

# ECONOMIA

NUMERO ESPECIAL  
OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA EN EL PERU ACTUAL

## INDICE

OSCAR DANCOURT e IVORY YONG. Sobre la hiperinflación peruana	13
MARIO D. TELLO. Políticas de estabilización en el Perú y el sector externo: 1989	45
MARGARITA TRILLO y JORGE VEGA. Gasto Público, tributación, déficit fiscal e inflación en el Perú, 1970-1988	59
NERIDE SOTOMARINO y CARMEN VARGAS. Hacia la erradicación de la pobreza urbana	83
JANINA LEON. Microempresas urbanas: el caso de Lima Metropolitana	103
RODOLFO CERMEÑO. Elementos para una estrategia de desarrollo industrial en el Perú	123
NARDA SOTOMAYOR. Políticas agrarias de corto plazo	143
MAXIMO VEGA-CENTENO y CECILIA GARAVITO. Crecimiento, empleo y distribución del ingreso	163
HERACLIO BONILLA LUIS PEÑALOZA y SOFIA VALENCIA. ¿La crisis de qué crisis?	191
CHRISTINE HUNEFELDT y NELSON ALTAMIRANO. Crisis de acumulación y eslabonamientos sociales: una reflexión histórica	207
ADOLFO FIGUEROA. Integración de las políticas de corto y largo plazo	225

# POLITICA AGRARIA DE CORTO PLAZO

Narda Sotomayor V.\*

## 1. INTRODUCCION

Por lo general, se asigna al sector agrario el rol de abastecedor de alimentos para la población. Cuando el autoabastecimiento es posible, ello supone que el ritmo de crecimiento de la producción agrícola debe, al menos, ir a la par con el crecimiento poblacional. Sin embargo, en nuestro país, el crecimiento del sector ha sido menor que el crecimiento poblacional. El resultado es que; si en 1970 la producción agrícola era de 1.04 toneladas métricas por habitante, en 1981 cayó drásticamente a 0.60 y en 1985 era solo de 0.64 (INE, 1987). Esto explica, en parte, por qué desde fines de los setentas el Perú se convirtió en importador neto de alimentos.

De otro lado, sabemos que la producción tiene como contraparte el ingreso o retribución de los factores de producción y si el desempeño del sector agrícola es tal como lo hemos descrito, podemos explicar los bajos ingresos y la pobreza rural.<sup>1</sup> La reciente Encuesta de Niveles de Vida (ENNIV 1985-1986) muestra que el 83.1% de los pobladores rurales se encuentra en el estrato más bajo de ingresos (estrato V). Esta cifra es de por sí dramática, pero aún escond-

---

(\*) La autora desea agradecer el apoyo constante del Prof. Adolfo Figueroa. Asimismo, los valiosos comentarios del Prof. Máximo Vega-Centeno.

1. Aunque un análisis de la pobreza es bastante más complejo, lo anterior nos proporciona algunos indicadores si definimos como pobre a aquel que no tiene ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

de diferencias de ingresos por regiones. Según la misma fuente, es en la sierra donde la situación es más grave, ya que el 79% de los pobladores de la región se ubica en el estrato de muy bajos ingresos (Estrato V).

*Grosso modo*, era éste el panorama existente a mediados de 1985, cuando el gobierno aprista asumió el poder. Se justificaba, pues, declarar al agro como sector prioritario, en particular a los agricultores campesinos en tanto grupo más pobre del país.

El objetivo del presente trabajo es analizar los instrumentos de política agraria más importantes utilizados por el gobierno aprista. La pregunta que buscamos responder es sobre las lecciones que podemos deducir, en términos de política económica, a partir de dicha experiencia. Pero, antes, presentaremos brevemente algunas consideraciones teóricas.

## 2. CONSIDERACIONES PREVIAS

La cantidad de bienes agrícolas que se ofrece, al igual que la producción, está en función de los precios agrícolas, de la dotación de recursos, de la eficiencia del productor y de las condiciones naturales. La dotación de recursos a su vez, está dada por la cantidad y calidad de tierra, la disponibilidad de agua, la mano de obra y la tecnología. Luego, si se quiere elevar la producción de bienes agrícolas para el mercado, es necesario incidir, en alguna forma, sobre estas variables.

En la presente sección analizaremos sólo las medidas de corto plazo y específicamente, la política de precios y la política crediticia.

