consorcio de investigación económica y social

Economía y Sociedad

Setiembre 2001, N° 42

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 3

Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú 5
Guillermo Rebosio y Enrique Rodríguez (CEDEP)

Crédito agrario en el Perú ¿qué dicen los clientes? 10
Carolina Trivelli (IEP)

Efectos de la titulación y registro sobre el grado de capitalización en la agricultura peruana 15
Ursula Aldana y Ricardo Fort (GRADE)

Organizaciones de usuarios y servicios para la pequeña agricultura de la costa de Piura 19
Edgardo Cruzado (CIPCA)

Plantaciones forestales: la experiencia chilena, 1973-2000 24
Bruno Tarazona (CIUP)

Auca atadijo: especie con potencial industrial 27
Walter Figueroa

Informe de coyuntura económica: anatomía de la recesión 30
Oscar Dancourt y Félix Jiménez (PUCP)

Síntesis del debate 47
Juan Nunura

Últimas publicaciones de los centros asociados al CIES 49

Presentación

Durante la década de los noventa, el agro peruano creció a una tasa anual de 4,1%. Aunque la cifra no es despreciable, sí fue insuficiente para revertir el gran atraso del campo. En efecto, en el año 2000, el agro absorbe 32% del empleo, pero sólo contribuye con un 9% del producto. En otras palabras, la productividad del trabajo en este sector es aproximadamente tres cuartas partes menor que en el promedio de la economía peruana, en sí misma subdesarrollada. Así, no extraña que la incidencia de la pobreza sea 65% en el área rural, casi el doble que el 36% de Lima (ENNIV 1997). Aun el quintil más rico de la población rural, con un ingreso per cápita del orden de US$ 95 al mes, está más cerca de la pobreza que de la prosperidad.

Dadas estas condiciones, el desarrollo agrario supone un enorme reto, y esta edición de Economía y Sociedad busca contribuir al diseño de estrategias y políticas para enfrentarlo, reuniendo seis artículos vinculados al estudio del sector y a la propuesta de recomendaciones, tanto para el Estado como para los agricultores y las instituciones financieras. Asimismo, la revista incluye el documento base del último taller de coyuntura económica del Consorcio. A continuación, se reseña algunas de las principales contribuciones de los artículos.

Los programas sociales de apoyo alimentario están obligados a priorizar, dentro de sus compras, a la producción nacional y, en particular, a los pequeños agricultores. El trabajo de Rebosio y Rodríguez (CEDEP) evalúa el impacto de las compras de alimentos del Pronaa sobre los ingresos campesinos. El estudio realizado en Ica y Ayacucho revela que los agricultores obtuvieron un ingreso entre 20% y 30% mayor, por haber vendido parte de su producción al Pronaa. Sin embargo, el mayor costo de abastecimiento se traduce en un menor número o inferior calidad de las raciones de alimentos repartidas. Además, existen filtraciones en las compras hacia agricultores no pobres, por lo que el mecanismo del diferencial de precios no es eficiente para aliviar la pobreza campesina. Los autores encuentran, adicionalmente, otras dificultades en estos programas, y proponen alternativas para lograr mayor eficiencia en su ejecución y en el logro de sus objetivos.

Uno de los principales "cuellos de botella" que enfrentan los agricultores es el tema del financiamiento. En su investigación, Trivelli (IEP) enfatiza el lado de la demanda, enfocándose en el auto racionamiento del crédito. Busca identificar las razones que explican la existencia de un conjunto significativo de pequeños agricultores que, a pesar de desear un crédito del sector formal y considerar que tiene acceso al mismo, se abstiene voluntariamente de solicitarlo. Analiza el papel de los costos de transacción, las asimetrías de información y otros factores, y propone acciones que pueden ser implementadas por el sector público y los intermediarios formales con miras a hacer efectiva esta demanda.

Desde 1993 hasta 1997, la autoridad habitual (Sunarp) y un proyecto ad hoc (PETT) entregaron unos 250 mil títulos registrados de predios rurales, elevando la proporción de unidades registradas de 17 a 21% entre ambos años. El artículo de Fort y Aldana (GRADE) analiza los efectos de la titulación y registro de las propiedades rurales en el nivel de capitalización del sector agrícola. Identifica dos beneficios principales: la seguridad de tenencia, que favorecería la inversión; y el mayor acceso al crédito, en tanto se puede entregar la tierra como colateral. Sin embargo, pese al gran esfuerzo y gasto que ha implicado esta política de titulación y registro por parte del Estado, hasta la fecha no se cuenta con un análisis empírico que respalde dichas medidas y que explique los beneficios concretos que se espera obtener de ellas. Tales son los objetivos de su investigación.

El documento de Edgardo Cruzado (CIPCA) estudia las características y la eficiencia del sistema de riego y de las organizaciones de usuarios en la cuenca hidrográfica del Chira-Piura. En primer lugar, evalúa el manejo del agua de riego, demostrando que existe desperdicio. En segundo término, analiza los aspectos económicos y operativos del sistema para diseñar mejoras en los mecanismos de recaudación y en los procesos administrativos que permitan asegurar la 'sostenibilidad'. Finalmente, se analiza la institucionalidad, representatividad y organización del sistema, con el fin de establecer las distancias que existen entre los usuarios y los órganos centrales de administración y distribución del agua de riego. Las conclusiones apuntan a problemas significativos en los tres niveles, en parte, por la inadecuada acción del Estado.

La metáfora del mendigo sentado sobre el banco de oro ha sido usada con frecuencia para aludir al sector forestal en nuestro país. El artículo de Tarazona (CIUP) revisa la experiencia de Chile, país cuyas exportaciones de productos forestales pasaron de cuarenta a dos mil millones de dólares entre 1973 y 2000. Uno de los principales instrumentos para generar este boom fue un subsidio de 75% y más tarde de 90% del costo de plantación. El gobierno chileno ha gastado, por este concepto, unos US$ 150 millones entre 1974 y 1994, año en que vencieron los beneficios. Tal monto resulta mínimo frente a la magnitud de las exportaciones forestales logradas.

El texto de Figueroa examina las principales características y el potencial de la especie forestal llamada auca atadijo. La especie ofrece una madera blanca, sin nudos, relativamente dura al estado seco, de buena durabilidad, y permite un fácil aprovechamiento por ser de densidad media. Estas y otras características permitirían su rápida introducción en los mercados internacionales; en particular, en Japón.

Finalmente, esta revista reproduce un informe sobre el comportamiento de la economía peruana, preparado por Dancourt y Jiménez (PUCP), así como una síntesis del debate en el correspondiente taller de coyuntura del Consorcio, realizado en junio del presente año. Según los autores, la recesión de la economía urbana y la caída de las reservas internacionales continúa desde fines de 1998, pero durante el año 2000 se produjo una "recesión dentro de la recesión" debido a dos shocks de origen exclusivamente interno: el drástico ajuste fiscal poselectoral y la corrida bancaria del último trimestre. La autoridad monetaria no habría hecho nada por atenuar la situación. Además, la fuga de capitales –vinculada a la incertidumbre política durante la fase final del régimen de Fujimori– produjo un recorte del crédito bancario que agravó la recesión. En el primer semestre de 2001, el fenómeno se generalizó a todos los sectores primarios y no primarios, excepto electricidad, gas y agua, cayendo el PBI global en 1,7% con respecto a similar período del año anterior.

