-0.02%	-0.07%
Total impuesto cambiario	0.33%	-0.14%	-0.22%	-0.05%	-0.03%	-0.12%	-0.17%	-0.14%
Subsidio cambiario neto	0.01%	0.10%	0.64%	2.79%	0.01%	0.09%	0.58%	3.30%
Tipo de cambio referencial (Intis por US\$)	9.03	15.80	28.27	64.42	11.23	15.64	26.80	72.88

* El número positivo significa subsidio y el negativo, impuesto.

** enero-junio

Subsidio 1: Tomando como referencia el tipo de cambio de paridad.

Subsidio 2: Tomando como referencia el tipo de cambio de las exportaciones no tradicionales.

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR)

Instituto Nacional de Estadística (INE)

En relación al tipo de cambio de paridad teórica, el subsidio se incrementó en 1,200% durante 1988, y en 2,700% si se toma como referencia el tipo de cambio de las exportaciones no tradicionales prioritarias. Fue un incremento enorme comparado con el del año anterior: 500 y 600%, respectivamente (ver Cuadro III.2).

Cuadro III.2
CRECIMIENTO DEL SUBSIDIO CAMBIARIO A LA AGRICULTURA
TASAS REALES ANUALIZADAS

Productos	Subsidio 1		Subsidio 2	
	1987/86	1988* /87	1987/86	1988* /87
I. Bienes de Consumo Alimenticio	472.3%	800.5%	1232.1%	2866.0%
Azúcar	614.5%	1864.0%	33302.7%	4371.3%
Arroz	347.5%	-100.0%	109903.5%	1589.2%
Carne de vacuno	282.3%	134.1%	2569.8%	1157.9%
Carne de ovino	995.2%	78.0%	2608.8%	10998.8%
Menudencias	497.8%	2547.5%	1035.3%	3262.0%
Leche y G.A.L	501.3%	2084.2%	752.7%	3294.4%
II. Insumos	465.4%	1845.5%	382.4%	2860.3%
a. Insumos para el sector agrícola	554.7%	1106.9%	865.7%	3861.2%
Extracto de aceite de soya	546.2%	5610.6%	752.5%	3763.6%
Insecticidas, herbicidas y similares	711.8%	698.6%	867.0%	5998.2%
Abonos minerales o químicos	394.6%	-97.9%	1505.5%	2163.8%
b. Insumos Agrícolas para la Industria	430.3%	2267.0%	302.7%	2504.4%
Trigo	313.3%	1366.7%	387.6%	1507.2%
Maíz amarillo duro	806.8%	4053.4%	374.5%	7635.6%
Aceite de Soya	500.3%	4374.9%	243.6%	3244.2%
III. Bienes de Capital para Agricultura	364.3%	202.7%	1017.3%	1657.4%
Tractores	283.4%	422.9%	1379.1%	1089.0%
Bovinos de raza pura y por cruce	2192.6%	508.7%	146.1%	48250.4%
Total subsidio cambiario agrícola	460.6%	1225.0%	598.3%	2761.9%
Total subsidio cambiario importaciones	468.9%	74.4%	320.6%	2717.8%

* enero-junio

Subsidio 1: Tomando como referencia el tipo de cambio de paridad.

Subsidio 2: Tomando como referencia el tipo de cambio de las exportaciones no tradicionales

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR)

En 1987, el subsidio cambiario a la agricultura fue casi un tercio del subsidio cambiario estimado por el BCR para toda la economía; al año siguiente, la agricultura ya absorbía las 3/4 partes del subsidio total.

Es importante analizar en detalle la composición de este subsidio cambiario (ver Cuadro III.3). Como era de esperarse, la mayor parte del subsidio fue absorbida por el rubro de insumos agrícolas para la industria: trigo, maíz amarillo duro y aceite de soya, productos también responsables del sustancial incremento del subsidio agrícola durante 1988. Durante 1987, estos productos se habían importado a un tipo de cambio promedio 23% inferior al oficial (MUC) y 33% por debajo de la paridad teórica; mientras que en 1988 se importaron a un tipo de cambio casi 80% por debajo de la paridad. Otros rubros que recibieron un subsidio cambiario importante en 1988 fueron los bienes de consumo alimenticios (leche y azúcar), que habían recibido un subsidio sustancialmente menor durante 1987.

Cuadro III.3
COMPOSICION DEL SUBSIDIO O IMPUESTO CAMBIARIO A LA AGRICULTURA *
(como % del PBI)

Productos	Subsidio 1				Subsidio 2			
	1985	1986	1987	1988 **	1985	1986	1987	1988 **
I. Bienes de Consumo Alimenticio	-0.07%	0.10%	0.37%	1.00%	0.01%	0.09%	0.32%	1.23%
Azúcar	-0.00%	0.02%	0.08%	0.32%	0.00%	0.02%	0.07%	0.40%
Arroz	-0.00%	0.01%	0.04%	0.00%	0.00%	0.01%	0.04%	0.00%
Carne de vacuno	-0.01%	0.02%	0.05%	0.06%	0.00%	0.02%	0.04%	0.08%
Carne de ovino	-0.00%	0.01%	0.05%	0.05%	0.00%	0.01%	0.04%	0.07%
Menudencias	-0.00%	0.00%	0.02%	0.09%	0.00%	0.00%	0.02%	0.11%
Leche y G.A.L.	-0.03%	0.03%	0.10%	0.43%	0.00%	0.02%	0.09%	0.51%
II. Insumos	-0.23%	0.12%	0.44%	1.75%	0.03%	0.11%	0.36%	2.10%
a. Insumos para el sector agrícola	-0.03%	0.03%	0.14%	0.45%	0.00%	0.03%	0.13%	0.54%
Aceite de extracto de aceite de soya	-0.01%	0.01%	0.04%	0.28%	0.00%	0.01%	0.04%	0.33%
Insecticidas, herbicidas y similares	-0.01%	0.01%	0.05%	0.12%	0.00%	0.01%	0.04%	0.14%
Abonos minerales o químicos	-0.01%	0.01%	0.04%	0.01%	0.00%	0.01%	0.04%	0.01%
b. Insumos agrícolas para la industria	-0.20%	0.08%	0.30%	1.30%	0.02%	0.08%	0.26%	1.56%
Trigo	-0.10%	0.05%	0.14%	0.50%	0.01%	0.05%	0.13%	0.58%
Maíz amarillo duro	-0.02%	0.01%	0.06%	0.33%	0.00%	0.01%	0.05%	0.39%
Aceite de soya	-0.02%	0.01%	0.03%	0.20%	0.00%	0.01%	0.03%	0.24%
III. Bienes de Capital Agrícolas	-0.01%	0.02%	0.05%	0.08%	0.00%	0.02%	0.04%	0.12%
Tractores	-0.01%	0.01%	0.03%	0.06%	0.00%	0.01%	0.02%	0.08%
Bovinos de raza pura y por cruce	-0.00%	0.00%	0.01%	0.02%	0.00%	0.00%	0.01%	0.03%
Total subsidio cambiario agrícola	-0.32%	0.23%	0.87%	2.84%	0.04%	0.21%	0.75%	3.44%
Total subsidio a las importaciones	1.75%	0.80%	3.00%	3.57%	0.19%	0.70%	2.45%	5.03%

* El número positivo significa subsidio y el negativo, impuesto.

** enero-junio

Subsidio 1: Tomando como referencia el tipo de cambio de paridad.

Subsidio 2: Tomando como referencia el tipo de cambio de las exportaciones no tradicionales.

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR)
Instituto Nacional de Estadística (INE)

Como puede observarse en los Gráficos III.1, III.2 y III.3, el que ciertos productos e insumos agrícolas se importasen a un tipo de cambio fijo motivó pérdidas continuas de paridad.

2. La desprotección del sector agrícola

Al subsidio a las importaciones habría que agregar otra distorsión originada por el sistema de tipo de cambio múltiple: el impuesto implícito que pagan los exportadores agrícolas al recibir por su dólar un equivalente en moneda nacional inferior al de paridad o al tipo de cambio prioritario para exportaciones no tradicionales. El Cuadro III.1 muestra un impuesto implícito a las exportaciones agrícolas tradicionales (café, algodón y azúcar) que casi se ha cuadruplicado en términos reales entre 1985 y 1987.

Gráfico III.1
RETRASO CAMBIARIO EN LA AGRICULTURA
Insumos y bienes de capital

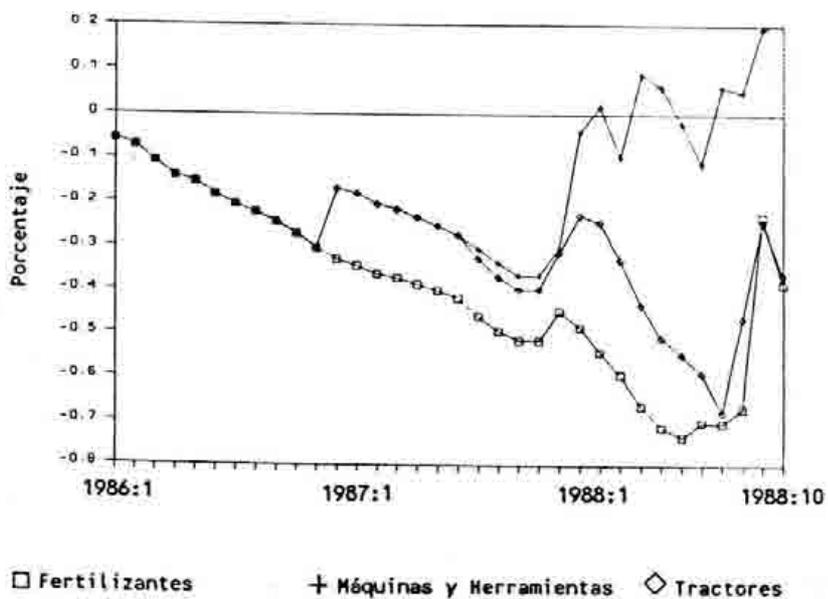


Gráfico III.2
RETRASO CAMBIARIO EN LA AGRICULTURA
Alimentos para Animales

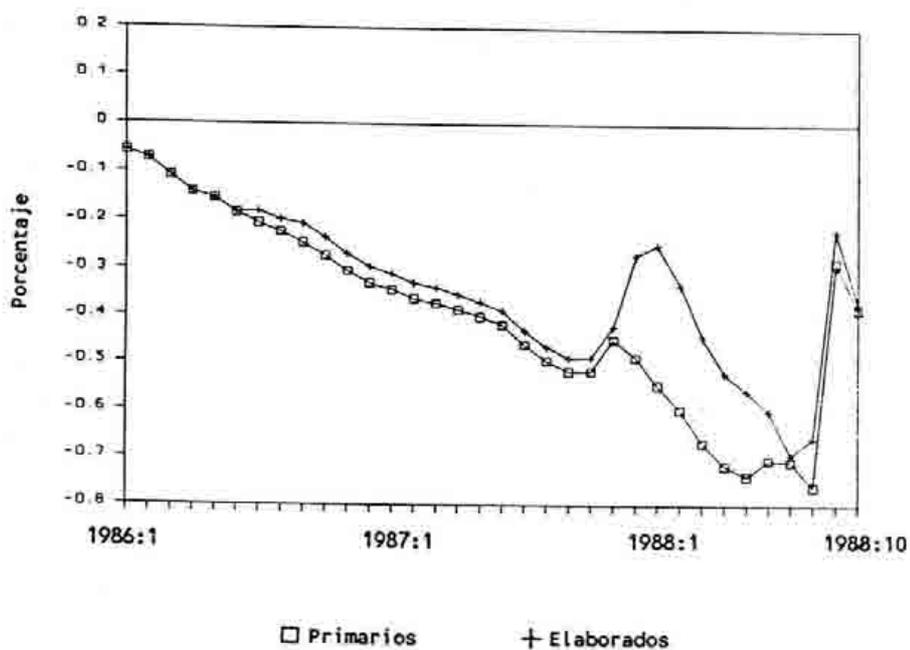
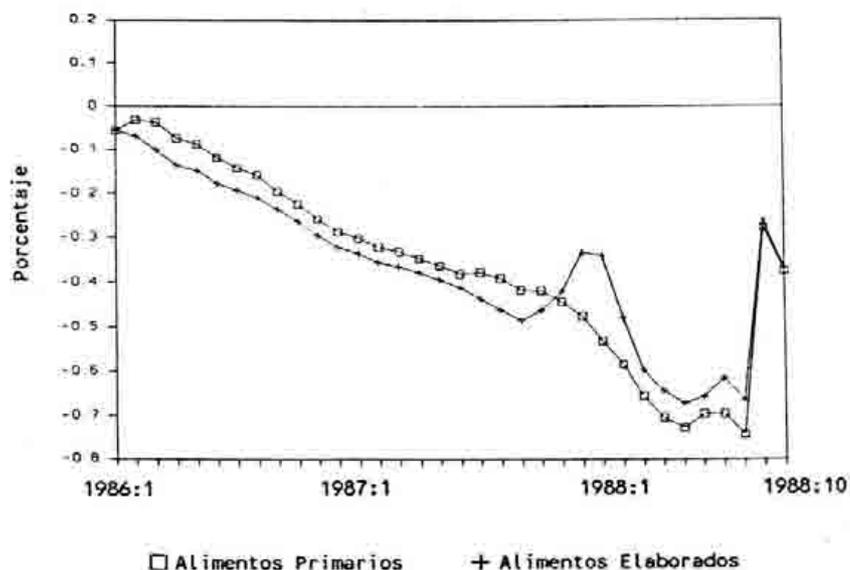


Gráfico III.3
RETRASO CAMBIARIO EN LA AGRICULTURA
Productos Alimenticios



La política de subsidios a las importaciones ha implicado un efecto emisión, resultado de la diferencia de comprar moneda extranjera a un tipo de cambio (de exportación) y venderla a un tipo de cambio (de importación) menor. Es justamente este efecto emisión lo que impide al gobierno elevar el tipo de cambio exportador para incentivar las exportaciones.

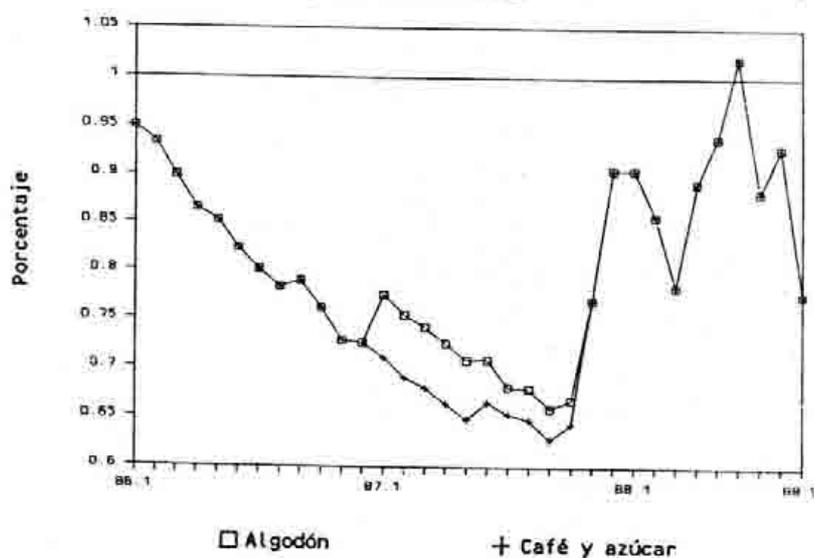
La evolución del retraso cambiario para las principales importaciones agrícolas se muestra en el Gráfico III.4. Puede notarse que el retraso cambiario se reduce notablemente a partir del último trimestre de 1987. Esta es, quizás, la razón más importante del crecimiento de los ingresos reales de los cultivos exportables durante 1988.

Es importante notar asimismo (Cuadro III.4) que junto con la pérdida de paridad se produjo una mayor dispersión de los tipos de cambio relevantes para el sector agrícola. Ello significó un incremento en el nivel de distorsión de los precios relativos de los productos agrícolas transables.

A partir de la información analizada puede concluirse que el subsidio cambiario a los insumos para la producción de bienes alimenticios ha sido mayor al otorgado al producto final agrícola.

Ello tipifica una situación de desprotección del sector agrícola respecto a la agroindustria¹. El análisis de dicha desprotección y sus repercusiones se presentará más adelante.