### 2.1 *Política de precios*

El nivel de precios, como se sabe, puede funcionar como un mecanismo para alentar o desalentar la producción. Por tanto, si el funcionamiento del mercado no garantiza que los precios de equilibrio cubran los costos de producción<sup>2</sup> y no aseguren un margen *razonable* de rentabilidad, se hace imperativa

---

2. De hecho, hay situaciones en que el precio para el agricultor fue inferior a sus costos de producción como se registra en la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr, 1984).

una política de precios.<sup>3</sup> Ante esta posibilidad, la idea podría ser crear cierta *rigidez de precios a la baja* a un nivel de precios considerado *justo*. Esto se puede lograr de dos maneras: imponiendo un precio mínimo o manejando cantidades.

Lo primero, que fue parte de la política aplicada por el gobierno aprista, supone un compromiso del Estado de absorber toda la producción que, a ese precio (el precio de garantía), deseen vender los agricultores. Esto exige no sólo contar con los fondos necesarios para pagar la producción, sino también con la infraestructura que permita el almacenamiento y la conservación del producto hasta su venta en otros mercados.

La segunda manera de afectar precios es a través del manejo de cantidades y podría ser aplicada para garantizar precios estables tanto para el productor como para el consumidor. El gobierno, cuando es capaz de manejar stocks de producción,<sup>4</sup> está en la posibilidad de afectar el equilibrio de mercado participando como un componente más de la demanda o de la oferta, según sea necesario. Por ejemplo, ante la posibilidad de una caída de precios, el Estado crea demanda comprando parte de la producción y buscando, por tanto, mantener el precio de equilibrio. Si el caso es más bien el de la posibilidad de un incremento en precios por encima del considerado *justo*, el Estado coloca en el mercado parte de los stocks acumulados, o en su defecto acude a la importación, evitando así la subida de los precios. El mercado agrícola se convertiría en un mercado de precios fijos. La superioridad de esta medida frente a la anterior es en razón de que puede eventualmente autofinanciarse, en tanto que es posible aprovechar los diferenciales de precios.

Sin embargo, el conflicto que plantea asegurar precios estables es que, en la mayoría de los casos, los precios *justos* (que aseguren rentabilidad) para el agricultor no lo son necesariamente para el consumidor.

Históricamente, la constante en la política de precios en el Perú ha sido la priorización del interés de los consumidores urbanos y para ello, se ha recu-

---

3. Un posible criterio para definir una "rentabilidad razonable" sería un excedente tal que permita la acumulación.

4. Lo cual es posible con productos menos rápidamente perecibles, con posibilidad de almacenamiento (granos, por ejemplo).

rrido continuamente a la importación de productos agrícolas a fin de garantizar alimentos baratos y suficientes para las ciudades, al tiempo que se desalentaba la producción local. El problema de saber a quién se debía favorecer se resolvía, como algo obvio, atendiendo a los grupos con mayor capacidad de presión.

En realidad, la única forma de aminorar el conflicto, o plantearlo a otro nivel, es garantizar rentabilidad para el agricultor elevando su productividad de tal forma que el *precio requerido*, es decir, el que asegure rentabilidad.

## 2.2 Política de Crédito

Aún con precios favorables, la respuesta de la producción debe ser planteada bajo ciertas condiciones, esto es, que no existan otras restricciones al incremento en la producción. La restricción que a menudo se enfrenta es la ausencia de capital de trabajo que permita afrontar los costos variables, no sólo el relativo a la mano de obra, que en muchos casos es familiar, sino fundamentalmente los gastos en semillas, fertilizantes y otros. Por lo general, son sólo las explotaciones agrícolas medianas y grandes las que pueden contar con recursos que resultan de acumulación previa, de manera que, el crédito agrícola cobra gran importancia.

El crédito no es en sí mismo un factor de producción sino, más bien, es un recurso que posibilita la producción al permitir el acceso a insumos y factores productivos necesarios para iniciar y llevar a cabo un proceso. El mismo que se debe financiar con respecto a una expectativa de cosecha y de precios de venta futuros, relativamente aleatorios. En este sentido, la demanda por crédito viene a ser una demanda derivada de la de los factores de producción. Podemos esperar, entonces, que un mayor monto de crédito otorgado, incremente el uso de insumos y de factores de producción y por tanto la producción. Algunos indicadores que mostrarían este resultado son: la superficie sembrada y cosechada con respecto a la disponible y el uso de fertilizantes, entre otros. Al evaluar la política crediticia aprista tendremos en cuenta estos indicadores.