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto

Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú [1]

Guillermo Rebosio y Enrique Rodríguez (CEDEP)

La presente investigación intenta evaluar los programas de compras locales de alimentos que realiza el Estado a través de diversas instituciones. Este es un tema vinculado estrechamente a la gestión de los programas de apoyo alimentario que ha sido poco estudiado, pese a que el diseño y ejecución de las compras puede afectar decisivamente el impacto de dichos programas sobre los beneficiarios.

Bajo una gestión adecuada, es posible que los pequeños productores agropecuarios que venden su producción al Pronaa (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria) logren una significativa mejora en sus ingresos, y que estos programas de compras locales estimulen cambios positivos en los niveles de organización, inserción en el sistema de comercialización y desarrollo de actividades de transformación primaria de los pequeños productores beneficiarios.

Sin embargo, dado un nivel presupuestal, la adquisición de productos locales implica una pérdida, en términos nutricionales, para las personas de pobreza extrema que son beneficiarias de los programas de apoyo alimentario. Ello se debe a que el Pronaa, al comprar los alimentos a un precio mayor que el de mercado, obtiene una menor cantidad de alimentos.

En ese sentido, el objetivo de la investigación es evaluar el impacto de los programas estatales de compra de alimentos sobre los ingresos de los pequeños productores agrarios, que son proveedores de los mismos, para determinar la conveniencia de proseguir o ampliar dichos programas como instrumento de lucha contra la pobreza. La principal hipótesis es que, en un ámbito dado, el efecto positivo total sobre los ingresos de los pequeños productores, puede ser mayor que la pérdida total causada a los receptores del apoyo alimentario.

La investigación se apoya, principalmente, en la sistematización de los resultados de una encuesta a pequeños productores agrarios y de unos talleres complementarios. Se quiso cubrir casos de la costa y la sierra, considerando que ambas regiones tienen características diferentes que afectarán el impacto del programa de compras locales. Así, la investigación se realizó en las regiones de las Unidades Operativas del Pronaa de los departamentos de Ica y Ayacucho.

Obstáculos al cumplimiento de los objetivos de la política social

Actualmente, los programas de apoyo alimentario presentan un alto porcentaje de filtraciones, de modo que parte de los recursos son absorbidos por sectores que no se encuentran en situación de pobreza. Existe una grave distorsión por el predominio de los compromisos políticos sobre las consideraciones técnicas, lo cual implica la continuidad de programas que no son los óptimos para llegar a la población.

De este modo, un programa de compras locales que se ajuste a las necesidades de los grupos objetivos enfrenta un obstáculo insalvable: ¿cómo replantear el esquema de compras si previamente no se replantean los programas de apoyo alimentario y se define una nueva demanda?

«un programa de compras locales que se ajuste a las necesidades de los grupos objetivos enfrenta un obstáculo insalvable: ¿cómo replantear el esquema de compras si previamente no se replantean los programas de apoyo alimentario y se define una nueva demanda?»

Intromisión política

Por otra parte, la labor del Pronaa también ha sido obstaculizada por la falta de una estructura jerárquica. Ello permite la intromisión política de distintas instituciones del gobierno, lo cual distorsiona y entorpece el logro de sus verdaderos objetivos.

[1/] Resumen del documento homónimo, Lima: CIES-CEDEP, julio 2001.

El Ministerio de Agricultura, en este aspecto, ha sido el causante de la principal distorsión, al ejercer una presión constante para que el Pronaa desarrolle una función de regulador de precios en coyunturas de caída de precios. Sin embargo, el Pronaa no cuenta con la capacidad para asumir esa responsabilidad, razón por la cual se sacrificaron los verdaderos objetivos sin que tampoco se alcanzaran las metas alternativas propuestas. Como se observa en el gráfico 1, solo excepcionalmente las compras del Pronaa han representado un porcentaje mayor al 3% de la producción nacional.

En 1999, por ejemplo, ante la caída del precio del arroz, los gremios arroceros solicitaron que el Estado compre parte de su producción a un precio concertado que les permitiera una ganancia. Así, entre enero y agosto de ese año, el Pronaa decidió comprar 40 mil toneladas de arroz (el 4% de la producción). Obviamente, las compras no tuvieron efectos sobre los precios del arroz, que siguieron cayendo hasta el tercer trimestre de 1999, pese a la natural reducción del volumen ofertado por razones de estacionalidad.

Las compras locales de alimentos

La magnitud de la pobreza y la extrema pobreza implica que, incluso en el largo plazo, será necesario seguir destinando importantes montos a la adquisición de alimentos para los programas de apoyo alimentario. Estos recursos deben ser utilizados con la máxima eficiencia, lo cual no descarta el uso de alimentos nacionales que puedan ser producidos con precios competitivos. Desde que se inició el programa en 1993, las compras locales de alimentos han crecido de US$ 15,7 millones a US$ 51,7 millones en 1998.

Las necesidades nutricionales específicas imponen una serie de restricciones al momento de seleccionar los alimentos, pero ello no excluye a muchos productos nacionales que ofrecen características óptimas de contenido nutricional, perecibilidad y aceptación.

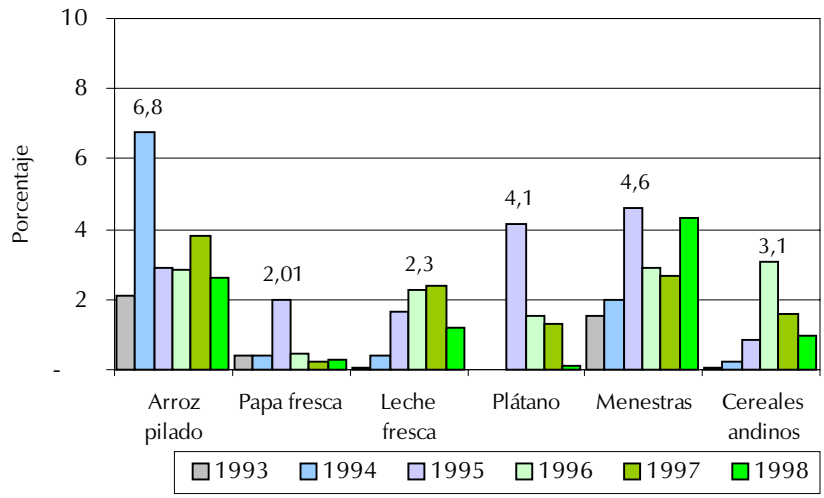
«El Ministerio de Agricultura ha sido el causante de la principal distorsión, al ejercer una presión constante para que el Pronaa desarrolle una función de regulador de precios en coyunturas de caída de precios»

Por otro lado, los programas de compras locales del Pronaa intentaban incorporar mayor cantidad de productos agroindustriales con mayor valor agregado y nutricional (ver el gráfico 2). Así, las adquisiciones de estos productos pasaron de US$ 1,7 millones (2.545 toneladas) en 1993 a US$ 18,6 millones (18.634 toneladas) en 1998. Sin embargo, la interferencia política ha impedido mayores avances en esta dirección.

Este programa de apoyo alimentario puede contribuir a articular a los productores agrarios nacionales con los consumidores. Si se considera que justamente en el sector rural se registran las mayores tasas de pobreza, la adquisición de productos locales puede ayudar a superar las carencias de la población y, al mismo tiempo, generar tendencias a favor del desarrollo rural y agrario de largo plazo.