Gráfico III.4
RETRASO CAMBIARIO: EXPORTACION AGRICOLA
Respecto a la Paridad



Cuadro III.4
DIFERENCIAL CAMBIARIO PARA LAS IMPORTACIONES DEL SECTOR AGRICOLA

Productos	1985	1986	1987	1988 *
I. Bienes de consumo alimenticios				
Diferencial cambiario promedio	1.22	0.91	0.66	0.43
Desviación estándar	0.00	0.05	0.27	1.04
II. Insumos	1.22	0.89	0.58	0.34
a. Insumos para el sector agrícola				
Alimentos para animales				
Diferencial cambiario promedio	1.22	0.91	0.62	0.40
Desviación estándar	0.00	0.05	0.17	0.57
Materias primas naturales y elaboradas				
Diferencial cambiario promedio	1.22	0.89	0.59	0.34
Desviación estándar	0.00	0.01	0.10	0.38
b. Insumos agrícolas para la industria				
Diferencial cambiario promedio	1.22	0.92	0.67	0.42
Desviación estándar	0.00	0.05	0.26	0.99
III. Bienes de capital para la agricultura				
Tractores	1.22	0.90	0.73	0.51
Maquinaria y equipo para la agricultura				
Diferencial cambiario promedio	1.22	0.90	0.70	0.69
Desviación estándar	0.00	0.01	0.19	0.68
Herramientas para la agricultura				
Diferencial cambiario promedio	1.22	0.90	0.81	0.99
Desviación estándar	0.00	0.00	0.09	0.00
Total importaciones	1.22	0.92	0.71	0.68

* enero-junio

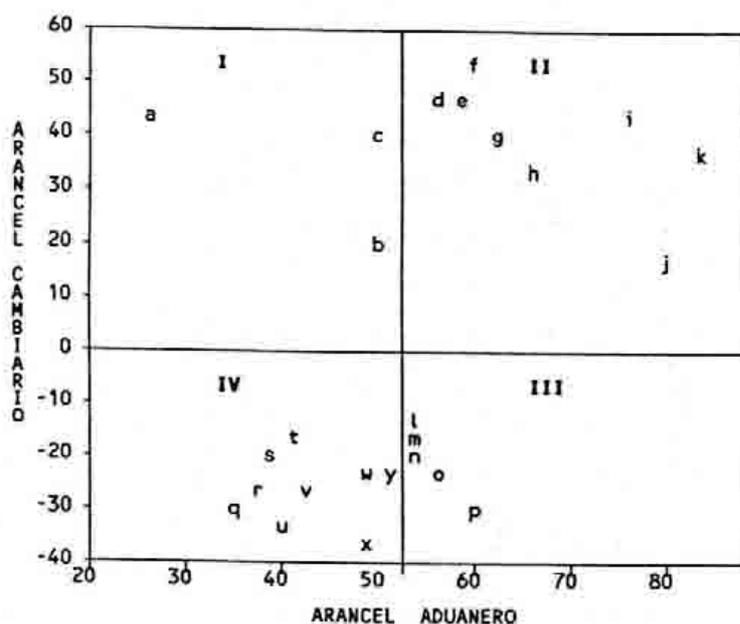
Fuente: Banco Central de Reserva

Tal como lo plantean varios autores ², la aplicación de tipos de cambio diferenciados en la economía peruana tuvo un sesgo anti-agrícola y anti-exportador, en la medida que incrementó el grado de desprotección a este sector. El sistema de tipo de cambio múltiple produjo efectos similares a los de una política arancelaria diferenciada, modificando la estructura de protección relativa de las distintas ramas de la producción nacional.

El Gráfico III.5 permite ubicar a los distintos sectores productivos en términos de la política cambiaria y arancelaria del gobierno aprista. En la zona I se ubican aquellos sectores productivos con aranceles cambiarios positivos y aranceles aduaneros por debajo del promedio. En la zona II se ubican los sectores con aranceles cambiarios positivos y aranceles aduaneros altos. En la zona III se ubican sectores con aranceles cambiarios negativos -vgr. subsidios cambiarios- y aranceles aduaneros por encima del promedio. Por último, los sectores más beneficiados por la política cambiaria y arancelaria se ubican en la zona IV de este gráfico, donde se encuentran los sectores productivos con subsidio cambiario y aranceles aduaneros por debajo del promedio nacional. Es importante destacar que todos los sectores ligados a la producción agropecuaria y agroindustrial se ubican en esta última zona, mientras que los sectores que proveen insumos a la agricultura se ubican en las zonas I (maquinaria y equipo) y III (fertilizantes). En vista de ello se puede afirmar que la políticas cambiaria y arancelaria aplicadas han devenido en una política de provisión de alimentos baratos, básicamente importados, junto con una desprotección relativa del sector agropecuario nacional.

Es claro que las políticas cambiaria y arancelaria vigentes han estado protegiendo a la agroindustria a costa del sector agropecuario nacional (ver Cuadro III.5), a pesar de observarse un "reducido" nivel de protección efectiva para los insumos del sector agropecuario. Esto, en todo caso, ha determinado tasas de protección negativas para los productores nacionales que proveen dichos insumos, tal es el caso de la producción nacional de fertilizantes.

Gráfico III.5
ARANCEL CAMBIARIO VS. ARANCEL TEORICO



- | | | | |
|---|---|---|--|
| a | Imprentas, editoriales | n | Resinas sintéticas |
| b | Maquinaria y equipo para agricultura | o | Pulpa de madera |
| c | Equipo y aparatos de radio y TV | p | Abonos y plaguicidas |
| d | Maquinaria para oficina | q | Producción agropecuaria |
| e | Maquinaria para la industria | r | Fabricación y refinera de azúcar |
| f | Vehículos | s | Matanza de ganado, preparación y conservación de carne |
| g | Equipo profesional NEP. | t | Refinera de petróleo |
| h | Maquinaria y equipo NEP. | u | Aceites y grasas |
| i | Cuchillería y ferreteria | v | Productos de molinería |
| j | Productos metálicos NEP. | w | Sustancias químicas básicas |
| k | Aparatos y suministros eléctricos | x | Productos lácteos |
| l | Industria básica de hierro y acero | y | Productos farmacéuticos |
| m | Industria básica de metales no ferrosos | | |

Fuente: Medina et.al (1988) p. 16

Cuadro III.5
PROTECCION EFECTIVA A DICIEMBRE DE 1987
(en %)

Productos	Protección Arancelaria		Protección Cambiaria	Protección Efectiva			
	Al bien Final	A los Insumos		Total	Al bien Final	A los Insumos	Total
Industria azucarera	13	3	23	15	62	52	114
Molinería	4	3	3	13	52	22	54
Químicos y abonos	19	8	27	-19	-31	16	-14
Agropecuarios	5	3	3	-45	-58	7	-51
Lácteos	4	4	-1	-55	-91	17	-74
Promedio Nacional	19	7	26	3	34	7	42

Fuente: Tomado de Armas y Palacios(1988)

3. Las importaciones de alimentos

El sistema de tipos de cambio diferenciados permitió, al mismo tiempo, mantener bajo control los precios de un grupo importante de productos alimenticios que componen la canasta de consumo básico de la población. El rezago en el ajuste de estos precios fue uno de los mecanismos más efectivos con que contó el gobierno para controlar la inflación.

La sobredemanda generada por este abaratamiento relativo de alimentos importados fue cubierta con un aumento sustancial en los volúmenes de importación de dichos productos. Entre 1985 y 1986 el volumen de trigo importado se elevó de 854 a 1,083 TM, el de maíz de 286 a 355 TM, el de soya de 103 a 151 TM, lácteos de 27 a 55 TM y carnes de 13 a 72 TM. Para 1987 la tendencia hacia el mayor consumo de productos importados se mantuvo, incrementándose la importación de maíz, soya, lácteos y carnes hasta alcanzar 36 TM, 50 TM, 58 TM y 81 TM, respectivamente. De los productos analizados, sólo el trigo redujo sus volúmenes de importación por una acumulación de inventarios originados el año anterior.

En 1988 el volumen importado de estos productos y otros como el arroz y el azúcar se redujo drásticamente. Pese a la reducción del tipo de cambio real relevante para estos productos -el cual más que compensó el incremento de los precios internacionales de nuestras principales importaciones de alimentos- la escasez de divisas determinó un reducido volumen de importación de trigo, maíz, lácteos y carnes, especialmente a partir del segundo semestre del año. En el caso del arroz, los menores volúmenes de importación son producto de la acumulación de inventarios gracias a las cosechas favorables de 1987 y de 1988.

El abaratamiento relativo de los precios de los productos agrícolas importados y de sus derivados agroindustriales, junto con la existencia de un mercado paralelo que llegó a cotizar el dólar hasta 10 veces más que el tipo de cambio de importación (en julio de 1988), provocó un fuerte contrabando hacia el exterior. Los casos del arroz, trigo y derivados y café son especialmente dramáticos.

Los efectos de los ajustes cambiarios que se vienen dando han determinado una importante modificación en la estructura de precios relativos del sector, vía el encarecimiento de los productos importados. Dicho reordenamiento favorecerá a los bienes agrícolas nacionales exportables y sustitutos de los importables.

Notas:

1. A idéntica conclusión arriba Medina et. al.(1988).
2. Medina et. al.(1988).

IV. DESCRIPCION Y ANALISIS DE LA POLITICA CREDITICIA

A partir de julio de 1985, la política crediticia de la administración aprista se convirtió en un activo instrumento de transferencia de recursos hacia el sector agrario. Entre 1985 y 1987 el crédito a la actividad agrícola creció rápidamente, aunque sin favorecer por igual a todos los cultivos. Destacaron los incrementos de crédito otorgados al arroz, al maíz amarillo duro, al maíz amiláceo, a la papa y al trigo. Al mismo tiempo se registró una reducción del crédito real a cultivos exportables como el algodón. A pesar de algunos intentos por descentralizar el crédito, el financiamiento del Banco Agrario a la actividad agrícola continúa concentrado en cultivos de la costa (algodón, arroz y papa) y café, con la sola excepción del maíz amarillo duro. (Ver Cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
FINANCIAMIENTO DEL BANCO AGRARIO A LA AGRICULTURA *
(miles de intis de 1985)

Cultivos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Principales Cultivos									
Algodón	1,092,962	779,218	649,709	490,049	764,287	1,316,050	633,429	646,619	235,573
Arroz	936,141	1,176,871	1,159,283	1,224,370	1,163,490	978,987	1,031,901	1,368,558	345,672
Café	160,571	71,365	67,767	85,650	112,937	166,100	337,010	236,359	54,937
Caña de azúcar	65,571	194,156	132,617	108,206	191,177	57,428	51,006	37,753	21,760
Frijol	44,103	62,899	45,202	10,562	27,429	21,968	54,811	49,124	20,067
Maíz amarillo	171,929	193,267	198,546	141,764	189,606	162,478	409,935	439,792	126,262
Maíz amiláceo	12,011	13,098	10,758	11,202	14,284	40,109	70,415	78,219	18,228
Papa	368,043	458,512	292,222	313,817	455,233	470,854	998,661	1,148,093	189,910
Sorgo	74,130	45,706	49,211	34,413	47,662	16,095	16,527	28,210	14,069
Trigo	10,679	6,610	2,918	1,471	3,410	27,730	48,605	49,778	25,812
Otros	286,875	266,365	324,008	241,026	235,268	375,971	681,940	947,967	277,369
Total	3,223,016	3,268,067	2,932,243	2,662,532	3,204,783	3,633,770	4,334,240	5,030,472	1,329,661

* Incluye sólo recursos propios

Fuente: Banco Agrario

Por otro lado, es importante mencionar que en la mayor parte de cultivos, a excepción del maíz amarillo duro y el algodón, la evolución de los rendimientos y de la producción no ha correspondido a la evolución del créditoaviado por el Banco Agrario. Pese a los importantes incrementos de crédito al arroz, papa y trigo, estos productos mostraron rendimientos prácticamente estancados e incrementos en la producción a tasas muy inferiores a la registrada por la expansión crediticia.

1. El subsidio crediticio del Banco Agrario

En el Cuadro IV.2 puede observarse el subsidio otorgado por el Banco Agrario al agricultor. Este subsidio, equivalente a 1.6% del PBI en 1987 y a 1.7% del PBI en 1988, mide el costo para el Banco Agrario de prestar dinero a tasas de interés reales negativas.

Cuadro IV.2
SUBSIDIO CREDITICIO DEL BANCO AGRARIO AL SECTOR AGROPECUARIO
(millones de intis)

Años	Crédito Banco Agrario	% PBI	Interés Agrario	Interés Comercial	Subsidio Preferencial	% PBI	Subsidio Total	% PBI
1980	115.0	1.9%	25.2%	53.0%	20.9	0.4%	25.5	0.4%
1981	204.0	1.9%	37.5%	71.4%	40.3	0.4%	41.6	0.4%
1982	329.0	1.8%	37.5%	69.6%	62.3	0.3%	67.4	0.4%
1983	629.0	1.9%	47.8%	78.4%	107.9	0.3%	216.0	0.7%
1984	1,692.0	2.3%	71.2%	97.3%	223.8	0.3%	322.4	0.4%
1985	4,290.0	2.2%	50.7%	119.8%	1,348.7	0.7%	1,781.1	0.9%
1986	12,006.0	3.5%	25.1%	40.6%	1,323.6	0.4%	2,785.9	0.8%
1987	23,703.0	3.7%	24.4%	36.3%	2,099.0	0.3%	10,098.8	1.6%
1988	84,495.0	1.9%	101.6%	132.3%	11,187.0	0.3%	75,148.8	1.7%

Fuentes: Banco Central de Reserva
Banco Agrario

Es necesario identificar los dos componentes de este subsidio. En primer lugar está el subsidio preferencial al sector agrícola, originado por la diferencia entre la tasa de interés promocional que cobra el Banco Agrario y aquéllas que podría cobrar si pudiese destinar sus recursos a otros sectores de la economía, donde las tasas de interés activas son sustancialmente mayores. En segundo lugar está el subsidio indiscriminado a todos los sectores, producto de tasas de interés promedio negativas en términos reales, que no reflejan el costo real del dinero (ver Cuadros IV.3 y IV.4).

CUADRO IV.3
SUBSIDIO CREDITICIO AL SECTOR AGRARIO RESPECTO A TASA DE INTERES DE MERCADO
(millones de intis de 1985)

Cultivos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arroz costa	55.1	69.1	80.4	33.1	0.0	46.2	0.0	1.5
Arroz selva	19.4	33.9	59.3	38.1	32.9	34.4	0.0	0.7
Algodón	88.8	61.5	67.5	69.0	129.3	137.4	56.6	41.0
Papa costa	10.7	12.9	8.6	11.9	16.4	9.9	19.8	48.1
Papa sierra	14.9	13.7	10.1	15.2	0.0	30.1	0.0	1.2
Maíz amarillo	14.0	17.0	23.2	7.4	2.4	12.8	43.7	67.0
Café	10.3	4.2	4.8	6.4	0.0	11.9	0.0	0.0

Elaboración: GRADE, cálculo preliminar

Cuadro IV.4
SUBSIDIO CREDITICIO AL SECTOR AGRARIO RESPECTO A LA TASA DE INFLACION
(millones de intis de 1985)

Cultivos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arroz costa	74.9	73.5	91.1	173.8	46.7	123.4	78.7	249.7
Arroz selva	26.4	35.3	64.0	91.3	47.2	71.4	43.7	121.1
Algodón	120.7	65.5	76.6	139.3	165.3	288.2	125.1	206.3
Papa costa	14.6	13.7	9.8	24.1	21.5	14.6	31.7	137.6
Papa sierra	21.9	15.2	13.1	50.1	17.6	80.3	100.4	202.6
Maíz amarillo	19.0	18.0	25.9	30.3	13.3	32.0	87.0	254.8
Café	15.1	4.5	5.7	19.8	6.1	31.7	40.6	63.4

Elaboración: GRADE, cálculo preliminar

Es de destacar que el subsidio preferencial es de una magnitud muy pequeña en relación al subsidio general y se ha venido reduciendo en los últimos 4 años, pasando de 0.7% del PBI en 1985 a 0.25% del PBI en 1988. Por el contrario, el subsidio indiscriminado a todos los sectores de la economía se elevó de 0.2% del PBI en 1985 a 1.3% durante 1987 y a 1.5% durante 1988.

Es conveniente comparar las cifras aquí mencionadas con aquellas calculadas por Gonzales-Zúñiga y Reátegui(1989) para el período 1980-1988. Según estos autores, el subsidio crediticio a la agricultura fue de 0.9% del PBI en 1985, elevándose a 1.4% en 1986 y a 1.8% en 1987. Sus datos para esos años coinciden en general con los presentados aquí (a excepción de 1986). En cambio, la cifra del subsidio crediticio calculada por dichos autores para el año 1988 es marcadamente inferior (0.6% del PBI) a la estimada en el presente estudio. Mientras que Gonzales-Zúñiga y Reátegui señalan que el subsidio crediticio se redujo considerablemente entre 1987 y 1988, la evidencia aquí presentada sugiere que dicho subsidio, como porcentaje del PBI, se mantuvo e incluso pudo haberse elevado ligeramente.