## 3. LA POLÍTICA AGRARIA ELEGIDA POR EL GOBIERNO APRISTA

La hipótesis fundamental que guía la política agraria aprista es que el estancamiento en la producción agrícola responde fundamentalmente a una falta

de rentabilidad;<sup>5</sup> así, las principales medidas estuvieron orientadas a mejorar precios para los agricultores y a abaratar los costos de producción. Para ello, se creó el Fondo de Reactivación Agraria y Seguridad Alimentaria (FRASA) con el objeto de financiar la adquisición de productos comercializados por EN-CI, los subsidios a ciertos productos agrícolas seleccionados y los subsidios a los fertilizantes (ambos recibidos por el agricultor). Adicionalmente, se desarrolló una política agresiva de crédito.

La política de precios está referida a un conjunto seleccionado de productos agrarios. Ellos se acogen a diversas categorías de precios que difieren según el momento y la forma en que se determinen; pero que tienen en común el objetivo de garantizar la cobertura de costos mas un margen de rentabilidad. En primer término, están los *precios controlados* que, en buena medida, son negociados con los productores; el Ministerio de Agricultura conversa en primera instancia con ellos y, luego, se determina el precio en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas. A esta categoría de precios se acogen el arroz cáscara, el sorgo, la soya y el maíz amarillo duro.

En segundo lugar, están los *precios de garantía* que son precios mínimos ofrecidos por el Ministerio de Agricultura con cierta anticipación, a fin de alentar la producción. Los principales productos que se encuentran en esta categoría son: trigo, cebada, quinua, frijol soya, maíz amiláceo, entre otros. Por último, están los *precios de refugio* que son igualmente fijados por el Ministerio de Agricultura; pero que se ofrecen después de la cosecha y para algunos productos que, estando sujetos a las fuerzas de oferta y demanda del mercado, sufren una brusca caída de precios, debido a sobreproducción. A este grupo se acogieron, en algún momento, la papa y la semilla de trigo (Escobal, 1987).

Los problemas de aplicación de esta política han sido varios. En primer lugar, la no participación de los productores en la determinación de los precios de garantía, ocasionó que en muchos casos los precios fijados estuvieran por debajo de los costos que, dicho sea de paso, no son homogéneos entre regiones (Marañón, 1988). De otro lado, el lento ajuste de estos niveles, con respecto a una inflación galopante, da por resultado precios cada vez menos rentables para el agricultor. Esta situación fue menos marcada para los productos de precios controlados cuyos productores participan en la fijación de precios.

---

5. Discurso del Ministro de Agricultura. Febrero, 1986.

Asimismo, la incapacidad de almacenamiento de ENCI hace que se resulte priorizando algunos productos de la agricultura moderna, en detrimento de bienes agrícolas producidos por campesinos pobres. Es así que, el grueso del subsidio por este mecanismo se destinó al arroz y al maíz amarillo duro.

En cuanto a las medidas para abaratar costos de producción, se han dado a través de dos mecanismos: el subsidio directo y el subsidio cambiario (en la importación de insumos para la agricultura a un tipo de cambio preferencial). Según estimaciones de Escobal (1987), los subsidios totales, entre 1985 y 1987 y considerando las dos modalidades, equivalen a 0.11% del PBI e implicaron un abaratamiento de los costos reales unitarios del orden de 25 a 34% en 1986 y de 4 a 18% en 1987. Esto, como era de esperar, se tradujo en un fuerte incremento en el volumen de ventas de fertilizantes. El volumen de ventas promedio entre 1986-1987 se elevó en 145.5% respecto al registrado entre 1984 y 1985. Sin embargo, la distribución regional de estas ventas se mantuvo igual respecto a años anteriores. Un indicador de ello es que la costa sigue explicando alrededor del 72% de las ventas totales (INE, 1987).

La política de crédito, por su parte, se ha llevado a cabo a través de la ampliación del monto de préstamos otorgados por el Banco Agrario y por la fijación de tasas de interés preferenciales (cero en caso de tratarse zonas del trapezoido andino), es decir, siempre negativas en términos reales. Las fuentes de crédito son la banca de fomento estatal y la banca comercial, aunque la participación de esta última es sólo marginal. A su vez, el Banco Agrario recibe fondos, fundamentalmente, del Banco Central de Reserva.