Gráfico 1

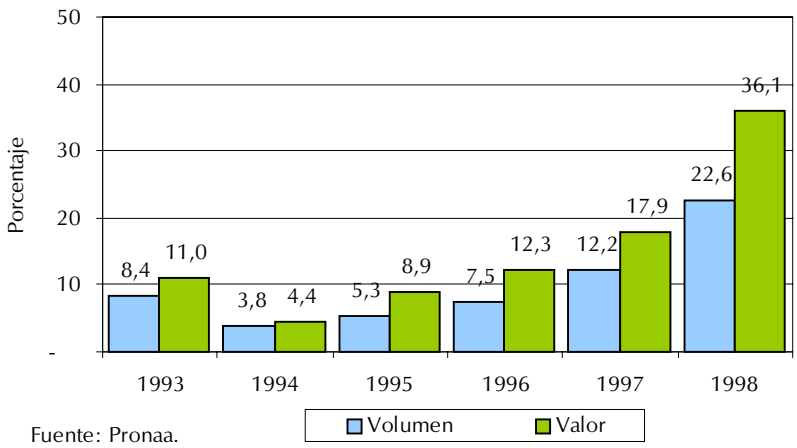
Compras del Pronaa
(como porcentaje de la producción nacional)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pronaa.
Elaboración propia.

Gráfico 2

Pronaa: Compras de productos agroindustriales, 1993-1998 (participación en compras locales, %)



Fuente: Pronaa.
Elaboración propia.

Efectos obtenidos en los productores

El principal objetivo de los programas de compras locales es generar una demanda adicional de alimentos que mejore los ingresos de los productores agrarios, aumente la producción y la inversión en el sector, y reactive las economías locales. Asimismo, se busca promover la producción de cultivos estratégicos y consolidar patrones de consumo alimentario coherentes con las posibilidades productivas internas.

En esta sección analizaremos el desempeño del programa de compra de alimentos en el logro de estos objetivos.

Impacto en los ingresos de los campesinos

La muestra de agricultores en Ica y Ayacucho revela que la mejora de ingresos, generada por la venta al Pronaa, sí es significativa. En promedio, los agricultores obtuvieron un ingreso entre 20% y 30% mayor por haber vendido parte de su producción al Pronaa. En muchos casos, el ingreso proveniente de esta institución representa hasta más del 50% del ingreso total.

Los resultados obtenidos sugieren que, en las dos regiones de estudio, el impacto es mayor para los agricultores que comercializan volúmenes más pequeños. Sin embargo, aunque existe una tendencia en esta dirección, en ambos casos las variaciones con respecto a la tendencia son muy altas, de modo que la correlación entre impacto y tamaño de la propiedad es muy baja y estadísticamente poco significativa.

En ese sentido, hay que aclarar que, si bien las ventas al Pronaa incrementan el ingreso agrícola del pequeño productor en términos porcentuales, en términos absolutos, el aumento no es significativo debido a los pequeños volúmenes que se manejan y a los altos costos unitarios, que implica trabajar individualmente para colocarlos.

Por otro lado, este programa es insuficiente para promover cambios cualitativos en los agricultores que participan en él, principalmente por la falta de continuidad del programa de compras, que termina constituyendo un subsidio esporádico. Si bien las Unidades Operativas del Pronaa siempre van a comprar, no es seguro que compren ni los mismos productos ni en los mismos lugares durante varias campañas consecutivas.

Estímulos a la organización de los productores

Los indicios muestran que la relación comercial con el Pronaa constituye un factor positivo en la adquisición de conocimientos útiles y prácticas para articularse con el mercado de manera más eficiente.

El abastecimiento de las Unidades Operativas se realiza a través de

« (...) se han registrado situaciones en las que el representante no acopia la producción de sus socios, sino que, al momento de la cosecha, compra productos baratos de otros agricultores y luego los vende al Pronaa a un precio mayor»

un sistema informal de acopio: los agricultores se organizan para que uno de ellos asuma el rol de acopiador de la producción local y se encargue de entregar los productos al Pronaa. Esta modalidad, que responde a la necesidad de minimizar costos, constituye un paso adelante, muchas veces espontáneo, en el proceso de agrupar a los pequeños productores para que asuman la comercialización conjunta de su producción.

Sin embargo, y aunque haya que reconocer la importancia de estos avances, en Ayacucho se han registrado situaciones en las que el representante, una vez conseguido el contrato, no acopia la producción de sus socios, sino que, al momento de la cosecha, compra productos baratos de otros agricultores y luego los vende al Pronaa a un precio mayor.

De modo similar, en Ica, los agricultores han denunciado la "generación de empleo fraudulento". Con ello se refieren a la proliferación de ciertas microempresas creadas o propiciadas por la institución (vinculadas a labores de transporte, clasificación, etc.), de modo que se obliga a los proveedores a solicitar sus servicios. Ello incrementa los costos y reduce los beneficios de la venta al Pronaa.

Precios de garantía y filtración

Un problema muy grave es que los programas fijan arbitrariamente precios de compra superiores a los niveles de mercado (ver los cuadros 1 y 2), lo que tiene un efecto contrario a los intereses del receptor del apoyo alimentario. Además, la fijación de precios altos implica el peligro de abrir otra fuente de filtraciones, al registrarse, por ejemplo, que participan agricultores que no califican como pequeños productores.

Cuadro 1

Pronaa – Ica: incremento con respecto a los precios de mercado (campaña 1999/2000)

Producto	Diferencia (%)
Pallar	+ 55,6
Frijol	+ 50,0
Garbanzo	+ 25,7
Papa	+ 100,0

Cuadro 2

Pronaa – Ayacucho: incremento con respecto a los precios de mercado (campaña 1999/2000)

Producto	Diferencia (%)
Papa	+ 125,5
Quinua	+ 41,5
Trigo	+ 101,6
Maíz	+ 22,4
Morón	+ 95,8
Chuño	+ 33,3
Papa seca	+ 40,0

Así, el impacto sobre el ingreso no registra siempre un sesgo claro a favor de los pequeños agricultores. Algunos productores de mayor tamaño obtienen importantes beneficios al acceder a estos programas. El diferencial de precios es una señal percibida rápidamente por los agentes más dinámicos, quienes cuentan con información oportuna y capital propio para costear los gastos del proceso. Por ello, no constituye un mecanismo eficiente para beneficiar a los pequeños agricultores.

Este problema puede deberse a las debilidades de los sistemas de control de acceso al programa de compras. Un sistema de control en campo y una red de acopio en el nivel local permitirían un acceso más fácil y discriminado de los pequeños productores. Pero ello obligaría al Pronaa a incurrir en mayores costos operativos, lo que perjudicaría a los beneficiarios y agravaría el efecto negativo que ya tienen los precios artificialmente altos.

Conclusiones y recomendaciones

Pese al impacto que el programa de compras locales puede tener sobre los ingresos del productor, resulta evidente que implica mayores costos de abastecimiento para los programas de apoyo alimentario, lo cual se traduce en menor cantidad de beneficiarios o menor calidad de las raciones.