Si bien no están claras las razones que expliquen las discrepancias entre ambas estimaciones, cabe señalar que -al margen de las diferencias metodológicas mencionadas por estos autores al referirse a un primer borrador de este documento- es altamente improbable que en un contexto de alta inflación y de recesión como el de 1988, dicho subsidio se haya reducido. Para entender lo ocurrido con el subsidio crediticio durante 1988, conviene analizar en detalle la definición de dicho indicador:

$$\frac{\text{Subsidio crediticio}}{\text{PBI}} = \frac{(\pi - i_{ag}) \cdot \text{CREDITO}}{\text{PBI}}$$

donde:

π es la tasa de inflación

i_{ag} es la tasa de interés agraria

Crédito representa el saldo de colocaciones a la agricultura.

A partir del análisis de sus componentes, se puede afirmar que este ratio se incrementó tanto por la sustancial caída de la tasa de interés real como por la reducción del PBI. Además, pese a que las colocaciones a la agricultura se redujeron drásticamente hacia finales de 1988, el saldo en cartera fue importante a lo largo de todo el año, incrementándose inclusive en los últimos meses a consecuencia de un mayor índice de morosidad. Así, aunque debido a la reducción de colocaciones se puede prever una reducción importante del subsidio crediticio para 1989, no hay razones para pensar que dicha reducción haya ocurrido durante 1988.

Por otro lado, el subsidio crediticio al sector agrario no considera una única tasa de interés preferencial, sino varias; según el cultivo y la zona que se quiere promocionar. En este sentido, estimaciones preliminares para el período 1980-1987 permiten afirmar que el monto del subsidio preferencial se ha distribuido de manera similar al crédito total por cultivos. Se puede observar una reducción en el subsidio al algodón y un incremento significativo en el subsidio a la papa costeña, sin registrarse subsidios importantes para los cultivos serranos, los que corresponden a los agricultores más pobres. Esto se debe a que los créditos a cultivos ubicados en el trapecio andino con tasa de

interés cero representan una proporción muy pequeña del crédito total asignado por el Banco Agrario.

Como sostiene Faustino Ccama(1987: 223), "...resulta cuestionable que haya agricultores que reciban crédito subsidiado durante más de 20 años sin haber logrado una condición adecuada de capitalización; lo cual a su vez impide que muchos otros agricultores nunca se hayan beneficiado con este tipo de crédito."

2. Financiamiento del crédito al sector agrario y restricciones actuales

El Cuadro IV.5 indica claramente que el subsidio otorgado por el Banco Agrario fue financiado mayormente con transferencias directas del Banco Central de Reserva. En 1988, casi las tres cuartas partes de los recursos prestados a los agricultores por el Banco Agrario, provinieron de dicha fuente.

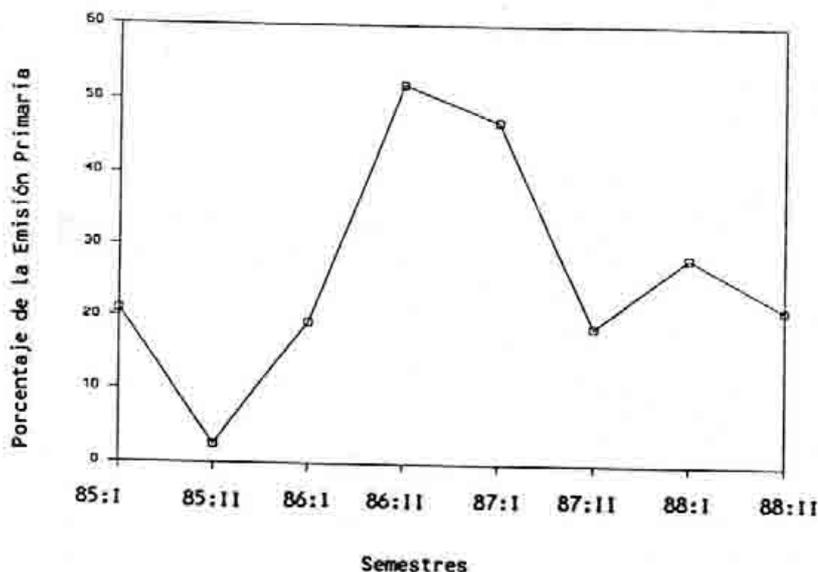
Cuadro IV.5
PROPORCIÓN DE LOS PRESTAMOS DEL BCR DIRIGIDOS AL BANCO AGRARIO
(miles de intis)

Años	Total Crédito BCR (1)	Crédito del BCR al Banco Agrario (2)	% (2):(1)	Total Crédito Banco Agrario (3)	% (2):(3)
1981	739.2	98.8	13.37	204	48.4%
1982	973.2	167.8	17.24	329	51.0%
1983	4,395.4	528.7	12.03	629	84.0%
1984	7,517.7	1,026.8	13.66	1,692	60.7%
1985	10,760.8	1,938.5	18.01	4,290	45.2%
1986	15,706.2	6,694.2	42.62	12,006	55.8%
1987	60,508.1	17,629.3	29.14	23,703	74.4%
1988	176,925.0	59,681.0	33.73	84,495	70.6%

Fuente: Banco Central de Reserva

Por su parte, el Banco Central de Reserva se ha visto obligado a destinar a la actividad agrícola un nivel creciente de fondos a costa de reducir el crédito interno a los demás sectores de la economía. En el Gráfico IV.1 se muestra la evolución de la emisión primaria del BCR destinada al sector agrario. Obsérvese que la campaña 1986/87 absorbió una parte considerable de la emisión primaria. Durante el segundo semestre de 1986 y el primero de 1987, el crédito a la agricultura fue el componente más dinámico de la expansión monetaria.

Gráfico IV.1
PARTICIPACION DEL CREDITO AGRARIO
EN LA EMISION PRIMARIA DEL BCR



Respecto a la viabilidad de este esquema de financiamiento conviene destacar algo que muchos analistas no toman en cuenta y que Alvarado(1989), señala correctamente: "...las tasas de interés que se pagan por los depósitos no son independientes de las que se pagan por los préstamos". Esta afirmación es crucial, el crédito no es solamente un mecanismo para transferir recursos a algún sector productivo, es realmente un vehículo de intermediación financiera. La transferencia vía crédito barato no es sostenible y los fondos que la sustentan pronto se agotan. Lo permanente es una intermediación financiera que pague tasas de interés lo suficientemente rentables como para atraer depósitos, y cobre por los préstamos un interés lo más cercano posible al costo de oportunidad de dichos recursos. Esta es una imagen objetivo para el papel que debe jugar la intermediación financiera en el desarrollo rural. Queda aún pendiente la interrogante de cómo diseñar mecanismos de transición del sistema vigente al deseado en un contexto de crisis como el actual.

Las perspectivas para esta última campaña 1988/89 son claramente pesimistas. La caída de la disponibilidad de recursos financieros ha obligado al Banco Agrario a establecer restricciones, estableciendo topes en el monto de recursos

financieros destinados para sostenimiento y capitalización. El monto promedio real por préstamo otorgado se ha venido reduciendo paulatinamente. El valor estimado para la campaña 1988/89 sería el 55% del registrado en la campaña anterior. Asimismo, se ha reducido el porcentaje de aprobación de los préstamos solicitados. El 39% de la campaña 1988/89 contrasta con el 55% de las tres campañas anteriores.

Estas restricciones crediticias presentadas para la campaña 1988/89 se hacen patentes si se comparan los Cuadros IV.6 y IV.7. Mientras que para las campañas 1986/87 y 1987/88 no hubo mayores limitaciones al financiamiento, pues el crédito abundaba debido a la política monetaria activa del Banco Agrario, a partir de la campaña 1988/89 el reducido crédito disponible fue racionado. Esto no sólo implicó la disminución de la cobertura de financiamiento de los costos de producción, sino también la subvaluación de los mismos, la cual se hizo evidente a medida que el reajuste de los precios de algunos insumos se hizo impostergable.

Cuadro IV.6
CAMPAÑAS 86/87 y 87/88
PORCENTAJE FINANCIADO POR EL BANCO AGRARIO

Cultivo	Región	Superficie Aviada	Financiamiento (%)
Algodón			
Arroz	Costa	hasta 10 ha.	100%
Maíz amarillo duro		más de 10 has.	85%
Caña de azúcar			
Plantaciones Permanentes	Costa	hasta 10 has. más de 10 has.	90% 80%
Café	Selva	hasta 10 has. más de 10 has.	100% 80%
Los demás			100%

Fuente: Banco Agrario

3. Evaluación de la política de crédito

En cuanto a la evaluación de la política de crédito, en principio deben considerarse sus tres aspectos básicos: acceso, costo de los recursos financieros involucrados y su efectividad.

Cuadro IV.7
CAMPAÑA 1988/89
PORCENTAJE FINANCIADO POR EL BANCO AGRARIO

	Cultivos	Superficie Aviada	Financiamiento (%)		
I. Agricultores Individuales	Costa	algodón	hasta 5 has. de 5.1 a 10 has.	100% 95%	
		arroz	de 10.1 a 20 has.	85%	
		maíz amarillo duro	de 20.1 a 50 has.	80%	
		caña de azúcar	de 50.1 a 100 has. más de 100 has.	75% 70%	
		Selva	frutales	hasta 5 has. de 5.1 a 10 has.	90% 80%
	espárragos		de 10.1 a 20 has.	75%	
	flores		de 20.1 a 50 has. de 50.1 a 100 has. más de 100 has.	70% 65% 60%	
	Costa		arroz	hasta 40 has. más de 40 has.	100% 85%
			café	hasta 5 has. de 5.1 a 10 has. de 10.1 a 20 has. de 20.1 a más.	100% 90% 80% 70%
	II. Empresas Asociativas	Costa	algodón		
			arroz	hasta 10 has.	100%
			maíz amarillo duro	más de 10 has.	85%
			caña de azúcar		
			frutales	hasta 10 has. de 10.1 a 20 has. de 20.1 a 50 has. de 50.1 a 100 has. más de 100 has.	100% 95% 90% 85% 80%
Selva		frutales	hasta 10 has. de 10.1 a 20 has. de 20.1 a 50 has. de 50.1 a 100 has. más de 100 has.	100% 95% 90% 80% 70%	
		café	hasta 10 has. de 10.1 a 20 has. de 20.1 a más	100% 90% 75%	
		III. Los demás cultivos		100%	

Fuente: Banco Agrario

3.1. Acceso al crédito

La encuesta Nacional de Hogares Rurales, ENAHR proporciona información valiosa respecto al acceso al crédito. (Ver Cuadro IV.8).

Como se puede observar, aunque sesgado a favor de agricultores

con extensiones de tierras medianas y grandes, el crédito está en general restringido para todos los estratos. Esto quiere decir que el problema no es sólo la injusta distribución del crédito disponible, sino además la exigua base de fondos prestables. Es bien sabido que los diversos programas de crédito que se llevan a cabo en el ámbito rural -a excepción del financiado por el Banco Agrario- son muy limitados en su cobertura y capacidad financiera; de esta manera, todos los programas se ven obligados a realizar algún tipo de discriminación. Es necesario, por lo tanto, generar mecanismos que permitan desarrollar mercados financieros rurales que amplíen sustancialmente la base de fondos prestables y la cobertura de dichos recursos. De este modo se podría financiar a aquellos campesinos que por no tener acceso a estos programas, se ven obligados a renunciar a mejoras tecnológicas.

Cuadro IV.8
PORCENTAJE DE HOGARES RURALES
CON ACCESO A CREDITO

Tamaño	Sierra	Total Nacional
Menos de 1 Ha.	1.5%	1.7%
Entre 1 y 5 Has.	4.1%	6.6%
Entre 5 y 20 Has.	4.9%	10.9%
Entre 20 y 50 Has.	9.1%	13.0%
Más de 50 Has.	8.3%	7.6%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales, ENAHR

3.2 Costo de los recursos financieros prestados

En cuanto al costo de los recursos financieros prestados, como ya se mencionó, el BCR se vio obligado a destinar a la actividad agrícola un nivel creciente de fondos a costa de reducir el crédito real a los demás sectores de la economía. De otro lado, la tasa de interés real negativa que cobró el Banco Agrario por el dinero prestado terminó por descapitalizar a dicha institución.

Evidentemente, una política crediticia basada en tasas de interés crecientemente negativas no puede sostenerse en el tiempo. El intermediario financiero termina logrando, a través de distintos mecanismos, elevar el costo del dinero que presta hasta el punto en que la demanda por crédito se reduce y se ajusta a la oferta de fondos disponibles.

La solución al problema de qué tasa de interés cobrar por el dinero prestado al sector agrícola, requiere tomar en cuenta la evaluación de experiencias crediticias distintas a aquéllas registradas vía la banca de fomento. Al respecto, es conveniente mencionar el documento de Oppenoorth(1989). Después de analizar diversas experiencias de crédito supervisado, este autor afirma que si el crédito es entregado en insumos y es devuelto en producto o en insumos, se está asumiendo implícitamente una tasa de interés real cercana a cero. Ello debido a que el poder adquisitivo del préstamo otorgado se mantiene en el tiempo. Son justamente estas experiencias de crédito las "más exitosas" o, tal vez, las "menos malas" en opinión de Oppenoorth¹.

Sin embargo, en los últimos años, algunos agricultores se han retirado de programas de crédito supervisado optando por fuentes crediticias menos costosas. Este comportamiento es perfectamente razonable; si se puede acceder a un crédito más barato sería ilógico no usarlo. Pero, esto no quiere decir que la opción utilizada hasta entonces no haya sido adecuada. Así, se puede afirmar que el acceso a crédito subsidiado genera un desplazamiento de fuentes crediticias.

3.3 Efectividad de la política de crédito

En cuanto a la efectividad de la política crediticia, las cifras que ENAHR reporta a nivel nacional son concluyentes. Ellas muestran que los agricultores que contaron con crédito y con asistencia técnica obtuvieron en promedio un ingreso neto casi 85% mayor al de aquéllos que no los tuvieron. Por su parte, el estudio de Oppennorth(1989) encuentra un ingreso neto 6 ó 7 veces más alto para los primeros que para los segundos en un año con buen clima, y 3 ó 4 veces más alto en un año malo. Es decir, la diferencia se reduce pero se mantiene.

Para entender mejor la efectividad del crédito agrario es necesario descomponer los ingresos netos por hectárea de la siguiente manera:

Ingreso Neto por Ha = Precio X Rendimiento por Ha - Costos por Ha

Utilizando esta ecuación de definición, se puede establecer que el crédito puede afectar los ingresos netos a través de dos mecanismos. Por un lado, puede reducir los costos por hectárea en el corto plazo, elevando los ingresos netos sin ningún efecto sobre los rendimientos. En este caso se dice que el crédito ha significado sólo una transferencia de ingresos a la agricultura, sin capitalizar al sector. Por otro lado, una estrategia de más largo aliento buscará elevar los ingresos netos a través de un incremento de los rendimientos, única manera en que la elevación de los ingresos puede ser permanente en el tiempo sin generar un drenaje de recursos financieros a las instituciones que financian al agro nacional.

Lamentablemente, la evidencia empírica demuestra que el primer mecanismo es el que ha estado operando en la agricultura peruana en los últimos años. Las áreas sembradas y la producción de los cultivos han crecido a tasas muy inferiores a la expansión de las hectáreas aviadas. Este hecho sugiere que en los últimos años el crédito otorgado por el Banco Agrario ha desplazado otras fuentes crediticias (vgr. habilitadores).

Notas:

1. Nos estamos refiriendo fundamentalmente a los fondos del CADEP. Este programa es el que según los datos de Oppenoorth presenta la mayor estabilidad en los ingresos netos.

V. EFECTOS DE LA POLITICA MACROECONOMICA SOBRE EL SECTOR AGRARIO

1. Efectos sobre la producción

Las políticas macroeconómicas y sectoriales no han tenido un impacto homogéneo sobre todo el sector agrario. Se ha dado el caso de cultivos que declarados prioritarios a través de alguna política fueron simultáneamente perjudicados por los efectos directos o indirectos de otras políticas.

Así, por ejemplo, la política de reactivación basada en la expansión de la demanda agregada impulsó la producción de los cultivos cuyo destino era el mercado urbano. Al mismo tiempo, la política de sobrevaluación del tipo de cambio perjudicó a los cultivos sustitutos de bienes importables.