Según datos del INE, en 1986, el monto real de préstamos otorgados por el Banco Agrario se elevó en casi 57% respecto del año anterior y a la vez se amplió la cobertura de prestatarios en 116%. Estas cifras sugieren que el monto real recibido por cada agricultor disminuyó; pero en términos de transferencia de recursos al sector, estos valores son muy importantes. La estructura de préstamos por regiones mantuvo el sesgo en favor de la costa (agricultura moderna), aunque éste haya sido menor respecto a años anteriores. En 1984, el crédito de la costa era el 64% del total asignado al sector, mientras que entre el 86 y el 87 la participación fluctúa alrededor de 44%. Esta reorientación está en relación a los productos que se desea priorizar. Según cifras del Banco Agrario, en 1986 el arroz y el algodón absorbían, conjuntamente, cerca del 40% del crédito total, el maíz 11.4% y la papa 22.9%. Esta última cifra merece ser resaltada por tratarse de un producto principalmente andino.

En años posteriores, 1987 y 1988, a pesar que el crédito nominal continuó en expansión, las altas tasas de inflación erosionaron el crédito real. Así, en 1987 se observó una reducción en 7% mientras que en 1988 la caída fue de 43% respecto al año anterior.

Por lo mismo, en tanto que las tasas de interés fijadas eran inferiores a la inflación, las tasas de interés reales fueron en todo momento negativas. Ello implicó un fuerte subsidio a los agricultores estimado por Escobal (1987) en 0.8% del PBI en 1986, 1.6% en 1987 y 1.7% en 1988.

#### 4. ALGUNOS RESULTADOS OBSERVADOS

Ahora bien, a través del análisis de algunos indicadores vamos a evaluar los resultados, de corto plazo, resultados que se pueden atribuir a la aplicación de estas medidas.

La producción agrícola muestra un crecimiento modesto.<sup>6</sup> En 1986 creció en 2.6% y en 1987 en 2.9%, al tiempo que la economía crecía en 8.6% y 6.9% respectivamente, (ver cuadro N°1). En 1988; sin embargo, la producción agrícola creció en 3.5%, mientras la producción bruta interna caía bruscamente (-8.8%). Es decir, no es precisamente el "sector prioritario" el más explicativo del crecimiento del conjunto de la economía. A un nivel de mayor desagregación vemos que justamente los productos más favorecidos con las medidas no fueron los de mayor crecimiento (arroz, algodón). En particular, la producción de arroz tuvo una fuerte caída en 1986 (del orden de 19%), aunque esta caída puede ser explicada en parte por las desfavorables condiciones climatológicas que afectaron a la costa norte, ya que se recuperó significativamente en 1987 al cambiar las condiciones. Sin embargo, este último parece explicarse, mas bien, por una fuerte sustitución en la siembra: se sembró mas arroz y menos algodón. En 1988, ocurre lo contrario, se reduce la superficie sembrada de arroz; pero se incrementa la de algodón, aunque no en la misma proporción (véase cuadro N°2).

---

6. Estamos considerando en el análisis sólo la producción agrícola, sin incorporar la pecuaria. De haberla incorporado, las conclusiones no se alteran si como productos pecuarios consideramos las carnes de vacuno, ovino y porcino; pero sí se alterarían si consideramos la producción avícola que es una actividad con fuerte crecimiento entre 1986 y 87 debido a una serie de medidas específicas en favor de ella.



En conjunto, los incrementos en la superficie sembrada son congruentes con el pobre desempeño de la agricultura. Además, los incrementos en la superficie sembrada están por debajo de los de superficie "aviada".<sup>7</sup> Ello parecería sugerir: 1) una desviación de los fondos prestados por el Banco Agrario hacia otras actividades probablemente no agrícolas, pero más rentables; y/o, 2) una sustitución de otras fuentes anteriormente utilizadas por créditos (subsidiados) del Banco Agrario.

De otro lado, algo que llama la atención es el comportamiento de los productos con precios sujetos al mercado. Estos productos registraron, en 1986, fuertes incrementos en precios; destacando la papa (93%), el frijol grano seco (69%) y el café (54%) (Hopkins, 1988), incrementos que fueron superiores a los del índice general de precios y aún a los de los precios de garantía.

A nivel de conjunto, se registró, en 1986, una significativa mejora en los precios reales de los productos agrícolas; aunque, la tendencia se revierte posteriormente y de manera dramática en 1988 (- 40.7%). Dadas las cifras de producción agrícola, es evidente, pues, que lo observado en 1986 puede ser explicado por una demanda en expansión y una producción incapaz de responder al mismo ritmo. Ello, significaba una presión más al proceso inflacionario que se trató de controlar con un fuerte incremento en importaciones. Esta medida, unida a la creciente erosión de la demanda por causa de la pérdida de control sobre los precios, explica la posterior caída en los términos de intercambio.

La conclusión lógica es la comprobación de la fuerte dependencia, del sector agrícola, con respecto a la política macroeconómica. Es pues necesario, reflexionar sobre este problema.