En tal sentido, este programa entra en una contradicción con las prioridades de la política social, al apelar a un mecanismo poco eficiente para transferir recursos a

«El diferencial de precios es una señal percibida rápidamente por los agentes más dinámicos, quienes cuentan con información oportuna y capital propio para costear los gastos del proceso. Por ello, no constituye un mecanismo eficiente para beneficiar a los pequeños agricultores»

sectores vagamente definidos, mientras que reduce el apoyo a otros cuyas necesidades son muy precisas. La incompatibilidad, sin embargo, no está en los principios del programa de compra, sino en sus intenciones políticas, dirigidas a fortalecer las bases políticas o imagen del régimen fujimorista en el ámbito rural.

Además, aceptando que la utilización de precios de garantía fijados arbitrariamente puede tener un impacto considerable sobre los ingresos brutos agrícolas, se observó que muchos productores que acceden a estos programas no son siempre pequeños agricultores, existiendo filtraciones de productores de mayor tamaño. Resulta prácticamente imposible, por los costos de una supervisión rigurosa, establecer mecanismos de control razonablemente eficaces y baratos.

Recomendaciones de política

En primer lugar, urge definir las funciones del Pronaa, estableciendo sus prioridades y los límites de sus autonomía institucional. Algunos siguen concibiendo al Pronaa como un híbrido entre ENCI (Empresa Nacional de Comercialización de Insumos) y Cáritas, encargado de donar alimentos pero también de otorgar precios de garantía y subsidios. La influencia del Ministerio de Agricultura, en ese sentido, constituye un factor perturbador sobre la gestión de dicha institución. Por lo tanto, se debe subordinar todo a la satisfacción de las necesidades de apoyo alimentario de los grupos más vulnerables y descartar, públicamente, el rol del Pronaa como regulador de precios en los mercados agrarios. Las compras del Pronaa, aunque no se apliquen precios de garantía, constituyen de todos modos un beneficio para los agricultores locales, que cuentan con un comprador adicional en sus respectivos ámbitos.

Pero resulta fundamental una mayor transparencia en la gestión. Se debe preparar y difundir la programación detallada de las compras durante el año, así como permitir su seguimiento y verificación por parte de la sociedad civil. Ello permitirá aislar a la institución de las presiones provenientes del sector agrario y también evitar desequilibrios presupuestales.

Por otro lado, para eliminar el problema de las filtraciones en el programa de compras locales, hay dos opciones: aplicar mecanismos de control más estrictos o eliminar las distorsiones que provocan el interés por obtener ganancias extraordinarias mediante la participación en estos programas. Dado que la primera resulta inaplicable porque absorbería recursos destinados al apoyo alimentario, la opción recomendada es eliminar la distorsión, es decir, el diferencial de precios entre el del Pronaa y el del mercado. Ello reduciría costos de manera directa (monto subsidiado) e indirecta (menores costos de control), con lo cual se liberarían recursos que podrían ser canalizados al apoyo alimentario. La discriminación de proveedores es un mecanismo muy ineficiente de transferir recursos a sectores rurales empobrecidos.

Finalmente, deben mantenerse vigentes las normas que disponen el uso de alimentos nacionales en los programas de apoyo alimentario. Hay que recordar que la población objetivo prioritaria de estos programas son los niños, quienes recién están formando sus patrones de consumo, siendo importante que conozcan y aprecien los alimentos producidos localmente, tanto por razones económicas como de seguridad alimentaria. Deben promoverse, complementariamente, las compras de alimentos con alto contenido nutricional, tanto en estado fresco como los agroindustriales. Ello también puede servir como mecanismo de focalización si se coordina con actividades productivas impulsadas por el sector agrícola. En ese sentido, podrían articularse, por ejemplo, los programas de compra del Pronaa con iniciativas como el Fopro (Programa de Promoción para el Desarrollo Productivo), creado en los últimos meses del anterior régimen, que debía financiar proyectos de desarrollo agrícola en las regiones más pobres del país.

«Algunos siguen concibiendo al Pronaa como un híbrido entre ENCI (Empresa Nacional de Comercialización de Insumos) y Cáritas, encargado de donar alimentos pero también de otorgar precios de garantía y subsidios»

Crédito agrario en el Perú ¿qué dicen los clientes?*

Carolina Trivelli (IEP)

El tema del financiamiento, desde hace muchos años, ha sido considerado como uno de los principales "cuellos de botella" que enfrentan los agricultores y pobladores rurales para el desarrollo de sus actividades.

A partir de 1999, la tendencia creciente del volumen de fondos intermediados por el sector formal se revierte. Como se puede apreciar en el cuadro 1, desde 1994, el total de colocaciones en el sector agropecuario ha crecido a una tasa decreciente, hasta que la tendencia se revirtió en 1999. Entre marzo de 1999 y abril de 2000, las colocaciones bancarias en el sector cayeron en más de 35%.

Sin embargo, de acuerdo con los resultados del Censo Agropecuario de 1994, más grave que el bajo porcentaje de agricultores con crédito resulta el reducido número de agricultores que lo solicitan. Esto demuestra que si bien existen problemas por el lado de la oferta de fondos hacia el sector agropecuario, también existen limitaciones por el lado de la demanda de crédito por parte de los agricultores. Aquellos que acceden a algún tipo de crédito en el medio rural, lo hacen mayoritariamente de fuentes informales.

El objetivo general de esta investigación es identificar las razones que explican la existencia de un conjunto significativo de pequeños agricultores que se abstienen voluntariamente de solicitar un crédito al sector formal, a pesar de desearlo y necesitarlo, y por ello no participan en el mercado formal de créditos. Conocer las razones tras este comportamiento, permite proponer acciones de política que puedan ser implementadas por el sector público o por los propios intermediarios formales con miras a hacer efectiva esta demanda.

En el presente documento nos centraremos en la problemática de los pequeños productores. Para ello analizaremos el caso de los productores agropecuarios adecuadamente integrados con los mercados y factores, con el fin de no introducir mayores distorsiones en su situación para acceder al mercado financiero.

El acceso a financiamiento en el ámbito rural

Los pequeños productores tienen mayores posibilidades de ser racionados por los intermediarios financieros y de sufrir mayores impactos negativos derivados de las fallas de los mercados rurales, y por ello son más vulnerables.

Existen numerosas restricciones para acceder al crédito formal. En primer lugar, muchos intermediarios formales trabajan solo con productores de determinada escala y/o con tipos de productos prede-

*/ Resumen del documento homónimo, Lima: CIES-IEP, mayo 2001.

Cuadro 1

Relación entre el PBI y las colocaciones formales en el sector agropecuario
(millones de nuevos soles)

Ratio	1995	1996	1997	1998	1999
Colocaciones formales en el sector agropecuario (1)	636	997	1.315	1.548	1.485
PBI nominal del sector agropecuario	8.672	10.290	11.119	12.276	12.279
Colocaciones formales en el sector agropecuario como porcentaje del PBI agropecuario	7,33	9,69	11,83	12,61	12,10

(1) Considera colocaciones de la Banca Múltiple, empresas financieras, Cajas Rurales de Ahorro y Crédito y Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.
Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), *Información financiera mensual de Banca Múltiple, Empresas Financieras, Empresas de Arrendamiento y Entidades Estatales*,Lima: SBS, varios años. INEI, *Agregados macroeconómicos de la oferta y demanda global 1991-1999 (Año base 1994)*, Lima: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, 2000.

finidos. En segundo lugar, estos productores enfrentan altos costos de transacción para acceder al crédito. En tercer lugar, dado que estos agricultores no tienen gran capacidad de paliar *shocks* externos, son en principio adversos a poner en riesgo su tierra, que constituye su principal activo económico. En cuarto lugar, muchos agricultores pequeños y medianos no cuentan con títulos de propiedad de su tierra saneados, lo cual los deja fuera del mercado formal de créditos porque el título representa una condición necesaria. En quinto lugar, hay un grave problema de desinformación sobre cómo operan los intermediarios formales y sobre la terminología financiera mínima, incluso en las zonas más integradas y modernas de nuestra costa. Finalmente, la exigencia de los prestamistas de "verificaciones" sobre la información proporcionada por los prestatarios es un claro mecanismo para reducir las asimetrías de información existentes, pero impone mayores costos de transacción que disuaden a los prestatarios a trabajar con este tipo de intermediarios.