Los cultivos que presentaron las tasas de crecimiento más significativas para el período 1985-1988 fueron los productos importables como el arroz y el maíz amarillo duro (ver Cuadro V.1). Es claro que para estos bienes la expansión de la demanda agregada jugó un rol importante. Además, la estructura de subsidios, dada por los precios de garantía, crédito e insumos baratos, fue particularmente favorable para dichos productos.

Otro efecto importante del programa de reactivación agropecuaria, al menos durante los dos primeros años del gobierno aprista, fue el aumento de la intensidad de uso en las tierras de cultivo. Debido a la expansión de la demanda y a los incentivos

recibidos, muchos agricultores redujeron los periodos de descanso de las tierras agrícolas. El efecto contrario se aprecia hacia finales del periodo considerado, en la medida que el terrorismo y el menor acceso a recursos productivos han perjudicado a muchos campesinos, quienes han optado por reducir la extensión de tierra cuya producción solía destinarse al mercado.

Por último, las políticas de precios, cambiaria y crediticia indujeron a una recomposición de la oferta agrícola en favor de los productos importables y no transables para el periodo 1986-1987. Es así que los cultivos que presentan incrementos considerables en la superficie cosechada son el arroz, el maíz amarillo duro, el maíz amiláceo y el trigo. En cambio, los cultivos exportables como el algodón, el café y la caña de azúcar empezaron a perder rentabilidad y redujeron su participación en el hectareaje total. Sin embargo, como ya se mencionó, la sobrevaluación cambiaria se redujo significativamente hacia finales de 1988, lo que significó una mayor rentabilidad para los productos exportables y los sustitutos de los cultivos importables. Por lo tanto, cabría esperar un incremento de su participación en el hectareaje total en la siguiente campaña agrícola.

Cuadro V.1
EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
(en TM y precios de 1979)

Cultivos	1986		1987		1988 *	
	Volumen	Monto	Volumen	Monto	Volumen	Monto
Consumo humano						
Arroz cáscara	725.9	36,207.2	1169.2	58,318.5	1,078.9	53,111.2
Maíz amiláceo	231.8	11,357.5	210.0	10,289.4	255.9	12,464.8
Frijol grano	53.9	4,626.8	58.5	5,021.7	53.3	4,455.1
Papa	1657.5	43,441.4	1708.9	44,788.6	2,059.8	51,699.9
Trigo	121.0	5,744.1	133.2	6,323.3	152.3	7,149.3
Consumo industrial						
Algodón rama	303.7	39,638.3	202.4	26,416.8	275.3	35,931.6
Maíz amarillo duro	644.6	22,707.3	703.6	24,785.7	620.2	20,896.7
Soya	3.9	276.8	6.3	447.1	2.4	163.2
Sorgo	37.9	1,114.9	23.9	703.1	28.6	817.8
Caña de azúcar	6272.8	19,903.6	6098.8	19,351.5	6,039.1	17,416.9
Café	95.9	44,481.4	98.2	45,548.2	97.4	45,038.0

* estimado enero-noviembre.

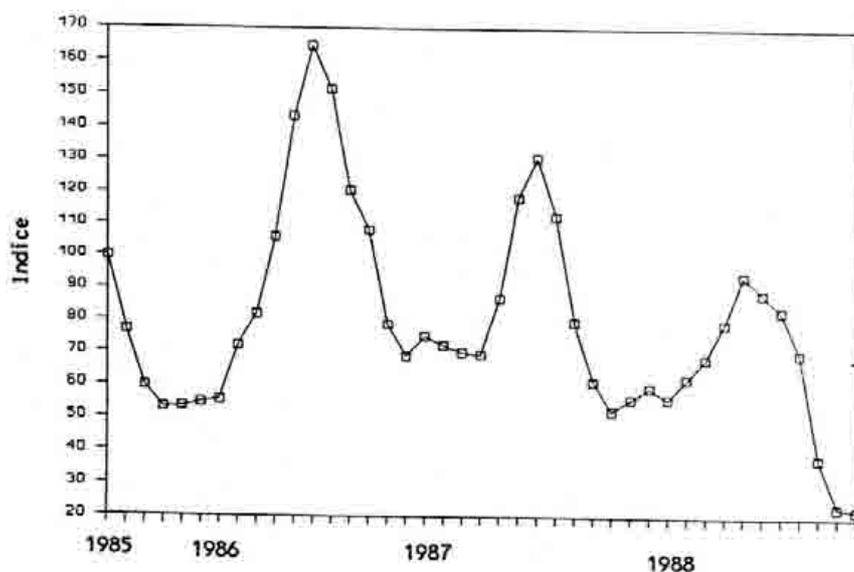
Fuente: Ministerio de Agricultura, Oficina Sectorial de Estadística

2. Efectos sobre el ingreso real agrícola

Un indicador adecuado para medir el ingreso real agrícola es aquél que combina el efecto cantidad (crecimiento de la producción) con variaciones en los términos de intercambio. Se puede observar claramente (ver Gráfico V.1) cómo el ingreso rural crece fuertemente a partir de julio de 1985, llega a su punto más alto en junio de 1986, se mantiene allí hasta inicios de 1987 y luego, debido a una caída considerable de los términos de intercambio, reduce su crecimiento en forma importante, y empieza a hacerlo en términos absolutos hacia fines de 1987.

Ahora bien, esta caída en los ingresos reales no fue uniforme para todos los agricultores. En términos de producción, crecieron fuertemente el arroz y la soya; moderadamente, el trigo, el frijol, el maíz amarillo duro, la papa y el café; se redujeron ligeramente el maíz amiláceo y la caña de azúcar y, en forma significativa, el algodón y el sorgo.

Gráfico V.1
EVOLUCION DEL INGRESO REAL AGRICOLA
(Base julio 1985 = 100)



□ PBIA*(IPP/IPM)

En el Cuadro V.2 se puede apreciar las variaciones del ingreso real agrícola por cultivos para el periodo 1985-88. A partir de esta información podemos concluir que fueron los campesinos de la sierra, productores de papa, maíz amiláceo, trigo y frijol, y por otro lado los productores de café, quienes más vieron afectados sus ingresos durante los dos últimos años.

Cuadro V.2
VARIACIONES EN EL INGRESO REAL AGRÍCOLA
(en %)

Cultivos	1885/86	1886/87	1987/88 *
Arroz	-10.9	101.7	-44.0
Algodón	-15.5	-23.3	113.3
Maíz amarillo duro	60.1	10.1	- 8.4
Papa	134.5	-60.5	-55.8
Maíz amiláceo	20.0	-20.9	34.2
Frijol	80.3	-18.3	-23.9
Trigo	51.2	-7.5	-55.7
Soya	114.2	176.2	34.4
Sorgo	80.3	-77.8	-72.8
Café	59.8	-66.2 *	114.4
Caña *	- 7.0	7.0	39.5
Total agrícola	40.9	-29.4	51.6
Total pecuario	14.6	-12.9	n.d.
Total agropecuario	32.7	-20.6	n.d.

* estimados GRADE

Fuente: Instituto Nacional de Estadística
Instituto Nacional de Planificación

Este dato respecto al deterioro de los ingresos rurales serranos debe ser analizado a la luz de la siguiente consideración: en la sierra los productos más importantes como papa, cebada, maíz amiláceo y trigo, se envían al mercado en reducidas proporciones (38%, 21%, 21% y 23% respectivamente), mayormente se destinan a semilla, autoconsumo, consumo animal o trueque. En el caso de la papa, principal producto andino, este porcentaje esconde inclusive diferencias regionales. La sierra central abastece al mercado de Lima mientras que la sierra sur destina menos del 15% de su producción al mercado. De este modo, es muy posible que la caída en los ingresos reales ocurrida en 1987 se haya dejado sentir más en la sierra norte y centro que en la sierra sur del Perú.

3. Capacidad adquisitiva del sector

El Cuadro V.3 muestra la capacidad adquisitiva, en términos de insumos, de una muestra representativa de cultivos. En algunos

casos los indicadores sobreestiman la capacidad real de compra del agricultor, en la medida que fueron construidos a partir de precios oficiales y no de precios chacra, los cuales fueron menores para algunos cultivos, tal como se pudo observar en el Cuadro III.5.

Cuadro V.3
CAPACIDAD ADQUISITIVA DE ALGUNOS CULTIVOS EN FUNCION DE LOS
PRECIOS DE GARANTIA 1986-1989

Con 1 Tm de:	Se podría adquirir:					
	en	TM de Urea	Fungicidas (Kg. o Lt.)	Pesticidas (Kg. o Lt.)	Abonos (Kg. o Lt.)	Gasolina 84 (Gln.)
Arroz Cáscara Costa	Jul.86	1.8	n.d	n.d	n.d	222.9
	Dic.86	1.8	18.5	18.7	31.6	222.9
	Jul.87	2.8	n.d	n.d	n.d	242.4
	Dic.87	3.8	22.0	31.0	47.8	309.4
	Jul.88	6.5	30.8	37.8	40.4	316.5
	Dic.88	3.4	4.4	5.4	5.7	71.7
	Ene.89	9.4	n.d	n.d	n.d	123.7
Arroz Cáscara Selva	Jul.86	1.8	n.d	n.d	n.d	228.6
	Dic.86	1.8	18.9	19.2	32.4	228.6
	Jul.87	3.1	n.d	n.d	n.d	261.9
	Dic.87	4.3	25.0	35.1	54.2	350.9
	Jul.88	7.5	35.4	43.5	46.5	363.9
	Dic.88	3.7	4.8	5.9	6.3	78.3
	Ene.89	11.4	n.d	n.d	n.d	149.5
Maíz Amarillo Duro Costa	Jul.86	1.5	n.d	n.d	n.d	188.6
	Dic.86	1.9	19.4	19.7	33.2	234.3
	Jul.87	2.4	n.d	n.d	n.d	203.3
	Dic.87	3.0	17.7	24.9	38.5	249.1
	Jul.88	5.9	27.7	34.0	36.4	284.8
	Dic.88	2.9	3.8	4.6	4.9	61.7
	Ene.89	2.9	n.d	n.d	n.d	38.1
Maíz Amarillo Duro Sierra	Jul.86	1.5	n.d	n.d	n.d	234.3
	Dic.86	1.9	19.4	19.7	33.2	203.3
	Jul.87	2.4	n.d	n.d	n.d	249.1
	Dic.87	3.0	17.7	24.9	38.5	284.8
	Jul.88	5.9	27.7	34.0	36.4	61.7
	Dic.88	2.9	3.8	4.6	4.9	38.1
	Ene.89	2.9	n.d	n.d	n.d	n.d
Maíz Amarillo Duro Selva	Jul.86	1.5	n.d	n.d	n.d	234.3
	Dic.86	1.9	19.4	19.7	33.2	226.7
	Jul.87	2.7	n.d	n.d	n.d	286.8
	Dic.87	3.5	20.4	28.7	44.3	316.5
	Jul.88	6.5	30.8	37.8	40.4	206.2
	Dic.88	3.5	4.5	n.d	5.9	n.d
	Ene.89	15.7	n.d	n.d	n.d	n.d

Fuente: Macroconsult

4. Efectos sobre el empleo agrícola

No se pudo obtener cifras específicas indicadoras de la evolución del empleo en el sector agrícola, pero éstas pueden estimarse a partir de los volúmenes de producción, considerando las

cantidades promedio de mano de obra/hectárea requeridas por cada cultivo en una campaña normal (ver Cuadro V.4). Para calcular el crecimiento del empleo se asume que estos coeficientes permanecen inalterables.

Cuadro V.4
REQUERIMIENTO DE TRABAJO POR HECTAREA
(miles de jornadas)

Cultivos	Trabajo/ha.
Arroz	130.86
Papa	127.44
Algodón	89.17
Caña de azúcar	65.67
Maíz	63.14
Frijol	48.66
Trigo	47.91

Fuente: Maletta (1985)

De esta manera, se puede deducir que el empleo agrícola habría crecido en 11.6% en el periodo 1985-87, habiendo experimentado una caída entre 1985 y 1986 debido a los problemas de agua que afectaron a los cultivos de la costa norte: caña de azúcar, algodón y, fundamentalmente, arroz. Al respecto, debe enfatizarse que por encima de cualquier política, el acceso al agua es uno de los factores más importante en determinar los niveles de ingreso y empleo en el agro peruano.

De otro lado, cabe destacar que el producto que más habría reducido sus requerimientos de mano de obra es, justamente, el cultivo con protección efectiva negativa más alta: el algodón. Otro producto en la misma situación sería el café. Aunque no se dispone de información completa, es importante resaltar que los requerimientos de empleo por hectárea de estos cultivos son muy altos, requiriendo casi 3 veces más jornadas que el maíz, producto que sí ha recibido atención preferente del gobierno. Debe tenerse en cuenta, además, que tanto el algodón como el café son generadores netos de divisas.

VI. EFECTOS MACROECONOMICOS DE LAS POLITICAS DE PRECIOS Y SUBSIDIOS AGRICOLAS

1. Efectos sobre las empresas públicas y el déficit fiscal

Para analizar los efectos de las políticas de precios y subsidios agrícolas sobre las empresas públicas, nos remitiremos al caso de ENCI, como intermediaria del subsidio cambiario. En primer lugar, se ha tratado de calcular el verdadero valor de sus utilidades suponiendo que hubiera tenido que pagar por las divisas utilizadas un tipo de cambio que no hubiera estado sobrevaluado. Para ello, su costo de ventas de productos importados se ha convertido a intis al tipo de cambio de paridad. Los resultados de este ajuste aparecen en el Cuadro VI.1.

Cuadro VI.1
ESTADO DE GANANCIAS Y PERDIDAS DE ENCI 1987 Y 1988
(millones de intis)

	1988	1987
VENTAS NETAS	40,320.8	8,223.7
Menos costo de ventas	(28,835.8)	(5,500.1)
Menos costo adicional por ajuste cambiario	(20,596.9)	(1,996.3)
UTILIDAD BRUTA	(9,111.9)	727.3
Gastos Administrativos	(5,631.8)	(1,326.3)
UTILIDAD DE OPERACION	(14,743.8)	(599.0)
Otros Ingresos Netos	8,210.8	1,281.0
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTO	(6,532.9)	682.0
Menos impuesto a la renta	---	(238.7)
UTILIDAD DEL EJERCICIO	(6,532.9)	443.3
UTILIDAD COM SUBSIDIO CAMBIARIO	2910.9	1,769.3

Fuente: Macroconsult

Obsérvese cómo las utilidades de ENCI se reducen drásticamente. En 1987 obtiene una utilidad 75% inferior a la que registran sus estados financieros, y en 1988 ésta se convierte en pérdida efectiva.

Cabe señalar que el subsidio otorgado por ENCI fue financiado "contablemente en forma muy distinta entre 1987 y 1988 (ver Cuadro VI.2). Mientras que en 1987 casi la mitad del subsidio fue financiado con el margen del 40% del monto CIF de importación, durante 1988 este margen apenas cubrió el 15% de lo requerido. En abril de 1988 se dispuso la eliminación de la tasa CIF, desactivándose en la práctica el FRASA. A partir de entonces, el grueso del financiamiento provino del Banco de la Nación y correspondió a los gastos derivados de la apertura de cartas de crédito de importación. Las deudas impagas del Tesoro a ENCI obligaron a esta empresa a financiarse a través del Banco de la Nación. Es de esperar que el BCR consolide esta deuda.

Cuadro VI.2
FINANCIAMIENTO DEL SUBSIDIO OTORGADO POR ENCI
(millones de intis de 1986)

Financiamiento	1986	1987	1988
ENCI	--	5.9	133.6
Banco de la Nación	--	--	690.7
FRASA (Margen 40%)	--	195.3	51.2
Tesoro Público	10.9	220.0	--
Total	10.9	421.2	875.5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Es importante evaluar las implicancias de las políticas cambiaria y de precios en términos de la rentabilidad de las empresas de comercialización del Estado, y en términos de la existencia o no del arancel implícito que habría sido cobrado a los consumidores de insumos agrícolas importados y que habría servido para financiar la política de precios de garantía y de refugio. Los gráficos VI.1, VI.2 y VI.3 muestran cómo la sobrevaluación del tipo de cambio fue diluyendo el arancel implícito cobrado a los usuarios de insumos agroindustriales. Así, por ejemplo, mientras que en enero de 1986 el arancel implícito representaba aproximadamente el 65% del precio de importación del

trigo y prácticamente no existía sobrevaluación cambiaria, dos años después frente a un arancel implícito de 89%, la sobrevaluación cambiaria llegaba al 274%.