## 5.- PRECIOS RELATIVOS AGRICOLAS Y POLITICA MACROECONOMICA

Diversos autores sugieren que las políticas macroeconómicas aplicadas en las dos últimas décadas, no generaron un contexto adecuado para el desarrollo de la agricultura, en tanto que tuvieron por efecto reducir los precios relati-

---

7. La superficie "aviada" es aquella que recibe crédito.

vos agrícolas. Sin embargo, la discusión se centra fundamentalmente en los efectos que tiene el manejo del tipo de cambio sobre el sector agrícola.

Al respecto, existen dos planteamientos contrapuestos. El primero sostiene que una devaluación favorece al sector agrario en tanto que encarece los bienes importados, sustitutos de la producción agrícola nacional y, además, promueve las exportaciones de bienes agrícolas (Norton, 1987). El segundo planteamiento, en cambio, enfatiza el hecho que una devaluación reduce los ingresos reales de los pobladores urbanos, principal mercado de los productos agrícolas, llevando a una caída en la demanda y por ende en los precios de bienes agrícolas (Dancourt, 1986). Evidentemente, el primer planteamiento supone una mayor participación de bienes agrícolas transables en la producción total agraria, respecto de los no transables; mientras que el segundo punto de vista supone lo contrario. Adicionalmente, en el primer caso la importancia del efecto sustitución es mayor, mientras que en el segundo, el énfasis está en el efecto ingreso.

Un análisis de regresión para los últimos 15 años, muestra que no hay relación entre tasa de cambio real y precios relativos agrícolas. Por otro lado, se encuentra una asociación positiva entre las fluctuaciones de los términos de intercambio y las de la demanda agregada. Los resultados son los siguientes:

$$\begin{array}{rcl}
 \text{TI} & = & 88.75 + 0.060 \text{ TCR} \\
 & (4.49) & (0.61) \quad \text{R2} = 0.044 \\
 & & \text{F} = 0.25, \text{DW} = 1.59
 \end{array}$$

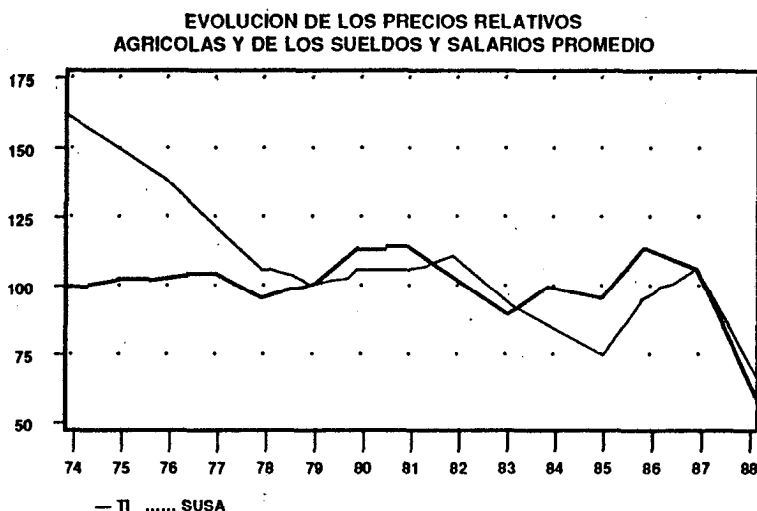
$$\begin{array}{rcl}
 \text{TI} & = & 13.49 + 0.85 \text{ SUSAs} \\
 & (0.635) & (3.74) \quad \text{R2} = 0.59 \\
 & & \text{F} = 4.87, \text{DW} = 1.93
 \end{array}$$

donde TI : Precios relativos agrícolas  
 TCR : Tipo de cambio real.  
 SUSAs : Promedio de sueldos y salarios reales

- Las cifras entre paréntesis son las estadísticas t

Esto es, si tomamos como indicador de demanda interna, el promedio de sueldos y salarios reales, encontramos que ante una variación en el índice de de-

manda en 1 unidad, los precios relativos agrícolas mejoran en 0.85.<sup>8</sup> Por tanto la agricultura parece operar como si todo el sector fuera de bienes no transables. Esto se ve de manera más clara desde fines de los setenta y muestra que es posible, que se hayan dado cambios en la estructura productiva en los últimos diez años.