Existe, entonces, una combinación de restricciones y limitaciones impuestas por los prestamistas formales, y de riesgos y falta de requisitos por el lado de los pequeños y medianos agricultores. Ello, por un lado, genera un racionamiento crediticio por parte de los intermediarios. Por otro lado, propicia que un conjunto de demandantes potenciales, conscientes de necesitar y desear un crédito formal y con capacidad de honrar sus deudas, no llegue a expresar su demanda en el mercado. A estos últimos denominamos auto-racionados.

La existencia de prácticas de auto-racionamiento tiene un impacto directo en el desempeño del mercado de créditos. Mientras más significativo el número de auto-racionados, menor espectro de clientes entre los cuales los intermediarios deben y pueden escoger. Así, se compromete no solo la eficiencia del sistema de asignación, a pesar de las intrínsecas fallas mencionadas, sino también el potencial de la plaza rural como ámbito de trabajo de los intermediarios formales.

Los auto racionados: el caso del valle del Huaral

El trabajo se realizó en el valle del Huaral en dos momentos distintos que corresponden a la expansión y contracción de las colocaciones formales. Los resultados obtenidos en 1998 señalan que las prácticas de racionamiento, rechazo de solicitudes y de racionamiento por cantidades, no son frecuentes; lo cual demuestra que el exceso de demanda no llega a presentarse en el mercado.

Los auto-racionados pueden dividirse entre aquellos que se consideran sujetos de crédito (auto-racionados tipo I) y los que no (auto-racionados tipo II). Los resultados de la encuesta revelaron que los que sí se consideran sujetos de crédito son el grupo más numeroso.

En un escenario donde solicitar crédito tiene costos significativos, los productores con menos recursos no solicitarán crédito en la medida que no cumplen con los requisitos exigidos por los prestamistas: escala mínima, tipo de cultivo y titulación de tierras como garantía principal. Los auto-racionados del tipo II se mantienen en esta condición en la medida que los oferentes no cambien sus normas y requisitos.

De otro lado, los auto-racionados tipo II (dados los altos costos de transacción en los créditos formales, la aversión a arriesgar la tierra como garantía y los problemas de información) deciden racionarse a priori sin la intervención del mercado como asignador.

« (...) establecer una hipoteca sobre un predio rural implica costos fijos (...) Esto resulta significativo tomando en cuenta que el 80% de los créditos con el sector formal son menores a US$ 1.000 por hectárea, y que la gran mayoría de agricultores del país tiene menos de 5 hectáreas»

Costos y condiciones de los productos financieros formales

Los costos de solicitar un crédito, tanto del sector formal como del informal, son de diversa índole (visitas al prestamista, presentación de documentación) y varían de un prestamista a otro. Generalmente, los prestamistas formales son los que exigen los mayores costos de este tipo. Una vez que el crédito ha sido aprobado, se debe concretar las garantías y demás requisitos para obtener los desembolsos aprobados. Dado que la mayoría de prestamistas formales exigen la tierra como garantía, establecer una hipoteca sobre un predio rural implica costos fijos; a mayor área, menor costo relativo. Esto

« (...) el título de propiedad no siempre resulta un instrumento deseable para obtener crédito, pues utilizar la tierra como garantía implica asumir el riesgo de perder este activo, el único, en la mayoría de casos, de los pequeños productores»

resulta significativo tomando en cuenta que el 80% de los créditos con el sector formal son menores a US$ 1.000 por hectárea, y que la gran mayoría de agricultores del país tiene menos de 5 hectáreas.

En cuanto a los costos de transacción, que incluyen costos legales y costos asumidos por los prestatarios por concepto de visitas del prestamista para concretar el crédito, se ha encontrado que en promedio representan el 7% del monto transado de crédito. Muchos de los prestamistas entrevistados señalaron que como no contaban con personal especializado en peritaje agronómico o legal, necesitaban contratar personal externo para cada caso; al hacerlo trasladan el íntegro de este costo a los productores.

Adicionalmente, habría que añadir los costos que varios agricultores mencionaron tener que asumir ante el incumplimiento de los plazos inicialmente estimados para recibir crédito. Como la actividad agrícola cuenta con una disponibilidad determinada de capital en determinada época del año, los productores, ante las demoras en el desembolso del crédito, recurren a créditos de corto o muy corto plazo en el sector informal, que repagan con el desembolso del sector formal.

Finalmente, existen costos de transacción ligados a la propia transacción formal. Los llamados portes y comisiones que se ven obligados a cubrir los prestatarios, pues los intermediarios les exigen tener una cuenta corriente o de ahorros en la institución.

Todos los auto-racionados, por razones de costos, trabajaron en 1998 con crédito informal. Este grupo de agricultores es el más rico dentro de los auto-racionados que se consideran sujetos de crédito, es el que posee mayor índice de integración de mercados y el que cuenta con mayor capacidad de pago.

Aversión a arriesgar la tierra

La hipoteca de la tierra no solo sirve como una garantía para cubrir el monto prestado en caso que el prestatario decida no cumplir con su contrato de crédito o no pueda cumplir con él por fallas en su producción, sino también como una garantía ante eventualidades de un *shock* externo que lleve al deudor a una situación de insolvencia.

Ante los elevados riesgos y demoras en los procesos judiciales para ejecutar garantías (*enforcement*), los prestamistas exigen hipotecas por montos considerablemente mayores al monto del crédito. Así, el título de propiedad no siempre resulta un instrumento deseable para obtener crédito, pues en la medida que no hay mecanismos de seguros, utilizar la tierra como garantía implica asumir el riesgo de perder este activo, el único, en la mayoría de casos, de los pequeños productores.

Nuestra encuesta reveló que esta era la segunda razón en importancia mencionada por los agricultores. Los agricultores de este grupo trabajaron con crédito de alguna fuente informal. Al igual que los auto-racionados por costos, este grupo tiene ingresos significativos de fuentes no agrícolas y están adecuadamente integrados con los mercados de productos.