Gráfico VI.1
ARANCEL VERSUS SOBREVALUACION CAMBIARIA
TRIGO

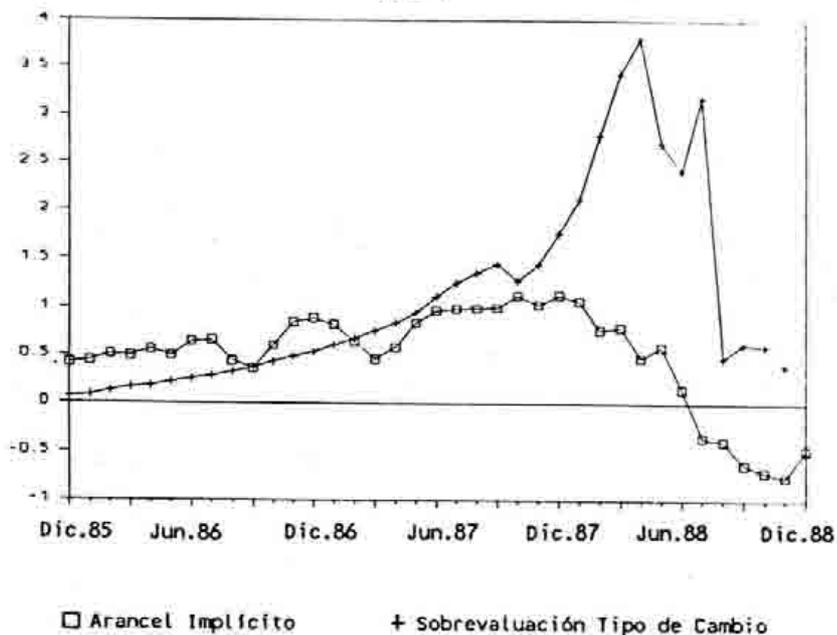


Gráfico VI.2
ARANCEL VERSUS SOBREVALUACION CAMBIARIA
ACEITE DE SOYA

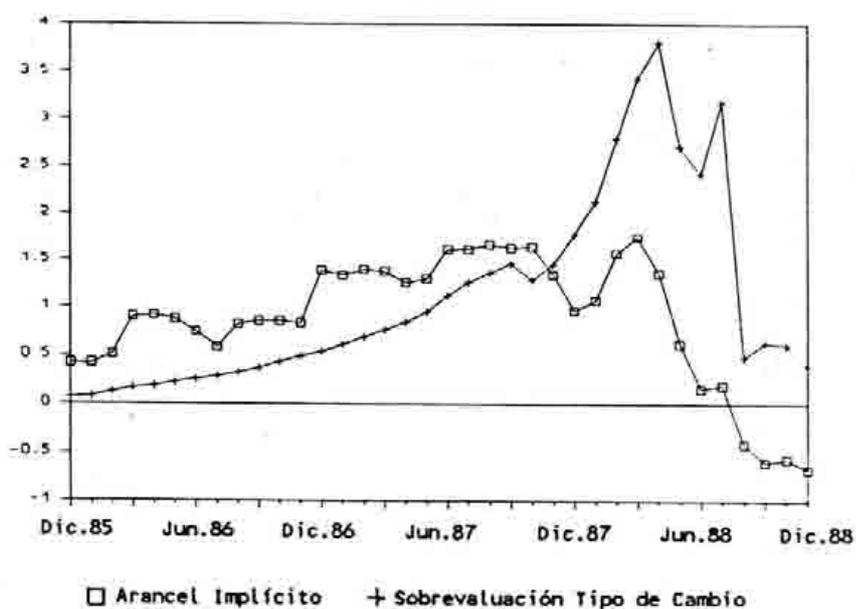
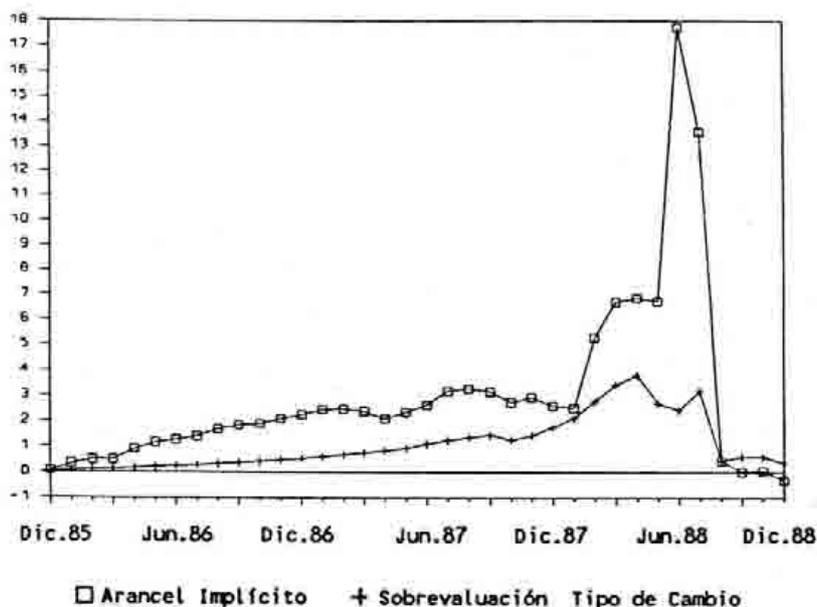


Gráfico VI.3
ARANCEL VERSUS SOBREVALUACION CAMBIARIA
MAIZ AMARILLO DURO



Producto de esta sobrevaluación cambiaria, las "utilidades" de ENCI por la importación de insumos, reales durante 1986, durante 1987 y 1988 no fueron otra cosa que un subsidio cambiario permitido por el BCR al venderle dólares a un tipo de cambio muy por debajo del promedio de importación y de aquél al cual el instituto emisor compró las divisas de los exportadores. El único caso en el que el arancel implícito mantuvo su vigencia al mantenerse por encima de la sobrevaluación cambiaria fue el del maíz amarillo duro, debido a precios chacra efectivamente altos que sí incentivaron la producción nacional de este cultivo.

En cuanto a las operaciones de ECASA, el subsidio se incrementó significativamente tal como se detalla en el Cuadro VI.3. En 1988, el precio de venta del arroz terminó cubriendo apenas el 44% del costo de producción. De otro lado, las utilidades debidas a la importación de arroz desaparecieron en 1988, después de haberse elevado considerablemente durante 1987. Así, el subsidio total al arroz se elevó en 165% en términos reales entre 1986 y 1988, dejando a ECASA en una muy mala posición financiera. Los problemas de ECASA, al igual que los de ENCI, se agravaron por demoras en los pagos del Tesoro Público, lo cual imposibilitó el pago a los productores de arroz y a los molineros.

Cuadro VI.3
SUBSIDIOS DE ECASA
(valores a precios de 1986)

Tipo de Arroz	Relación Precio/costo (%)			Subsidio unitario I./TM			Subsidio total (millones de intis)		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988	1986	1987	1988
Nacional									
Corriente	64.9	54.7	41.0	2034	2998	3426	910	1269	2169
Superior	72.3	77.3	55.1	1749	1683	3443	64	113	430
Importado									
Corriente	103.9	131.8	---	(152)	(757)	(123)	(16)	111)	(0)
Superior	120.6	158.2	126.0	(897)	(1508)	---	(56)	(117)	---
Total *	73.4	141.4	44.1	1436	1614	3424	981	1154	2598

* Incluye otras variedades de arroz que fueron comercializadas.
Valores entre paréntesis indican una utilidad en la comercialización.

Fuente: ECASA

Cabe resaltar que el sobredimensionamiento es un factor importante en dificultar las operaciones de ECASA. El 40 % de los costos de operación se debe al pago de planillas, mientras que en ENCI este rubro representa menos del 3%.

Por otro lado, la participación de ENCI y ECASA en el déficit total de las empresas públicas se incrementó sustancialmente, de 19% a 66% entre 1986 y 1988, convirtiéndose en un importante componente del déficit global (ver Cuadro VI.4).

Cuadro VI.4
PARTICIPACION DE ENCI Y ECASA EN EL
DEFICIT FISCAL
(como % del PBI) *

	1986	1987	1988
Déficit gobierno central	-3.7	-5.6	-2.9
Déficit empresas públicas	-1.6	-1.3	-3.5
ENCI	-0.1	-0.1	-1.6
ECASA	-0.2	-0.5	-0.7
Déficit resto del gobierno	0.3	0.2	-0.3
Déficit sector público	-5.1	-6.6	-6.7
Déficit BCR - subsidio cambiario	-2.0	-2.9	-3.0
Subsidio cambiario agrícola	-0.1	0.6	-2.8 **

* Valores positivos indican superávit.

** Este porcentaje se refiere al subsidio otorgado durante el primer semestre, por lo que no es estrictamente comparable con los datos precedentes.

2. Efectos sobre la inflación

Como se señaló anteriormente, para controlar el fuerte proceso inflacionario heredado de la anterior administración, el gobierno aprista aplicó -después de un primera etapa de congelamiento- un nuevo sistema de precios al consumidor. En 1986 éste supuso dos tipos de precios: flexibles y administrados. Luego, en 1987 un nuevo sistema creado denominó supervisados a los flexibles de los bienes agrícolas e introdujo las categorías de controlados, regulados y sujetos a régimen especial. En la canasta de consumo de Lima Metropolitana, el grupo de alimentos con precios supervisados tuvo un peso de 10%, mientras que el de controlados y regulados, de 26.3%.

Entre fines de 1985 y 1986, el gobierno aprista combatió de manera efectiva las presiones inflacionarias provenientes de costos, pero a su vez creó las condiciones para que presiones de demanda pudiesen empezar a alimentar el proceso inflacionario. La contrapartida del aumento del ingreso nominal y, consecuentemente, del consumo que implicó el programa de reactivación aprista fue un significativo incremento de la liquidez real. Entre el segundo semestre de 1985 y fines de 1987, la liquidez real se incrementó en 105% principalmente para financiar el déficit del sector público y cubrir el subsidio cambiario generado por el diferencial existente entre el tipo de cambio promedio de exportación y el tipo de cambio promedio de importación. Recuérdese que una de los fuentes más importantes de este subsidio cambiario fue la importación de alimentos a un tipo de cambio preferencial.

Es importante tener presente que si el aumento en el gasto agregado no genera una expansión de la demanda por dinero que permita acomodar esa mayor liquidez, surgirá una presión de demanda sobre los precios no controlados, la producción de bienes y servicios o los activos financieros. Así, a medida que se producía el agotamiento de las reservas internacionales y de la capacidad instalada ociosa, el exceso de liquidez que el gobierno aprista había utilizado para financiar su programa de reactivación se fue trasladando a precios.

En términos comparativos, el comportamiento de los precios de los alimentos durante la administración aprista y la del anterior gobierno ha sido diferente. Durante el período 1983-1985, los precios relativos de los alimentos controlados y regulados (administrados en 1986) se mantuvieron por encima de los supervisados (flexibles en 1986); mientras que a partir de 1986, a raíz de la aplicación del nuevo sistema de precios, esta característica se revirtió. Ahora bien, como resultado del fuerte incremento de la demanda interna durante 1986 y de la política explícita de elevar los ingresos de los agricultores, los precios de los alimentos con precios supervisados crecieron por encima del índice general. Sin embargo, a partir de mayo de 1987 lo hicieron a un ritmo menor debido, por un lado, a que los precios de estos productos pasaron de ser flexibles a ser supervisados y, por otro, al menor incremento de la demanda interna en 1987. Asimismo, la diferencia entre los precios supervisados y los controlados y regulados se acentuó a partir de los primeros meses de 1987.

A nivel agregado también es posible observar un comportamiento distinto en la evolución de los precios relativos de los alimentos. Si bien durante los últimos trimestres del anterior gobierno, el índice de precios de los alimentos se mantuvo por debajo del índice general (con ligeras fluctuaciones), hubo trimestres en que se situó por encima. En cambio, durante el presente gobierno el índice de precios de los alimentos se mantuvo siempre por debajo del índice general, acentuándose esta diferencia a partir de 1987.

3. Efectos sobre los ingresos intersectoriales

Los precios relativos fueron, sin duda, el instrumento más importante para la redistribución del ingreso durante 1986. Los precios de garantía, establecidos a principios de ese año, se convirtieron en el componente más importante del plan de reactivación agropecuaria impulsado por el gobierno aprista.

Los precios de los bienes agrícolas no transables internacionalmente crecieron más que el resto de los precios agrícolas. La congelación de los precios del sector industrial permitió que los términos de intercambio campo-ciudad evolucionaran

a favor de los agricultores. A continuación se presenta la evolución de los términos de intercambio para el periodo comprendido entre julio de 1985 y diciembre de 1986. Se les ha medido de dos maneras. La primera, la tradicional, como el coeficiente entre los precios al por mayor de productos agrícolas y los precios al por mayor de productos manufacturados (Gráfico VI.4); la segunda, como el coeficiente entre el índice de precios chacra y el índice de precios al consumidor de productos manufacturados (Gráfico VI.5).

Gráfico VI.4
TERMINOS DE INTERCAMBIO I
PRECIOS AL POR MAYOR: AGRICOLA/MANUFACTURA

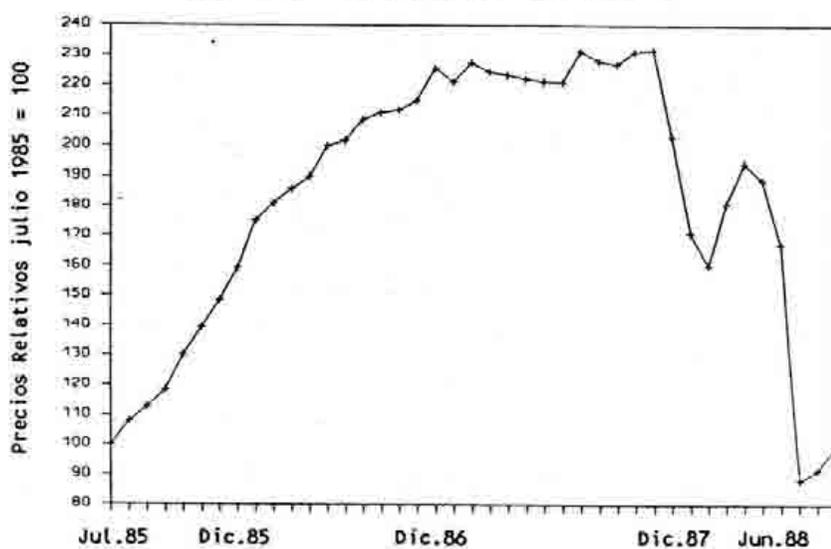
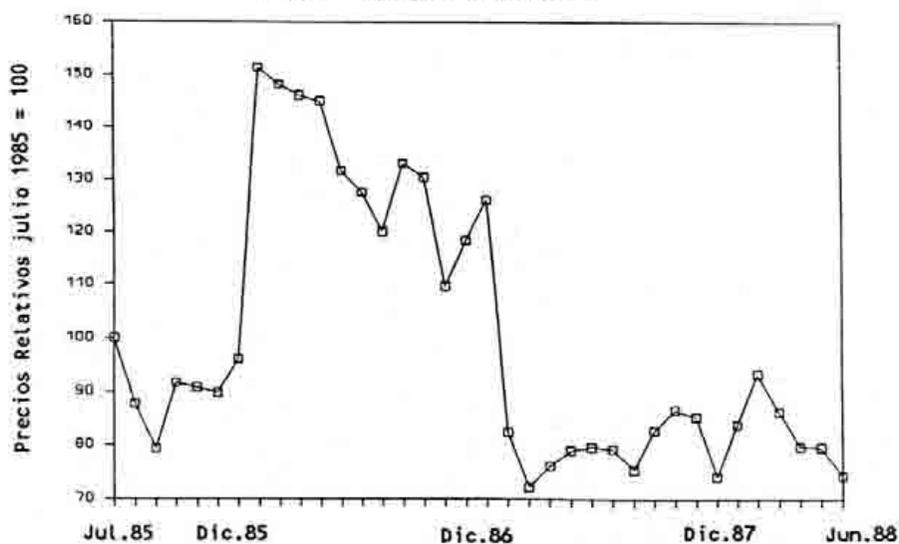


Gráfico VI.5
TERMINOS DE INTERCAMBIO II
PRECIOS CHACRA/AL CONSUMIDOR



El Gráfico VI.4 muestra que la caída en los términos de intercambio se produce en una etapa anterior a la registrada por el gráfico VI.5. La diferencia se explica porque los precios al por mayor no recogen variaciones en los márgenes de comercialización y transporte. El indicador tradicional de términos de intercambio señalaría solamente que los ingresos agrícolas cayeron a partir de mediados de 1988; el otro indicador, más apropiado, señalaría que los términos de intercambio se mantuvieron al ampliarse el margen de comercialización y el costo real del transporte, pero no porque se hayan mantenido los ingresos reales agrícolas.