En particular, en el periodo que analizamos (1985-1988), lo que se observa es que el pico en los términos de intercambio se ubica en el año 86, a partir del cual empieza a decrecer y de manera muy drástica en 1988. La demanda, sin embargo, es creciente hasta el año 87 y se deteriora fuertemente en 1988 —aunque en menor proporción que los precios relativos agrícolas (véase el gráfico adjunto). Esto podría ser explicado por el fuerte incremento de las importaciones durante el periodo analizado, a pesar de la recesión de 1988.

8. En el futuro, en cambio, habría que ver la forma de reducir la perecibilidad de estos bienes, con miras a facilitar la estabilidad en sus precios y hacerlos menos dependientes de ciclos agrícolas. En este sentido, la agroindustria en base aún a pequeñas inversiones cobra gran importancia (un claro ejemplo de ello es el secado de papa).

## 6.- LECCIONES Y CONSECUENCIAS PARA LA POLITICA ECONOMICA

Los indicadores antes analizados no son, sin duda, muy alentadores; sobre todo, si consideramos la gran cantidad de recursos destinados al sector. Pero, la pregunta que surge entonces es, ¿se puede inferir que las políticas crediticia y de precios son *per se* ineficaces y en todo caso es superfluo plantearlas?. Creemos que no.

La aplicación de una política puede fracasar pero eso no invalida necesariamente la propuesta de una política en sí. En el caso de la política de precios de garantía, los problemas antes mencionados; es decir, precios mínimos que durante el periodo pierden actualidad, precios mínimos no respetados, incapacidad para absorber la producción, sesgo en favor de productos de costa y otras incongruencias, explican el fracaso pero no llegan a excluir la pertinencia de una política de precios. En otros términos, no se le puede culpar al instrumento de ser ineficaz si no está siendo en realidad utilizado; por ejemplo, si los precios de garantía pierden significación al dejar de ser rentables, sólo podemos decir que la política de precios mínimos no está en práctica.

Un ejemplo claro de que los precios sí son capaces de incidir sobre la producción y, más aún, orientarla es el caso de la producción de coca que no es registrada en las cifras oficiales de producción agrícola y, sin embargo, experimenta un gran auge en los últimos años. El grupo Cuanto (Caretas, 1988), estima que la producción de coca pasó a ser, en 1988, el 9% del PBI y el 45.9% de las exportaciones.

Por lo tanto, una primera lección que podemos obtener de lo anterior es que, un buen diagnóstico del problema y la ubicación de los instrumentos para corregirlo son condiciones necesarias pero no suficientes para garantizar el éxito de la política. La capacidad para poner en práctica las medidas es la condición final. Ello supone una adecuación continua de los instrumentos al contexto y, además, el desarrollo de las instituciones no sólo por el lado de los hacedores de política sino también de los receptores. En este último sentido, la organización de los productores es fundamental y por ello habría que promoverla y apoyarla.

Pero, aún cuando las condiciones para la aplicación eficiente están dadas, hacer del manejo directo de los precios el instrumento de política no es lo más

recomendable, en tanto que nos obliga a prever lo que se suele llamar "la ganancia del mercado"; es decir, la aparición de mecanismos que hagan que los precios efectivos sean los de equilibrio y no los deseados.

Por ello, nos parece más conveniente que se busque la estabilidad de precios, más bien de manera indirecta, a través del manejo de stocks por parte del Estado. Esta, es una forma de incidir sobre los precios a través del manejo de cantidades y, además, es una que implica menores costos de financiamiento (véase sección 2). En esta forma, la fijación de precios mínimos quedaría limitada, en lo inmediato, sólo a la modalidad de precios de refugio para los productores percibibles, cuyo almacenamiento es costoso o imposible en lo inmediato. Pero, en tanto que el objetivo es cubrir costos y mantener un margen de rentabilidad, la actualización de dichos precios (indexación) en un contexto inflacionario, debe ser permanente.

De otro lado, el análisis de los indicadores, parece mostrar que el efecto de las políticas de corto plazo, antes que modificar los niveles de producción, afecta la estructura productiva, orientándola hacia los productos relativamente más favorecidos con las medidas.

En cuanto a los programas de crédito y subsidio a los fertilizantes, vimos que el sesgo se mantiene todavía en favor de la cosa y ello, en el caso del crédito, va asociado a los cultivos que se quiere priorizar. Sin embargo, parece que la selección de estos últimos no es fruto de un análisis de ventajas comparativas, sino más bien responde a la capacidad de presión de los diferentes grupos de productores. El caso del arroz es un claro ejemplo. Se trata de un producto inelástico en el recurso hídrico y sin embargo se subsidia su producción en la costa, donde éste recurso es escaso. De otro lado, "un crédito tan barato genera fenómenos de racionamiento en el que prevalecen las unidades productivas más modernas".<sup>10</sup> Ello, pudo ocasionar que los que ya accedían a diversas fuentes de crédito y/o se financiaban con sus propios recursos, pudieran hacer muy fácilmente una sustitución en favor del crédito barato o lo destinaran hacia otras actividades de mayor rentabilidad.