Información y otros

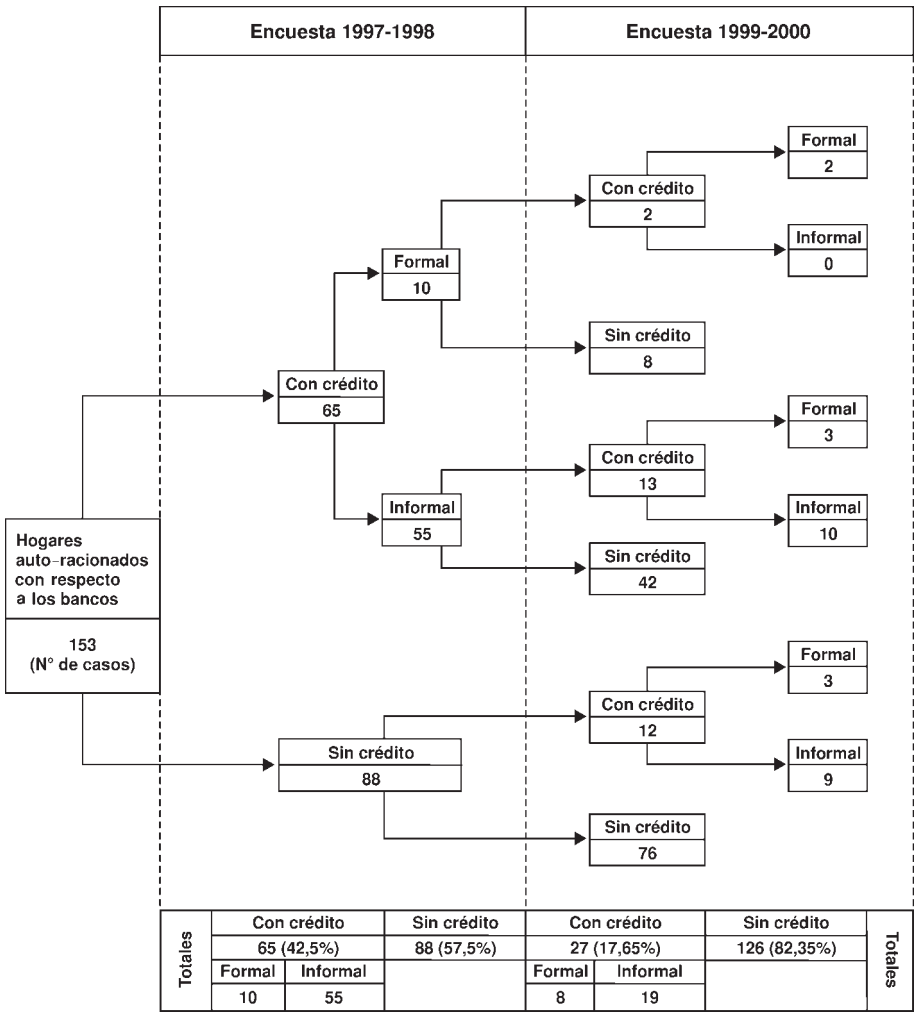
Existen problemas de desinformación sobre cómo trabajan los intermediarios formales, por la ausencia de políticas de difusión y asesoramiento para los productores que desean iniciar gestiones con dichos intermediarios. El rol de las organizaciones de productores, las ONGs y los propios intermediarios formales debe ser decisivo en este tema.

Un tercio de los agricultores de este grupo señaló no trabajar con intermediarios formales por falta de información sobre su modo de operar, mientras que el resto señaló haber tenido malas experiencias (malas campañas, problemas productivos, etc.) que los llevaron a incumplir el repago o estar, actualmente, pagando una deuda con algún intermediario formal.

Sumada a estas razones, la información recogida en el año 2000 sobre los agricultores auto-racionados reveló dos hechos (ver el gráfico 1). En primer lugar, la contracción del crédito para la agricultura tuvo impacto directo en los agricultores de la zona, tanto para los que venían trabajando con crédito formal como para aquellos que lo hacían con crédito informal. En segundo lugar, esta contracción llevó a que muchos

Gráfico 1

Hogares racionados con respecto a los bancos



de los agricultores que optaban por auto-racionarse, siendo conscientes de su deseo y necesidad de contar con crédito formal, pasen al grupo de aquellos que no necesitan ni desean crédito formal bajo ninguna condición. Es decir, dejan de ser potenciales demandantes de crédito.

El porcentaje de agricultores con algún crédito se redujo drásticamente, incluso en el caso del crédito informal. Esta reducción revela limitaciones por el lado de la oferta luego del fenómeno El Niño y la crisis financiera, y revela también una mayor aversión de los productores a arriesgarse ante la reciente experiencia de *shocks* exógenos. Existe una reducción en la voluntad y deseo de trabajar con intermediarios formales muy marcada por la coyuntura, cuya contraparte es una reducción en la demanda potencial por crédito.

Conclusiones y recomendaciones

Uno de los objetivos principales de esta investigación era plantear propuestas para reducir el auto-racionamiento. El problema mayor, en la actualidad, es revertir tanto el proceso de retirada de los intermediarios formales del campo como la reducción de la demanda, potencial y efectiva, de crédito formal de parte de los pequeños productores.

El auto-racionamiento de los que no se consideran sujetos de crédito se reducirá en la medida que la titulación y saneamiento legal de las tierras se concluya y se logre agilizar el sistema de registro y catastro de la propiedad rural. Complementariamente, los intermediarios financieros y los entes del sector público deben realizar un trabajo conjunto que tenga como finalidad facilitar la información sobre régimen de tenencia, procedimientos para la constitución de hipotecas, su levantamiento, entre otros.

Se puede esperar una reducción moderada en las tasas de interés, si se reduce el riesgo y si los sistemas de selección y supervisión de los créditos al sector agropecuario se hacen más eficientes y eco-

« (...) resulta ilustrativo que las políticas de refinanciamiento de los prestamistas informales ante casos de shocks *externos ni siquiera consideran como moroso al deudor, sino que amplían los plazos del crédito original»*

nómicos. Para ello, proponemos analizar la viabilidad de crear un fondo de garantía o seguro para los casos de *shocks* externos negativos. Este tipo de fondo permitirá que los intermediarios reduzcan el riesgo de enfrentar problemas de morosidad por insolvencia de toda su cartera agropecuaria. Asimismo, reducirá la aversión de los pequeños y medianos agricultores comerciales a utilizar su tierra como garantía.

Cuando ante un *shock* externo los clientes morosos por insolvencia solicitan refinanciación al banco, este aprueba el proyecto clasificando al crédito como "dudoso", con lo cual debe hacerse provisiones por el 60% del monto refinanciado. Es necesario estudiar la opción de clasificar tanto estas refinanciaciones como el proyecto crediticio original, y con ello reducir su costo. En este sentido, resulta ilustrativo que las políticas de refinanciamiento de los prestamistas informales ante casos de *shocks* externos ni siquiera consideran como moroso al deudor, sino que amplían los plazos del crédito original.

Otra forma de reducir costos es a través del desarrollo, difusión y adaptación de tecnología crediticia para este sector. Esto requiere de una escala determinada de operaciones y de una apuesta de los intermediarios por ampliar su cartera en este ámbito. Para mejorar la selección de clientes y reducir los costos de transacción, debe prestarse más atención a los sistemas operativos de los intermediarios más innovadores (algunas CRACs, EDPYMEs, ONGs, casas comerciales, casas mayoristas) y al tipo de garantía con la que trabajan; asimismo, debe apoyarse la generación de sistemas de información crediticia en el nivel local. Complementariamente a los beneficios de la integración horizontal, la integración vertical entre prestamistas resulta una opción atractiva para combinar tecnologías tradicionales con otras más innovadoras y especializadas. La recopilación y análisis de los nuevos procedimientos debe estar a cargo de la comunidad académica, los organismos supervisores (Superintendencia de Banca y Seguros-SBS) y las organizaciones de intermediarios.