Cabe destacar que la evolución favorable de los términos de intercambio registrada durante 1986 fue especialmente ventajosa para aquellos productos serranos como papa y maíz amiláceo. Se podría afirmar, entonces, que la reactivación del sector agrario ocurrida durante 1986 favoreció a los agricultores más pobres. Sin embargo, esta tendencia favorable se revirtió a partir de 1987. Las causas principales de este deterioro fueron el rebrote inflacionario en el sector manufacturero en momentos en los cuales el gobierno perdió control sobre los precios, y la reducción de la demanda que presionó hacia la baja a los precios agrícolas.

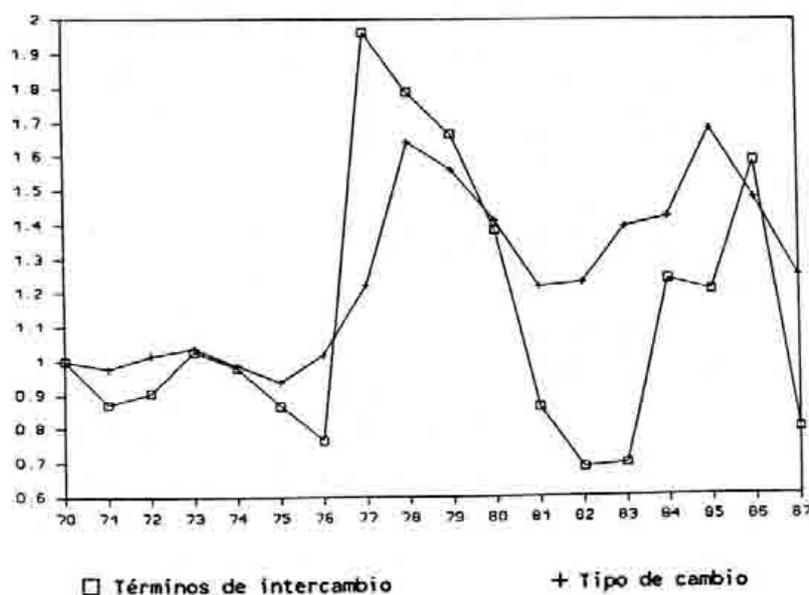
Conviene contrastar la evolución de los términos de intercambio con la evolución del tipo de cambio real. Aquí los términos de intercambio se definen como el coeficiente: índice de precios chacra/IPC global. El índice de precios chacra incluye a los siguientes cultivos: arroz, maíz amarillo duro, trigo, algodón, caña de azúcar y café. Por su parte, el índice de tipo de cambio real es aquel multilateral comercial elaborado por el BCR.

Entre los economistas que trabajan el tema agrícola en el Perú ha surgido un debate interesante respecto a los efectos que produce una devaluación del tipo de cambio real sobre los términos de intercambio intersectoriales. Por un lado están quienes consideran a la agricultura básicamente como productora de bienes transables o sustitutos de transables¹. Para ellos, una devaluación efectiva, al elevar el precio de los transables por encima de los no transables, impactará positivamente en los términos de intercambio

agricultura-industria. De otro lado están quienes consideran a la agricultura básicamente como productora de bienes no transables². Para ellos, los precios se ajustan a partir de los desequilibrios internos, y una elevación del tipo de cambio real, al afectar a los salarios reales, deprimirá la demanda agregada, afectando negativamente a los precios de los productos agrícolas, los cuales enfrentan una oferta inelástica.

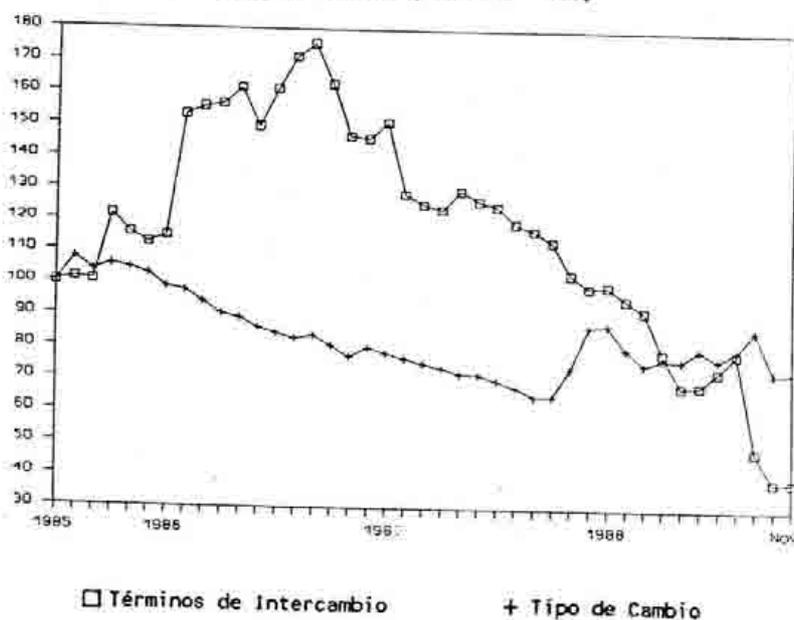
En tanto existe evidencia empírica que "corrobor" las dos posiciones es tentador darles la razón a ambas³. Los efectos aquí descritos pueden tipificarse como el efecto precio y el efecto ingreso de la devaluación. Es necesario conocer cuál de los dos predomina. En series anuales "largas" es fácil encontrar una asociación positiva muy estrecha entre ambas variables: tipo de cambio y términos de intercambio (ver Gráfico VI.6). Ello sugeriría que en el mediano y largo plazo el efecto precio predomina, dado el carácter de productora de bienes transables o sustitutos de transables que tendría la agricultura. No se podría explicar de otra manera los altísimos grados de desprotección a los que ha estado sometida la agricultura nacional. Los bienes industriales nacionales, en cambio, declarados no-transables, son protegidos fuertemente mediante mecanismos arancelarios y para-arancelarios.

Gráfico VI.6
TERMINOS DE INTERCAMBIO-TIPO DE CAMBIO
1970 = 100



El efecto ingreso de la devaluación, que operaría a través del salario real y del empleo, evidentemente deja sentir su impacto en el corto plazo. Una capacidad de importación sustentada en reservas suficientes permitiría mantener un tipo de cambio fijo y, al mismo tiempo, expandir la demanda agregada permitiendo mejores precios agrícolas asociados a reducciones del tipo de cambio real. (Ver Gráfico VI.7). La experiencia reciente nos demuestra, sin embargo, que una vez que se agotan las reservas, el tipo de cambio real tiende a recuperarse.

Gráfico VI.7
TERMINOS DE INTERCAMBIO-TIPO DE CAMBIO
(Índice mensual julio 85 = 100)



Por último, cabe mencionar que las cifras sobre distribución del ingreso proporcionadas por el INP (Cuadro VI.5) permiten afirmar que el avance logrado en cuanto a la mejora de los ingresos de los agricultores entre 1985 y 1986, aunque importante, fue menor al alcanzado a principios de la década de los setenta. Entre 1985 y 1986 los agricultores pasaron de recibir 7.9% a recibir 8.7% del ingreso nacional. Un año más tarde, en 1987, recibían sólo 6.3% del ingreso nacional. Esto significó que el ingreso rural per cápita después de haber crecido en 28% durante 1986, cayó en 22.2% durante 1987. Aunque no se dispone de información para 1988, es muy probable que la caída del ingreso rural per cápita sea aun mayor a la del año anterior.

Cuadro VI.5
DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL

Categorías	1970	1975	1980	1985	1986	1987
Independientes	27.4	25.4	24.4	23.8	26.6	25.3
- Agrícolas	12.0	9.3	n.d	7.9	8.7	6.3
Asalariados	46.7	48.3	38.7	30.8	31.6	31.5
Propietarios	25.9	26.3	36.9	45.4	41.8	43.2

n.d.: no disponible

Fuentes: Instituto Nacional de Planificación
Banco Central de Reserva

Notas:

1. Entre ellos destacan Elena Alvarez, Alberto Valdez, Armando Tealdo y Roger Norton.
2. Entre ellos destacan Oscar Dancourt y Adolfo Figueroa.
3. Parte de esta evidencia empírica es presentada y analizada en Cotlear(1989).

VII. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y POSIBLES LINEAS DE INVESTIGACION

1. Conclusiones

En una primera etapa, que abarca desde finales de 1985 hasta principios de 1987, el programa de reactivación agropecuaria y seguridad alimentaria llevado a cabo por el gobierno aprista fue relativamente exitoso. El gobierno aplicó una política de aranceles implícitos -es decir, fijó un sobreprecio a los productos agrícolas importados- que permitió obtener recursos suficientes para ejecutarlo. Por primera vez en las últimas décadas, el subsidio al consumidor no se basó en una política de desprotección al productor campesino.

Sin embargo, hacia mediados de 1987, empezaron a ser evidentes las incoherencias entre el programa de reactivación agropecuaria y el programa macroeconómico global. Durante 1987 y 1988 se mantuvo sobrevaluado el tipo de cambio real, política claramente anti-exportadora que agudizó la escasez de divisas existente. Ya no se podía sustentar el esquema de tipos de cambio diferenciados y sobrevaluados que se había convertido en el principal soporte del programa de reactivación agropecuaria.

Durante 1988 los desequilibrios y restricciones surgidos durante 1987 se hicieron críticos, imposibilitando que el sector agrario siguiera creciendo basado en la expansión de la demanda agregada. El agotamiento de las reservas internacionales impidió al gobierno financiar por este medio el programa de reactivación

agropecuaria, lo que determinó que el mantenimiento de los subsidios al agro requiriera de crecientes aportes del Tesoro y del Banco Central de Reserva.

La política de tipo de cambio sobrevaluado ha sido costosa para el sector agropecuario. Redujo los niveles de rentabilidad no sólo de los productos de exportación como café o algodón, sino también de productos andinos como la papa, la cebada o el trigo. Esto sucedió porque el sistema implantado a partir del Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA) se transformó paulatinamente de un fondo de promoción de precios al productor a un fondo destinado a subsidiar al consumidor urbano. El subsidio al trigo importado, por ejemplo, perjudicó no sólo al productor nacional de ese cultivo, sino -lo que es más grave- también a los productores de alimentos sustitutos de ese bien como la papa, la quinua o el frijol.

Las cifras sobre distribución del ingreso permiten afirmar que el avance logrado en la mejora de los ingresos de los agricultores entre 1985 y 1986, aunque importante, no logró alcanzar los niveles de ingreso de principios de la década de los setenta. Entre 1985 y 1986 los agricultores pasaron de recibir 7.9% del ingreso nacional a recibir 8.7%. Un año más tarde, en 1987, pasaron a recibir sólo 6.3% del ingreso nacional. Esto significó que el ingreso rural per cápita, después de haber crecido en 28% durante 1986, cayó en 22.2% en 1987. Aunque no se dispone de información para 1988, es muy probable que la caída del ingreso rural per cápita sea aun mayor a la del año anterior.

Los efectos de los ajustes cambiarios que se vienen dando, y que son obviamente impostergables, determinarán una importante modificación en la estructura de precios relativos del sector agropecuario, como resultado del encarecimiento de los productos importados. Dicho reordenamiento favorecerá a los bienes agrícolas nacionales, los que, sin embargo, enfrentarán precios reales decrecientes debido a la inelasticidad de su oferta y a la caída de la demanda agregada interna. En la medida que este reordenamiento de precios relativos resulte en un crecimiento más

ordenado de la economía, el sector agrícola será capaz de mostrar sus reales niveles de rentabilidad.

Existe entre los economistas que analizan la temática agraria un aceptable consenso en considerar a los precios al productor como el mecanismo más efectivo y "limpio" para incentivar al sector agropecuario, pues sus efectos indirectos son los menos perjudiciales. Las políticas cambiarias y crediticias diferenciadas han mostrado no sólo su ineficacia -como resultado de la incapacidad del Estado para administrarlas- sino además su ineficiencia por los efectos negativos que dichas políticas generan sobre los patrones de producción, consumo, utilización de divisas y, finalmente, sobre la distribución del ingreso.

Tal vez lo más importante de este trabajo haya sido aplicar el concepto de ventaja comparativa a los distintos instrumentos de política económica. Es imprescindible tener en cuenta los efectos que las políticas directas e indirectas producen sobre las variables no sólo del sector agropecuario, sino de la economía en su conjunto. Sólo de esta manera se puede analizar, por ejemplo, la validez de utilizar la política cambiaria para incentivar la importación de insumos y bienes de capital para el sector agropecuario, a pesar de los efectos negativos que dicha política puede ocasionar.

2. Recomendaciones

2.1. En cuanto a la política de precios

Existen justificadas razones técnicas derivadas de las imperfecciones del mercado para intervenir en la determinación de los precios agrícolas; pero éstas no son las únicas, la trascendencia política de éstos es factor más relevante. Los precios agrícolas se consideran demasiado importantes para dejar su determinación al libre juego de la oferta y la demanda. Un objetivo siempre presente (explícita o implícitamente) en la política agrícola y alimentaria de cualquier país es conseguir una relativa estabilidad de los precios que enfrentan los productores y los consumidores.

Si bien las grandes fluctuaciones de precios que enfrentan los productos agrícolas en los mercados internacionales repercuten negativamente en los productores y consumidores, los sistemas aplicados para reducir su impacto en los mercados locales han sido poco exitosos, resultan costosos y, por último, generan efectos indirectos negativos.

Se ha sostenido que lo más adecuado para el sector agrícola es fijar un precio de garantía que resulte superior en un 40% ó 50% al más alto precio del mercado de los últimos diez o quince años¹. Esta estrategia daría señales claras y sostenidas al productor para animarlo a asumir el riesgo de efectuar las inversiones necesarias para mejorar su tecnología productiva y aumentar por ese medio la producción y la productividad. También se ha postulado que los precios de garantía deben formarse añadiendo un porcentaje (margen) a los costos promedio de producción. Pero un problema serio de ambas alternativas es no crear mecanismo auto-regulador alguno que impida al agricultor perpetuar sus ineficiencias. De esta manera, se obtiene una necesaria estabilización de precios a costa de un considerable gasto fiscal.

Un criterio que toda propuesta de estabilización de precios debe tener en cuenta es el reducir su variabilidad sin dejar de ligar su evolución de mediano y largo plazo con sus costos de oportunidad. Una manera de lograr este objetivo es vinculando la evolución de los precios internos a los precios internacionales, lo cual conduce naturalmente al planteamiento de una banda de precios².

La idea central de una banda de precios es aquella de "filtrar" la información que se trasmite del mercado internacional al sector productivo interno de un país. De esta manera, se aceptan como relevantes las tendencias de mediano y largo plazo de los precios internacionales y, al mismo tiempo, se aíslan las fluctuaciones de corto plazo, que no son importantes como elementos de juicio para asignar eficientemente los recursos productivos de una economía.

El esquema de intervención es relativamente sencillo y puede tipificarse como un seguro. El gobierno cubre los riesgos de

movimientos bruscos en los precios internacionales anunciando una banda de precios y garantizando que éstos no estarán por encima o por debajo de dichos límites. El gobierno establece un subsidio o un arancel variable para asegurarse que los precios no se desvían más allá de los límites preestablecidos. Las reglas de cálculo de dichos subsidios o aranceles deben ser preanunciadas para reducir al mínimo la incertidumbre.

2.2 En cuanto a la política cambiaria

Lo sucedido en los últimos años ilustra claramente el uso equivocado de un instrumento de política económica. Como se ha mencionado repetidamente a lo largo de este documento, la sobrevaluación del tipo de cambio real ha tenido un alto costo para el sector agropecuario, reduciendo los niveles de rentabilidad no sólo para los productos transables exportables, sino además para aquellos cultivos sustitutos de productos importables.

¿Qué efectos tiene la sobrevaluación del tipo de cambio sobre los términos de intercambio intersectoriales? Como se ha mencionado en el Capítulo VI de este documento, entre los economistas que trabajan el tema agrícola en el Perú ha surgido un debate interesante al respecto. La clave de este debate está en si es correcto o no considerar a la agricultura básicamente como productora de bienes transables o sustitutos de transables.