9. Alberto Gonzales. *El crédito agrario*. Mimeo. Dic. 1988

10. Se puede tomar, alternativamente, como indicador de demanda la producción bruta interna; la relación resultante, es también positiva.

En el caso del subsidio a los fertilizantes, la figura es análoga. Los productores con mayor capacidad de gato son los más beneficiados y por tanto absorben el grueso del subsidio total.

En suma, los programas de crédito y subsidio a los fertilizantes, fueron débiles en dos aspectos: 1) la no consideración de las ventajas comparativas, hace que la asignación de los recursos sea ineficiente y 2) al seguir favoreciendo a las unidades agrícolas con mayor capacidad de pago, no se cumple o queda al margen el objetivo equidad.

La lección de política en este caso sería la importancia de la selectividad, no sólo bajo el criterio de las ventajas comparativas sino fundamentalmente en términos de los sujetos a beneficiar. Dado que los recursos de financiamiento son escasos, los subsidios debieran ser limitados a los pobladores de bajos recursos. Ahora bien, ¿cómo lograr esto? En el caso del crédito, por ejemplo, si el grupo objetivo son los pequeños productores, hace falta readecuar las condiciones en que se otorgan los préstamos, con respecto a las características de los potenciales usuarios. No basta pues, ofrecer crédito barato; sino también, reducir los montos mínimos de préstamo, adecuar el calendario de pagos al flujo de ingresos campesinos, crear un seguro agrícola, entre otras medidas complementarias e indispensables.

De otro lado, vimos que los resultados de la política agrícola no son independientes de la política macroeconómica. Por ello, la coherencia entre la política sectorial y la política macroeconómica es fundamental. La primera puede reforzarse o fracasar por efectos de la segunda. Así, en 1986, la mejora de los precios relativos parece explicarse más bien por las medidas macroeconómicas expansivas (control de precios y de tipo de cambio, incremento en remuneraciones, reducción de impuestos, etc.) y su posterior caída por el debilitamiento del programa, que trajo por consecuencia altas tasas de inflación y una profunda recesión. De esta forma, en tanto que el sector agrícola parece comportarse como un sector de no transables, el desarrollo de este sector está sujeto a la aplicación de políticas que signifiquen la recuperación de los ingresos de la población.

Sin embargo, un análisis desagregado de los efectos del manejo del tipo de cambio, podría mostrar un conflicto entre bienes transables y no transables; lo cual a su vez está muy asociado con el tamaño de las explotaciones agrícolas.

La ventaja de actuar en favor de los transables, que en general son producidos en medianas y grandes explotaciones, es la generación de divisas para el país. Pero, siendo el tipo de cambio un instrumento de política macroeconómica, sus repercusiones se dejan sentir a nivel de toda la economía. Por ello, se debiera restringir su uso a lo mínimo indispensable y más bien acudir a políticas específicas.

Finalmente, es importante anotar que, al plantear propuestas de política no hemos podido dejar de considerar el grave clima de violencia que afecta fundamentalmente a las zonas rurales del país. Por tanto, las medidas que se proponen son las que consideramos viables en este contexto.

**CUADRO 1**  
**PRODUCCION AGRICOLA**  
**SEGUN PRINCIPALES PRODUCTOS**  
**(1985-1988)**

Principales Productos	1985	1986	1987	1988	TASAS DE CRECIMIENTO (en porcentajes)		
					86/85	87/86	88/87*
Arroz cáscara	45819	36207	58319	53869	-20.98	61.07	-7.63
Frijol grano seco	3966	4627	5022	4512	16.67	8.54	-10.16
Maíz amiláceo	10402	11358	10289	12514	9.19	-9.41	21.63
Papa	41664	43441	44789	54459	4.27	3.10	21.59
Trigo	4377	5744	6323	7277	31.23	10.08	15.09
Algodón rama	37929	39638	26417	35997	4.51	-33.35	36.26
Café	42023	44481	45548	45038	5.85	2.40	-1.12
Caña de azúcar	23256	19904	19351	19251	-14.41	-2.78	-0.52
Maíz amarillo duro	17117	22707	24786	22186	32.66	9.16	-10.49
Sorgo grano	680	1115	703	886	63.97	-36.95	26.03
Soya	149	277	447	376	85.91	61.37	-15.88
Total Agrícola	395482	405897	417994	434096	2.63	2.98	3.85