Para crear y consolidar un sistema financiero rural, se requiere de instituciones sólidas y solventes. En este contexto, resulta fundamental establecer mecanismos para atraer capitales hacia ellas. La capitalización puede darse a través de incentivos tributarios, para que intermediarios más sólidos adquieran paquetes accionarios de los más pequeños. Además, estos incentivos deben orientarse a aquellos con mayores colocaciones en el ámbito rural, con lo cual la rentabilidad de la cartera agropecuaria aumentaría.

El Ministerio de Agricultura y el sector público en general, otorgan una cantidad nada despreciable de productos bajo la modalidad de crédito; sin embargo, este no produce efectos positivos en el mercado financiero. Las estrategias de intervención del Estado deben diseñarse sobre la base de propuestas de desarrollo que potencien iniciativas privadas, no que las suplanten. Las universidades, ONGs y empresas privadas pueden contribuir a diseñar estrategias alternativas de asignación de los créditos.

Actualmente, la SBS cuenta con una central de riesgos que proporciona información a todos los intermediarios formales; asimismo, existen cuatro centrales de riesgo privadas. Sin embargo, para la gran mayoría de pequeños prestamistas que colocan fondos en el medio rural, la información de estas centrales es insuficiente o inexistente. Es necesario desarrollar pequeñas centrales de riesgo en el nivel local alimentadas por los intermediarios de la región, formales e informales. La característica local es fundamental; luego, debe buscarse un sistema de agregación total de estas pequeñas centrales de riesgo y de integración con las centrales de riesgo ya existentes.

«Las estrategias de intervención del Estado deben diseñarse sobre la base de propuestas de desarrollo que potencien iniciativas privadas, no que las suplanten»

Efectos de la titulación y registro sobre el grado de capitalización en la agricultura peruana [1]

Ursula Aldana y Ricardo Fort (GRADE)

El programa de ajuste macroeconómico y reformas estructurales, implementado en Perú desde 1990, perseguía, entre otros objetivos, disminuir la intervención del Estado y lograr una mayor apertura económica. En ese sentido, dos de los principales cambios que afrontó el sector agrario fueron la liberalización del régimen de tenencia de la tierra y la liberalización del mercado financiero. Estas medidas requerían ser acompañadas necesariamente por una política de titulación que permitiera el uso de la propiedad como colateral.

La hipótesis de esta investigación es que hay dos beneficios principales que se obtienen con esta política. Por un lado, el título de propiedad otorga seguridad de tenencia a su poseedor, ya que este puede apropiarse de los retornos derivados de las inversiones que realiza. Por otro lado, le permite un mayor acceso a fuentes de crédito, dado que puede entregar su tierra como colateral.

Sin embargo, pueden existir algunas limitaciones a este planteamiento. En primer lugar, es posible que las comunidades campesinas sean instituciones capaces de ofrecer más seguridad que un sistema de propiedad individual. Por otra parte, la titulación y registro funcionarían en un escenario de mercados competitivos; sin embargo, al existir imperfecciones en otros mercados, las medidas no tendrían los efectos esperados. Adicionalmente, existen otros problemas como los altos costos de transacción en el mercado de crédito que enfrentan los pequeños productores y lo determinante que resulta la seguridad de la rentabilidad futura para acceder a las fuentes de financiamiento.

Pese al gran esfuerzo y gasto que ha implicado el desarrollo de esta política, y pese a ciertos conflictos teóricos que existen en torno a su efectividad, hasta la fecha no se cuenta con un análisis empírico global que respalde dichas medidas y que explique los beneficios concretos que se espera obtener de ellas. En ese sentido, el objetivo de la presente investigación es verificar empíricamente si la titulación y registro permite, en efecto, un mayor grado de capitalización por parte de los productores agropecuarios, a través de la seguridad otorgada con respecto a la apropiación de los futuros beneficios y a través del acceso a los mercados de crédito.

La liberalización del mercado de tierras

Una de las primeras medidas llevadas a cabo fue la regularización de la propiedad de los llamados "parceleros", mayoritariamente ubicados en la costa. En 1992 se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), al cual se le encarga perfeccionar la propiedad agraria en el ámbito nacional. Inicialmente, su rol fue regularizar solo la propiedad rural del área afectada por la ley de reforma agraria y de las tierras eriazas en posesión de particulares.

Por otro lado, como parte de la reestructuración del sector agrícola en los noventa, el gobierno disuelve definitivamente el Banco Agrario en 1992. Esta liberalización del mercado financiero necesitaba ser acompañada de una política de titulación que permitiera el uso de la propiedad como colateral.

«Pese al gran esfuerzo y gasto que ha implicado el desarrollo de esta política, y pese a ciertos conflictos teóricos que existen en torno a su efectividad, hasta la fecha no se cuenta con un análisis empírico global que respalde dichas medidas»

En 1995 se da la nueva ley de tierras, con la intención de generar un único marco jurídico y de política para las tierras rurales. A fines del mismo año, se intenta dar una mayor cobertura al proceso de formalización de la propiedad rural. Así, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) inicia una estrecha coordinación con el PETT, lo cual incrementa significativamente los recursos y las metas de cobertura en el proceso de formalización rural.

Según el III Censo Nacional Agropecuario, del universo existente

[1/] Resumen del documento homónimo, desarrollado en el marco del concurso de investigaciones del CIES, auspiciado por ACDI-IDRC.

de parcelas (5,7 millones), un 41,2% posee título de propiedad individual y solo un 17% se encuentra además registrado. Entre 1993 y 1997, el trabajo realizado por PETT-Sunarp ha entregado unos 200.000 títulos registrados, con lo cual se ha pasado del 17% al 21,4%.

Marco teórico

La titulación y registro puede permitir un mejor funcionamiento del mercado de tierras y contribuir a la capitalización y desarrollo de los agricultores. En particular, afectan a dos variables fundamentales: la seguridad de tenencia y el acceso al crédito.

Seguridad de tenencia

En un sistema donde los bienes son de acceso general o libre, los agentes no tienen ningún incentivo para manejarlos correctamente y se genera una tendencia a su sobreexplotación. Cuando los derechos de propiedad se definen adecuadamente, en cambio, cada propietario individual debe tomar en cuenta los costos que sus acciones generan sobre el bien.

Esta definición de derechos, asimismo, asegura que los usuarios se apropien de los retornos derivados de la inversión que ejecutan en sus bienes, con lo cual se incrementan los incentivos a invertir. De esta manera, la seguridad de tenencia se basa en una definición clara de los derechos de propiedad sobre un bien. En el caso de la tierra, la seguridad de tenencia que otorga el título de propiedad constituye un incentivo para realizar mejoras a la tierra y no degradar el recurso.

Dentro de un mismo sistema de propiedad privada, sin embargo, pueden existir distintos niveles de seguridad de tenencia. En el caso del agro peruano, los agricultores cuentan con diversos documentos que respaldan su derecho de propiedad sobre la tierra que utilizan, o en algunos casos simplemente no cuentan con documento alguno. Podemos encontrar, entonces, distintos niveles de seguridad de tenencia: los propietarios que poseen título y registro de sus tierras; los que poseen un título de propiedad pero que no se encuentran registrados; y, finalmente, los que ni siquiera poseen un título formal.