En todo caso, los efectos descritos en el capítulo anterior pueden tipificarse como el efecto precio y el efecto ingreso de la devaluación. Es necesario conocer cuál de los dos predomina, especialmente en el corto plazo. En series anuales "largas" es fácil encontrar una asociación positiva muy estrecha entre tipo de cambio y términos de intercambio. Ello sugeriría que en el mediano y largo plazo el efecto precio predomina, dado el carácter transable o sustituta de transable que tendría la agricultura. El efecto ingreso de la devaluación, que operaría a través del salario real y del empleo, tendría efectos importantes en el corto plazo. Los términos de intercambio se desligarían de la evolución del tipo de cambio real en la medida que existan suficientes reservas que sustenten un tipo de cambio sobrevaluado. Sin

embargo, en un contexto como el actual y teniendo en cuenta el desarrollo de mediano y largo plazo de la agricultura nacional, lo más aconsejable es una política cambiaria que evite la sobrevaluación de la moneda nacional.

2.3 En cuanto a la política crediticia

Es evidente que el problema del crédito en la agricultura peruana no es sólo el de una injusta distribución del mismo, sino además el de una exigua base de fondos prestables. Es bien sabido que los diversos programas de crédito que se llevan a cabo en el ámbito rural -a excepción de aquél financiado por el Banco Agrario- son muy limitados en su cobertura y capacidad financiera. De esta manera, todos los programas se ven obligados a realizar algún tipo de discriminación. Es necesario, por lo tanto, generar mecanismos que permitan desarrollar mercados financieros rurales que amplíen sustancialmente la base de fondos prestables y la cobertura de dichos recursos. De este modo se podría financiar a aquellos campesinos que por no tener acceso a estos programas, se ven obligados a renunciar a mejoras tecnológicas.

Para cuestionar el rol del crédito subsidiado en la agricultura peruana habría que estimar primero dicho subsidio y luego determinar quienes han sido los más favorecidos con esta política financiera. No se discute la validez de las razones que se argumentan para subsidiar el crédito. Lo esencial es discutir si la política aplicada cumple o no con capitalizar a la agricultura, en especial aquella ligada al campesinado pobre. Una conclusión muy importante de este estudio es que el subsidio preferencial es de una magnitud muy pequeña en relación al subsidio general a todos los sectores de la economía.

La transferencia vía crédito barato no es sostenible y los fondos que la sustentan pronto se agotan. Lo permanente es una intermediación financiera que pague tasas de interés lo suficientemente rentables como para atraer depósitos, y cobre por los préstamos un interés lo más cercano posible al costo de oportunidad de dichos recursos. Esta es una imagen objetivo para el papel que debe jugar la intermediación financiera en el

desarrollo rural. Queda aún pendiente la interrogante de cómo diseñar mecanismos de transición del sistema vigente al deseado, en un contexto de crisis como el actual.

Ningún volumen de crédito, por más grande que sea, garantiza un incremento sostenido del ingreso neto. Se necesita también de precios rentables para el cultivo aviado. De lo contrario sería iluso pensar que el campesino pueda acumular lo suficiente como para independizarse de fuentes crediticias externas. En consecuencia, se requieren de alternativas efectivas y sobre todo viables. Ante todo es importante impulsar un sistema de financiamiento autosostenido que implicaría cobrar tasas de interés activas reales cercanas a cero e incluso positivas para préstamos en dinero o especies; y al mismo tiempo, un mercado de capitales con tasas de interés pasivas reales positivas que permitan generar un importante flujo de ahorro financiero.

Si bien es cierto que las tasas de interés reales positivas pueden impulsar el ahorro privado, inclusive en el ámbito rural, tal como lo documenta Alvarado para el caso de las economías del sudeste asiático³, no debemos olvidar que una reforma tan drástica como la que aquí se propone no puede aplicarse de golpe. Se necesitaría un período de transición en el que las tasas de interés se eleven en la misma medida en que mejoren los términos de intercambio que enfrenta el agricultor. Experiencias exitosas de crédito supervisado en las que el crédito es entregado en insumos y devuelto en productos o en insumos pueden dar la pauta respecto a cómo mantener el poder adquisitivo del préstamo en el tiempo.

3. Líneas futuras de investigación

Varias líneas de investigación se desprenden de las conclusiones y recomendaciones esbozadas aquí. Entre ellas destacan: la vinculación de los precios internos a los precios internacionales, las pre-condiciones y mecanismos necesarios para poner en marcha un mercado de capitales en la agricultura peruana, los efectos de los precios relativos sobre el cambio tecnológico, y formas precisas de evaluación de los efectos directos e

indirectos de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario.

Los primeros estudios no requieren de mayores justificaciones, más allá de aquellas esbozadas en la primera parte de esta sección. Concentraremos nuestra atención, por lo tanto, en los dos últimos temas propuestos.

Un estudio que cobra especial relevancia, dado lo ocurrido en el sector agropecuario en los últimos tres años, es aquél que evalúe el efecto del contexto macroeconómico y sectorial sobre los rendimientos de los cultivos. La política de reactivación agropecuaria planteada por el gobierno aprista fue, en su concepción original, diseñada para de corto plazo. La intención era reducir paulatinamente los subsidios a medida que la rentabilidad global se fuera incrementando, como producto de un aumento sostenido en los rendimientos. Esto último no ocurrió, y los efectos de las políticas económicas aplicadas terminaron por hacer colapsar al sistema. La transferencia de recursos fue de tal magnitud que sólo fue sostenible en el corto plazo.

Es evidente que se requieren estudios más detallados acerca del impacto de la evolución de los precios relativos sobre la utilización de insumos agropecuarios, la productividad de la tierra y la productividad de todos los demás factores de producción. Se hace indispensable conocer si es factible o no aumentar la productividad agrícola promedio reduciendo la dispersión de ésta a partir de innovaciones tecnológico-administrativas de bajo costo y la difusión de tecnologías existentes que ya vienen siendo usadas o si, por el contrario, sólo es posible aumentar la productividad agrícola a partir de inversiones de alto costo y mayor envergadura. Es necesario conocer el papel que juegan los precios relativos en la demanda por insumos de agricultores sujetos a diversas racionalidades productivas.

Respecto a la importancia de medir los efectos indirectos de las políticas de precios aplicadas, se debe mencionar que los métodos utilizados con mayor frecuencia para evaluar políticas agropecuarias alternativas están basados en medidas estáticas de

"distorsión de precios" (coeficientes de protección efectiva o medidas de bienestar como la evaluación de los excedentes del productor y del consumidor, etc.). Este tipo de métodos no son capaces de evaluar los efectos de múltiples cambios en los precios de bienes que corresponden a mercados interdependientes. Puesto que no consideran el efecto sustitución a nivel de la producción y del consumo, no son los más adecuados para evaluar políticas de precios y subsidios tan complejas como las que se aplican en economías subdesarrolladas. Es claro que la redistribución de recursos en favor del agro peruano durante los primeros dos años del gobierno aprista fue resultado de un conjunto de políticas, explícitas o implícitas, no siempre coordinadas ni coherentes entre sí. Debido a ello, la evaluación del impacto sectorial y macroeconómico de estas medidas no es tarea sencilla, siendo indispensable analizar explícitamente los efectos indirectos que se generan a partir de cambios en los patrones de producción y consumo.

Por todo esto es imprescindible dedicar esfuerzos para la elaboración de un modelo econométrico simple que permita analizar y cuantificar el impacto de políticas de precios alternativas sobre el sector agrícola y la economía en general. Dicho modelo deberá cuantificar el impacto de la política de precios agrícolas sobre la distribución del hectareaje sembrado, los niveles de producción, consumo, exportación e importación de los principales cultivos; asimismo, sus efectos sobre el proceso inflacionario, el déficit fiscal y el déficit de la balanza cambiaria.

Notas:

1. Martínez y Tealdo(1985).
2. Un análisis más detallado de los beneficios y problemas que conlleva la implementación de una banda de precios se puede encontrar en Escobal y Paz(1989).
3. Al respecto ver Alvarado(1988).

APENDICE: DESARROLLOS RECIENTES

En las siguientes líneas se describen y analizan brevemente los principales acontecimientos ocurridos durante los primeros 7 meses de 1989, señalando la repercusión de las políticas macroeconómicas y sectoriales aplicadas sobre la evolución del sector agrario nacional.

La campaña agrícola iniciada en agosto de 1988 enfrentó numerosos problemas desde el comienzo. En primer lugar, los costos de producción se incrementaron sustancialmente, tanto debido a las sucesivas devaluaciones del dólar MUC (relevante para las importaciones de insumos y maquinaria agrícolas), como por la política restrictiva del Banco Central de Reserva con respecto al Banco Agrario. Esta política se tradujo en tasas de interés relativamente más realistas para la agricultura y en el recorte drástico del crédito promocional del Banco Agrario; razón por la cual, el crédito que los agricultores llegaron a conseguir para la campaña fue insuficiente para cubrir todos sus costos. Por ejemplo, en el caso del arroz, el crédito otorgado representó sólo un 50% de los costos de producción.

En segundo lugar, la escasez de fertilizantes y pesticidas en el mercado nacional, a lo que se sumó el incremento de 1,000% en los precios de los primeros, afectó también fuertemente al agro, disminuyendo los rendimientos de varios cultivos -el caso del maíz amarillo duro fue especialmente crítico debido a su corto período de crecimiento vegetativo- y alterando significativamente las

estructuras de costos. Los precios reales de los fertilizantes estuvieron muy por encima de los precios fijados oficialmente; circunstancia especialmente grave, pues con base a estos precios oficiales se concertaron los precios de venta de los cultivos. En consecuencia, el margen de ganancia de los agricultores, inicialmente calculado en un 40% de los costos de producción para el caso de la papa, el trigo, el maíz amarillo y el sorgo, y en un 30% de los costos para el caso del arroz, sufrió una drástica reducción.

Las condiciones climáticas hasta diciembre de 1988 hacían prever un año seco en la costa norte y un retraso de las lluvias en la sierra sur. Debido a estos factores, el avance de siembras a nivel nacional hasta ese mes presentó un descenso muy marcado: 13.2% inferior al de la campaña del año anterior. Los cultivos más afectados fueron aquéllos destinados al consumo humano directo. Sin embargo, en la costa norte las condiciones climáticas mejoraron a tiempo -hubo mayor disponibilidad de agua- y el avance de siembras agosto 88-febrero 89 fue solamente 4.9% inferior al del año anterior e inclusive se registró un incremento en la superficie sembrada. En el caso de la sierra sur, en cambio, se dispuso de agua tardíamente; la época de siembra había pasado cuando las lluvias llegaron.

En un contexto de restricción de divisas, ENCI y ECASA, las dos principales empresas públicas dedicadas a la comercialización de la producción agrícola y a la importación de insumos y alimentos, presentaron problemas financieros, especialmente para el pago por las compras del arroz nacional (ECASA) y la importación de trigo y de maíz amarillo duro (ENCI).

A principios de 1989, el Ministerio de Agricultura y los productores llegaron a nuevos acuerdos respecto a los precios de algunos productos. A partir de enero de 1989 los precios que pagó ECASA a los arroceros se negociaron mensualmente, y no antes de las cosechas (mayo, junio y setiembre), como estaba establecido.

Los programas de comercialización de la producción nacional de ENCI también se han visto afectados por las restricciones en el

gasto fiscal. El programa de Precios de Garantía que abarcaba un gran número de productos, prácticamente no se ha llevado a cabo el presente año. Aun cuando la empresa sigue publicando la lista de precios de garantía vigentes a lo largo de todos los meses, hasta la fecha no ha realizado ninguna compra. Cabe mencionar, por otro lado, que los bajos precios pagados por ENCI han ocasionado, especialmente en la selva, que la producción para el presente año disminuya. La producción de maíz amarillo duro, por ejemplo, se ha reducido a un 70% de la registrada el año anterior.

A partir de enero de 1989, debido a la importante diferencia entre los precios de garantía y los niveles de costos de los productores, se concertaron precios de referencia para el maíz amarillo-costa, el sorgo y la papa. Estos precios de referencia fueron fijados con el objeto de regular el crédito otorgado por el Banco Agrario. Sin embargo, no siendo posible vender los productos a ENCI (por los problemas financieros de la empresa y el desfase de los precios), los productores han obtenido y están obteniendo por sus cultivos, precios por debajo de los referenciales.

En el caso de la sierra y de la selva, la ausencia de ENCI como principal comercializador de la producción está teniendo efectos muy graves. El transporte es uno de los principales obstáculos que enfrentan los agricultores. En la selva, por ejemplo, la oferta de transporte ha disminuido considerablemente a causa del pésimo estado de las carreteras y la creciente incursión terrorista. Ello ha significado que productos como maíz amarillo, sorgo o arroz permanezcan almacenados hasta tres meses en la zona.

Con respecto a las importaciones de alimentos, durante el presente año ENCI ha enfrentado graves problemas de liquidez (de dinero o de las cartas de crédito correspondientes) para poder cumplir el programa anual de importaciones presentado por el Ministerio de Agricultura. Ello ha traído como consecuencia que el trigo importado se haya pagado con demora y sólo cuando el grano ya había llegado al puerto del Callao. Inclusive ENCI ha tenido que realizar gastos adicionales para mantener barcos sin descargar en el puerto, ya que no se contaba con la carta de crédito

pertinente. En la actualidad (setiembre 1989), sólo se cuenta con reservas de trigo suficientes para la segunda quincena del mes de setiembre. ENCI necesitaría contar con US\$ 16.5 millones para poder cumplir con el programa de importaciones que garantice el abastecimiento hasta noviembre (75,000 toneladas de trigo).

En cuanto a los fertilizantes, se enfrenta también el mismo problema de disponibilidad de fondos. Las importaciones correspondientes al cuarto trimestre de 1988 terminaron de llegar al Callao recién en mayo de 1989, y las programadas para 1989 y ya realizadas han disminuido considerablemente con respecto a las del mismo periodo de 1988. Este hecho es sumamente grave, ya que la escasez de estos insumos, especialmente al inicio de la campaña del presente año, implicaría una reducción considerable en el rendimiento de los cultivos y, por tanto, de los volúmenes de producción (aproximadamente un 30% en arroz en la costa norte, y entre 30 y 40% en la papa, con respecto a los volúmenes del año anterior).

Conviene señalar que la política de subsidios a estos insumos ha significado para ENCI pérdidas netas equivalentes al 97 por ciento del costo de los fertilizantes, lo cual en 1988 se tradujo en pérdidas fiscales por valor de US\$ 14 millones. Pese a que los precios de los fertilizantes se han incrementado en más de 1200% con respecto a los niveles registrados en setiembre de 1988, apenas cubren el 17% de su costo de producción.

Debido a la insostenible situación financiera de ECASA y a la política restrictiva del Banco Central de Reserva, en junio del presente año se estableció la libre comercialización del arroz y se retiró al arroz pilado de la lista de bienes con precios controlados, trasladándolo a la lista de bienes con precios supervisados. Sin embargo, el precio del arroz cáscara permaneció en la lista de bienes con precios controlados. Luego de mes y medio de haberse tomado esta medida, ECASA sólo está comercializando el 20% de toda la producción nacional; y ya que sigue teniendo problemas financieros, es muy difícil que realice más compras en el presente año. De acuerdo a cálculos del Ministerio de Agricultura, antes del decreto, ECASA distribuía

60,000 T.M. mensuales, en la actualidad sólo alcanza a distribuir 3,000 T.M. Entre molineros e intermediarios privados se ha comercializado un 40% de la producción, la proveniente de la costa sur y de la costa norte; y el 40% restante, correspondiente a la selva, se encuentra en un estado de incertidumbre, puesto que los costos de comercialización el transporte principalmente -son muy elevados.

Es importante mencionar que debido a esta incertidumbre, la siembra de arroz para la próxima campaña puede ser inferior a la de la campaña 1988-89. Los bajos precios, la falta de un ente comercializador y las mayores exigencias de calidad de los intermediarios privados¹ pueden inducir una sustitución de cultivos, especialmente en la selva. Y dado que los precios de los otros productos de esta zona -maíz amarillo y sorgo- también han caído, la posibilidad de la siembra de coca, de mucho mayor rentabilidad, es vista con mucha preocupación por los mismos productores.

Es claro que la decisión de libre comercialización no respondió a un estudio previo, sino más bien a la incapacidad financiera del gobierno para seguir manteniendo los anteriores niveles de subsidio. Si no se llega a comercializar la producción de arroz de la selva, las importaciones programadas para el presente año no llegarán a cubrir los requerimientos de la población, y para el próximo año deberán ser mayores aun, tanto por la disminución de la superficie sembrada como por la caída del rendimiento.