FUENTE: INE. Perú: Compendio Estadístico 1987

Elaboración propia

\* Información preliminar. OSE



## CUADRO 2

SUPERFICIE SEMBRADA DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS  
(1984-1988)

PRODUCTO	Campaña Agrícola (miles de hectáreas)			TASAS DE CRECIMIENTO		
	1984-85 (1)	1985-86 (2)	1986-87 (3)	(2) / (1)	(3) / (2)	88/87**
Arroz cáscara	214	172	240	-19.63	39.53	-2.20
Frijol grano seco	63	71	80	12.70	12.68	-15.50
Maíz amiláceo	213	217	231	1.88	6.45	-14.10
Papa	195	211	237	8.21	12.32	-17.70
Trigo	81	99	110	22.22	11.11	3.90
Algodón	159	166	124	4.40	-25.30	24.10
Maíz amarillo	190	230	252	21.05	9.57	-4.90
Sorgo grano	9	10	7	11.11	-30.00	15.70
Princ. cultivos	1286	1370	1478	6.53	7.88	-4.10

FUENTE: Ministerio de Agricultura. Oficina Sectorial de Estadística

\* Período: Agosto-Julio

\*\* Variación de Agosto 88-Febrero 89 respecto de Agosto 87-Febrero 88

## ANEXO ESTADISTICO

AÑO	IPA79	(*) IPC79	TI	SUSA	TCR
1973	14.44	14.19	101.76	164.76	155.97
1974	16.68	16.58	100.60	159.35	158.61
1975	20.74	20.50	101.15	149.41	146.18
1976	28.13	27.37	102.78	138.86	158.27
1977	39.34	37.78	104.12	119.24	183.64
1978	56.95	59.63	95.51	104.66	232.99
1979	100.00	100.00	100.00	100.00	224.72
1980	178.27	159.16	112.01	106.01	207.13
1981	315.81	279.20	113.11	106.38	188.39
1982	466.47	459.17	101.59	111.41	193.03
1983	876.32	969.53	90.39	93.88	216.12
1984	2077.27	2038.04	101.92	85.13	224.06
1985	5131.19	5368.18	95.59	75.23	268.08
1986	10869.24	9551.14	113.80	95.54	185.83
1987	18584.19	17750.44	104.70	102.94	123.94
1988	84579.51	1.36E+05	62.13	68.50	128.56

FUENTE : INE. Elaboración propia

(\*) IPA79 : Índice de precios agrícolas al por mayor (1979=100)

IPC79 : Índice de precios al consumidor de Lima Metropolitana

TI : Precios relativos agrícolas

$$TI = (IPA79/IPC79) \times 100$$

SUSA : Promedio de sueldos y salarios

TCR : Tipo de cambio real (es el tipo de cambio nominal deflatado por el cociente entre IPC79 y el Índice de Precios al por Mayor de los Estados Unidos).



## BIBLIOGRAFIA

- COTLEAR, Daniel. *Estancamiento Agrario, Política Macroeconómica y Economía Campesina en el Perú*. Publicaciones CISEPA. Serie Documentos de Trabajo # 76. Febrero, 1988.
- DANCOURT, Oscar. "Políticas Agrarias y Reactivación Económica". En: Figueroa y Portocarrero (eds). *Priorización y Desarrollo del Sector Agrario*. Lima, 1986.
- ESCOBAL, Javier. "Sistema de Precios y Subsidios en la Agricultura Peruana: 1985-1987". En: *Apuntes* # 21. Segundo Semestre, 1987.
- FIGUEROA, Adolfo y Raúl HOPKINS. "La Política Agraria del APRA en perspectiva". Ponencia presentada al II Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA II). 1987.
- HOPKINS, Raúl. "Políticas Económicas y Desarrollo Agropecuario: La experiencia Peruana Reciente". Ponencia presentada al Seminario Internacional, *La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas*. Punta de Tralca, Chile. Setiembre, 1988.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE). Perú: *Compendio Estadístico*. 1987.
- . *Informes Económicos*. Noviembre 1988. Marzo, 1989.
- MARAÑÓN, Boris. "Los subsidios en el Agro, 1986-1987". En: *Debate Agrario* No. 5. Marzo, 1989.
- NORTON, Roger. "La Política Agropecuaria en perspectiva de los acontecimientos económicos del año 1986". Ponencia presentada al Segundo Seminario de Investigación Permanente de Investigación Agraria. 1987"