Frente a la determinación del gobierno de liberar la comercialización del arroz, tanto los directivos del Comité Nacional de Productores de Arroz, como la asociación de molineros mostraron su desacuerdo. Pero, debe tenerse en cuenta que la eliminación del monopolio estatal puede inducir la disminución de las áreas arroceras en la zona norte, beneficiando a los cultivos nativos, cuyo consumo -y por consiguiente su siembra- se ha venido reduciendo sensiblemente. Entre 1970 y 1984, el promedio anual de consumo de arroz fue de 390 mil toneladas (un crecimiento promedio de 2.7% al año), llegando a más de 900 mil toneladas anuales en los

últimos años. Estas cifras ponen en evidencia el efecto promocional de los subsidios. Por el contrario, el consumo de papa se redujo hasta en 50% y lo mismo sucedió con otros cultivos como la yuca y el camote.

A principios del mes de julio, debido a la crisis de liquidez que enfrentaba y para financiar la campaña arrocera del presente año, el Estado autorizó a ECASA a concertar créditos de corto plazo con la banca comercial asociada, de fomento e hipotecaria, hasta por un monto de 120 mil millones de intis, a las tasas de interés vigentes en el mercado. Asimismo, se autorizó al Banco de la Nación para que, en nombre del Estado, otorgara el aval en los pagarés que suscribiera ECASA.

Por otro lado, el Ministerio de Economía sustituyó al Banco de la Nación como acreedor de ENCI por el equivalente de 58 millones de dólares. Recientemente el Banco de la Nación fue "autorizado" a otorgar a ENCI un préstamo de 20 millones de dólares para la importación de alimentos y otros insumos esenciales. Estas cifras sobrepasaban el patrimonio del Banco de la Nación que a la fecha es de 47 millones de dólares. Si el préstamo no se cancelaba, hubiera significado la quiebra de este banco estatal.

En cuanto a la política crediticia, el Banco Agrario ha logrado aviar durante la presente campaña apenas 800 mil hectáreas mientras que en la campaña anterior financió un millón 200 mil has. Se debe señalar que los préstamos para capitalización y comercialización han sido reducidos al mínimo. Del total del capital movilizado por el Banco Agrario durante la presente campaña, 96.2% ha sido para préstamos de sostenimiento, 2.6% corresponde a préstamos de capitalización y sólo 1.2% fue asignado a comercialización. En la campaña anterior, los préstamos de sostenimiento fueron el 84.1% del total, capitalización el 13% y los préstamos de comercialización alcanzaron el 2.9% del total prestado.

A pesar de las fuertes medidas restrictivas que debió tomar el Banco Agrario, hasta mayo del presente año no había aplicado

las tasas de interés fijadas por el BCR -25% mensual y 1355.19% anual para los préstamos de sostenimiento y comercialización-, las cuales debieron entrar en vigencia a partir del 1o de marzo. Esto llevó a que el subsidio financiero unitario que otorgó esta institución se haya visto fuertemente incrementado. Sin embargo, el subsidio financiero total no se incrementaría, debido fundamentalmente a la restricción crediticia que estuvo vigente durante todo el año. Con un escenario de inflación de 3000% anual, el subsidio a diciembre de 1989 alcanzaría a 1.7% del PBI, cifra similar a la registrada durante 1988.

En lo que respecta a la campaña 1989-1990, el Banco Agrario ha anunciado la reducción del monto de préstamo por hectárea. Los presupuestos por hectárea elaborados por esta institución son equivalentes a aproximadamente la tercera parte de lo que prestaba en 1985; y si a esto se le añade las restricciones de montos prestados (según la extensión que siembran los prestatarios y que llegan hasta el 50%), el productor agrario recibirá en promedio sólo cerca del 20% de lo que realmente necesita.

Así, la actual situación financiera es crítica: la captación de ahorros sólo alcanza para financiar el 1% de las necesidades del Banco Agrario, no hay fuentes de financiamiento externo, la recuperación de créditos sólo alcanza para el 21% de las nuevas necesidades y el Banco Central no dispone de dinero para cubrir el 80% de los fondos que aparentemente faltan para financiar la campaña.

En lo que respecta a la política de subsidios directos, después de un primer intento de reducirlos, los niveles alcanzados se volvieron inmanejables. Mientras que a partir de enero de este año los subsidios a los alimentos se empezaron a reducir de 22 millones de dólares a 8 millones en febrero y a 4 millones en marzo y abril, en mayo subieron a 30 millones de dólares, en junio a 59 millones y en julio alcanzaron los 63 millones de dólares. El componente más importante de este subsidio continuó siendo el correspondiente al trigo importado que en el mes de enero alcanzó los 5.3 millones de dólares y en junio los 7.8 millones de dólares.

Si bien en montos globales el subsidio al trigo es el más importante, las mayores distorsiones se registran en el rubro de fertilizantes. Es importante señalar que mientras el trigo se vende al 31% de su costo total de importación, la úrea, principal fertilizante importado, se vende a menos del 17% de su costo de importación o de producción.

Notas:

1. En la selva, las variedades de arroz son "precoces", es decir requieren de un periodo corto de maduración. Se logra una cosecha en poco tiempo, pero a costa de una calidad inferior de grano.

BIBLIOGRAFIA

ALVARADO, Javier

- 1988 "Crédito agrario: límites de un instrumento financiero", *Debate agrario*, Lima, (4): 13-31, oct.-dic.
- 1989 *Mercados financieros rurales: posibilidades y límites*, documento presentado al III Seminario Permanente de Investigación Agraria, SEPIA III, Cuzco, abril.

APOYO S.A.

- 1989 *La producción agraria y el abastecimiento alimenticio en 1989*, Lima, mimeo.

ARMAS, A. y L. PALACIOS

- 1988 *Impacto de la política de tipos de cambio múltiples en la protección efectiva de los sectores productivos: el caso peruano (1986 - 1988)*, Lima, BCR, mimeo.

BANCO CENTRAL DE RESERVA, BCR

- 1987 *Los precios de garantía como instrumento de estímulo de la producción agrícola*, Lima, Departamento Análisis Ingreso Producto, mimeo.
- 1987 *Análisis de las importaciones en el Perú 1985-1987*, mimeo.

CACERES, Armando (GRADE)

- 1989 *La economía peruana durante 1988: el ajuste forzado*, Lima, Fundación Friedrich Ebert. Serie Diagnóstico y Debate No. 39.

CCAMA, Faustino

- 1987 "El uso del crédito y la asistencia técnica", en Javier Portocarrero Maisch (editor), *Los hogares rurales en el Perú: importancia y articulación con el desarrollo agrario*, Lima, Grupo de Análisis de Política Agrícola, GAPA-Proyecto PADI y Fundación Friedrich Ebert.

COTLEAR, Daniel

- 1989 **Estancamiento agrario, política macroeconómica y economía campesina en el Perú**, Lima, CISEPA-PUC. Serie Documentos de Trabajo No. 76.

ESCOBAL, Javier

- 1987 "Política de precios y subsidios a la agricultura peruana: 1985-1987", *Apuntes*, Lima, (21): 31-52, segundo semestre.
- 1988 **Analysis of major agricultural policies in Peru 1985-1987**, Lima, GRADE, mimeo.

ESCOBAL, Javier y J. PAZ

- 1989 **Opciones de políticas de precios agrícolas: el caso de las bandas de precios**, ponencia presentada al Seminario sobre Ajuste Estructural, Honduras, abril.

ESCOBAL, Javier y Jaime SAAVEDRA

- 1989 **Precios, costos y desequilibrio monetario: la experiencia peruana 1981-1988**, Lima, GRADE, mimeo.

GONZALES-ZUÑIGA, A. y LL. REATEGUI

- 1989 **Subsidios financieros a la agricultura en el Perú: 1980-1988**, Lima, Grupo de Análisis de Política Agrícola, GAPA-Proyecto PADI, mimeo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, INE

- 1986 **Encuesta nacional de hogares rurales, ENHR, resultados definitivos**, Lima, INE.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION, INP

- 1987 **La Distribución del Ingreso en el Perú 1986**, Lima. Dirección de Empleo e Ingreso, mimeo.
- 1988 **La distribución del ingreso en el Perú 1987**, Lima, Dirección de Empleo e Ingreso, mimeo.

LEON ASTETE Javier y Carlos PAREDES LANATTA (GRADE)

- 1988 **Del crecimiento generalizado a la crisis de la economía: balance y perspectivas**, Lima, Fundación Friedrich Ebert. Serie Diagnóstico y Debate No. 36.

MALETTA, Héctor

- 1985 **Requerimientos de mano de obra en la agricultura peruana**, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

MARTINEZ, Daniel y Armando TEALDO

- 1985 "Desarrollo de la producción alimentaria: una estrategia", **Socialismo y Participación**, Lima, (30):1-21, junio.

MEDINA, QUIPSE y ROSSINI

- 1988 **Protección nominal**, Lima, BCR, mimeo.

MIDAMERICA INTERNATIONAL AGRICULTURAL CONSORTIUM, MIAC

- 1986 **Seguimiento sobre las políticas agrícolas en el Perú; resultados de una encuesta**, Lima, mimeo.
- 1987 **Alcance de las políticas agrícolas en el Perú, campaña agrícola 1986; resultados de una encuesta**, Lima, mimeo.
- 1988 **Resultados de una encuesta**, Lima, mimeo.

OPPENORTH, H.

- 1989 **Crédito formal y crédito autogestionario en Anta, Cuzco**, documento presentado al III Seminario Permanente de Investigación Agraria, SEPIA III, Cuzco, abril.

PAZ, Julio y F. LARIOS

- 1988 **Impacto de las políticas de ajuste macroeconómico sobre el sector agrario en el Perú**, Seminario de Políticas de Ajuste Macroeconómico sobre el Sector Agrícola y Alimentario, Buenos Aires, 22-24 de agosto.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, US AID

- 1988 **Food price policies in Peru**, Lima, mimeo.
- 1988 **Some observations on Peru's producer price policies in the agricultural sector**, Lima, mimeo.

ANEXO 1: METODOLOGIA PARA ESTIMAR EL SUBSIDIO CAMBIARIO A LAS IMPORTACIONES AGRICOLAS

En el presente trabajo se ha estimado el subsidio cambiario otorgado al sector agrícola para los años 1985, 1986, 1987 y el primer semestre de 1988. La principal fuente consultada fue el documento "Análisis de las importaciones en el Perú 1985-87", elaborado por el Banco Central de Reserva, e información complementaria de la misma entidad.

La estimación incluye todos los productos relacionados con el sector agrícola: bienes de consumo (sorgo, trigo, etc.), insumos para la agricultura (alimentos para animales y materias primas elaboradas) y bienes de capital para la agricultura (tractores, maquinaria y equipo, y herramientas agrícolas). Para ello se ha utilizado la clasificación CUODE (Clasificación por Uso o Destino Económico).

El subsidio cambiario (a un bien) se estima a partir del valor en intis de las importaciones realizadas. Para ello se utiliza el tipo de cambio de paridad o el destinado a las exportaciones no tradicionales. El monto obtenido se resta del valor oficial de esas importaciones, es decir del que resultó con el tipo de cambio vigente al momento de realizarse (sobreevaluado). Este procedimiento se puede representar por la siguiente fórmula:

$$SC1 = (T.C. Paridad - T.C. Vigente) \times \text{Monto de Importaciones}$$

$$SC2 = (T.C. Exportaciones No Tradicionales - T.C. Vigente) \times \text{Monto de importaciones}$$

Metodología seguida por el Banco Central de Reserva para estimar los Tipos de Cambio Promedios por Producto

Hacia fines de 1987, el Perú contaba con 7 tipos de cambio distintos para la importación de bienes. La diferencia entre el más alto y el más bajo era de casi 4 a 1. Esta dispersión se hizo inclusive mayor durante el primer semestre de 1988. Así, por ejemplo: en mayo de ese año, la importación de trigo se atendía con un tipo de cambio de I/. 15.93, cuando el mercado libre cotizaba el dólar a un tipo de cambio casi 11 veces superior (I/. 175).

Debido a este nivel de dispersión, la elaboración de tipos de cambio promedio por rubro de gasto se convierte en una tarea complicada. El Banco Central de Reserva realizó un análisis global y sectorial de la evolución de las importaciones durante el período 1985-87, utilizando la clasificación CUODE con el fin de identificar aquellos rubros de importación que explicaran en mayor medida el incremento de las adquisiciones en el exterior. A partir de la identificación de dichos rubros, se procedió a estimar los tipos de cambio promedios.

La clasificación CUODE posibilitó un análisis sistemático de las importaciones a nivel de partida arancelaria, a condición de respetar sus categorías originales. Para esto, las partidas se agruparon fundamentalmente de acuerdo con su grado de afinidad, tanto al interior como entre los distintos grupos CUODE.

La gran dificultad fue estimar el tipo de cambio otorgado para cada partida arancelaria, debido a las características del régimen cambiario para los años 1985, 1986 y 1987. Así, en 1985 se trabajó principalmente con dos tipos de cambio: el MUC (Mercado Unico de Cambios) y el CBME (Certificado bancario de moneda extranjera) en el mercado financiero.

En 1986, se inició la política de tipos de cambio múltiples para las importaciones, al trasladarse gradualmente partidas arancelarias del MUC al MF. El MUC se mantuvo para productos prioritarios como alimentos de consumo masivo, medicinas y principales insumos. Por último, en 1987 hubo siete tipos de cambio.

El Banco Central hizo un seguimiento de los distintos tipos de cambio por cada partida para los años de 1986, 1987 y primer semestre de 1988. Una vez identificados los tipos de cambio por partida, se tomó un promedio simple de éstos y el resultado fue el tipo de cambio promedio anual promedio por partida.

Los datos de importaciones corresponden al valor FOB registrado en las pólizas de importación por la Oficina de Informática y Estadística del Ministerio de Economía y Finanzas (OFINE). A partir del universo arancelario (5,224 partidas), se identificó aquellas de mayor importancia relativa en los años analizados. De esta manera, se seleccionaron 544 partidas, equivalentes al 10% del universo, que explican más del 70% del movimiento de importaciones para 1985-86 y más del 80% para 1987.

ANEXO 2: METODOLOGIA PARA ESTIMAR EL ARANCEL IMPLICITO A LAS IMPORTACIONES AGRICOLAS

El arancel implícito se ha estimado a partir de datos mensuales de tres productos agrícolas de importación: trigo, maíz amarillo duro y aceite de soya, para 1986, 1987 y 1988.

El arancel implícito se calculó a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Arancel Implícito} = \frac{\text{Precio de venta}}{\text{Precio de importación}} - 1$$

En todos los casos, el precio de importación se convirtió a intis, al tipo de cambio de importación de alimentos. El precio de importación utilizado fue el CIF.

A continuación se indica las fuentes de donde se tomaron los precios para cada producto en particular:

Maíz amarillo duro:

El precio de venta es aquél fijado por ley. Dado que existe un precio para la costa y otro para la selva, se tomó el promedio simple de ambos precios. Cuando en un mismo mes variaron los precios, el precio mensual se obtuvo calculando un promedio ponderado por el número de días que cada precio tuvo vigencia.

El precio de importación se obtuvo del reporte de compras de ENCI, que corresponde al precio por embarque. Para obtener un precio promedio al mes, cada precio se ponderó por el monto importado. Dado que cuando éste sube, el volumen de importación es mucho menor, el método permite reducir las variaciones estacionales en los precios. Además, cada precio se ponderó por la diferencia de días entre la fecha de compra y el fin de mes. Para cubrir los primeros días del mes, se usó el precio del último embarque del mes anterior y se le ponderó por el número de días que había entre inicios de mes y la fecha del primer embarque.

Trigo:

El precio de venta se obtuvo de ENCI. Este precio también es fijado por ley. Para obtener un promedio mensual se ponderó cada precio por los días en que estuvo vigente.

El precio de importación se obtuvo del reporte de compras de ENCI, y para la obtención del precio promedio mensual, se siguió el mismo procedimiento que para el caso del maíz amarillo duro.

Aceite de soya:

El precio de venta del aceite de soya fue proporcionado por la Sociedad Nacional de Industrias. Se utilizó el mismo procedimiento de ponderación.

El precio de importación se obtuvo de los informes de compra de ENCI y se siguió el mismo procedimiento que en los casos anteriores.

Sobrevaluación del tipo de cambio:

Se obtuvo a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Sobrevaluación} = \frac{\text{Tipo de cambio de paridad}}{\text{Tipo de cambio de importación de alimentos}} - 1$$

El tipo de cambio de paridad usado fue el multilateral, obtenido del informe económico de INE.

El tipo de cambio de importación de alimentos se obtuvo de ENCI. Para obtener un promedio mensual, cada tipo de cambio se ponderó por los días que estuvo vigente en el mes.