Acceso al crédito

La titulación y registro podría contribuir de manera significativa a la formación de un mercado de crédito en el agro, ya que permite a sus propietarios la entrega de la tierra como colateral, lo cual reduce el riesgo asumido por los prestamistas y aumenta la probabilidad de acceso al crédito. Es importante diferenciar los dos tipos de crédito a los que pueden acceder los agricultores en el ámbito rural: el crédito formal, constituido básicamente por la banca comercial, y el crédito informal, conformado por comerciantes, habilitadores, amigos y parientes.

Se espera que la titulación y registro tenga un mayor impacto en el acceso al crédito formal, ya que es ahí donde existe una mayor necesidad de garantías. Los prestamistas formales enfrentan mayores costos para acceder a la información sobre los prestatarios y la rentabilidad de sus proyectos. Asimismo, tienen una menor capacidad social de coacción sobre ellos, debido a que no forman parte de su entorno.

Existen factores adicionales que impiden el acceso al crédito formal. Los costos de transacción, en ese sentido, representan uno de los principales obstáculos, sobre todo para los productores pequeños. Ellos necesitan montos pequeños y enfrentan costos de transacción bastante elevados. Al mismo tiempo, la tierra que pueden ofrecer como colateral carece de valor comercial para los bancos, los cuales enfrentan restricciones a su venta porque están vinculados a empresarios que demandan extensiones de mayor tamaño.

Resultados de las estimaciones

La base de datos del III Censo Agropecuario fue la fuente principal de información de esta investigación. El total de unidades agropecuarias utilizado para el análisis es de aproximadamente 1,7 millones.

Para realizar las estimaciones se consideró solamente la información perteneciente a la región de la costa. Esta decisión se basa en dos aspectos fundamentales. Por un lado, la información censal de la sierra sobre titulación y registro parece estar gruesamente sobre-

«Los prestamistas formales enfrentan mayores costos para acceder a la información sobre los prestatarios y la rentabilidad de sus proyectos. Asimismo, tienen una menor capacidad social de coacción sobre ellos»

« (...) cobra importancia para el nivel de capitalización si el productor vive o no en la unidad agropecuaria (...) Esto puede significar cierta debilidad del Estado para asegurar los derechos de los propietarios»

estimada. Por otro lado, incluir la región selva en el análisis implicaría considerar una serie de factores adicionales que ya han sido abordados en estudios anteriores (economías de frontera, comunidades nativas, etc.) y que nos alejarían de los temas planteados para este estudio.

Fue importante, asimismo, diferenciar el acceso al crédito formal del acceso al crédito informal. Dentro del crédito formal se incluyó al crédito brindado por la banca comercial y por las cajas rurales. Dentro del informal se incluyó al otorgado por comerciantes, habilitadores, empresas textiles, molinos, ONGs, entre otros.

Acceso al crédito formal

Tanto la titulación como el registro incrementan la probabilidad de acceder al crédito formal. Sin embargo, las tierras tituladas y registradas tienen un mayor impacto que las tierras tituladas pero no registradas. Esta diferencia se debe a la seguridad adicional otorgada por la inscripción en registros públicos.

Al mismo tiempo, es importante notar que las unidades de mayor tamaño y con mayor dotación de capital humano, es decir, aquellas con mayor nivel de productividad, tienen una mayor probabilidad de acceder al crédito formal. Por su parte, los costos de transporte (reflejados en la distancia a la capital provincial, cuán transitable es la vía principal del distrito, entre otros) disminuyen la probabilidad de acceder al crédito formal al aumentar los costos de transacción.

Como se dijo anteriormente, los pequeños productores pueden enfrentar dificultades para acceder al crédito formal, aun cuando tengan sus parcelas tituladas y registradas, debido a que enfrentaban restricciones asociadas al tamaño de las propiedades. Para probar esta hipótesis, se realizó una estimación adicional estableciendo rangos de tamaño de las tierras. Los resultados mostraron que el registro de la tierra no tiene ningún efecto en la probabilidad de acceder al crédito para productores con menos de una hectárea estandarizada. Asimismo, se observó que el impacto del registro se incrementa a medida que aumenta el tamaño de la propiedad.

Acceso al crédito informal

En primer lugar, las estimaciones señalan que tanto la titulación como el registro incrementan la probabilidad de acceder al crédito informal. Sin embargo, el registro tiene un impacto bastante menor en este caso. Ello se debe a que el sector formal tiene una mayor necesidad de garantías.

Por otra parte, los resultados muestran que la pertenencia a una comunidad incrementa la probabilidad de acceder al crédito informal en mayor medida que la titulación o registro de las tierras. Ello sugiere que el respaldo de la comunidad y sus reglas internas son suficientes para asegurar este tipo de préstamos a sus miembros. Asimismo, este hecho puede indicar que ante la limitación de acceder a fuentes formales, el crédito informal se convierte en un fuerte sustituto para los comuneros.

Finalmente, resulta muy importante la constatación de que no existe una relación significativa entre el tamaño de la explotación agropecuaria y el acceso al crédito informal. A diferencia del sector formal, en este caso, el coeficiente asociado al tamaño de la tierra no es significativo. Esto se debe a la existencia de bajos costos de transacción para los préstamos dentro del sector informal.

Nivel de capitalización

La estimación realizada revela que las unidades agropecuarias registradas presentan mayores niveles de capitalización. La seguridad de tenencia otorgada por el título también afecta positivamente a esta variable. El coeficiente asociado al registro, sin embargo, es significativamente mayor que el asociado al título. Por otro lado, contrariamente a lo esperado, la pertenencia a una comunidad campesina no parece permitir un incremento en los niveles de capitalización, a pesar de otorgar un mayor grado de seguridad de tenencia.

El acceso al crédito formal, tal como se suponía, tiene un efecto positivo sobre el nivel de capitalización. Según los coeficientes estimados, si la probabilidad de acceder a crédito formal aumenta en 1%, el índice de infraestructura se incrementa en US$ 276. Sin embargo, en el caso del crédito informal, la relación no es clara, incluso el coeficiente presenta signo negativo.

Una variable que cobra importancia para el nivel de capitalización

es si el productor vive o no en la unidad agropecuaria, lo que puede entenderse como un nivel de seguridad de tenencia, donde quien respalda la propiedad no es sino el mismo productor establecido físicamente en su predio. Esto puede significar cierta debilidad del Estado para asegurar los derechos de los propietarios.

Los coeficientes de los activos complementarios a la infraestructura, que afectan a la rentabilidad de la inversión, aparecen con los signos adecuados. Así, presentan niveles de capitalización más altos los productores de mayor tamaño, con mayor capital humano y con mayor valor de equipo y maquinaria.

Conclusiones

La principal conclusión de esta investigación es que la titulación y registro genera mayores niveles de capitalización. Las estimaciones muestran que tanto el título como el registro incrementan las probabilidades de acceder al crédito, formal e informal. Al mismo tiempo, el acceso al crédito formal permite incrementar el nivel de capitalización de la unidad agropecuaria.

Por otro lado, la mayor certeza con respecto a la apropiación de los futuros beneficios también genera mayores niveles de capitalización: se encontró que aquellos con título registrado invierten más que aquellos con títulos sin registrar, y que estos últimos invierten más que aquellos sin títulos de propiedad.

De todos modos, el registro no constituye una condición suficiente para acceder al crédito. Existen restricciones asociadas al tamaño de los productores debido a los altos costos de transacción que enfrentan los créditos en el medio rural. Así, el registro no tiene ningún efecto en la probabilidad de acceder al crédito formal para productores con menos de una hectárea estandarizada. Sin embargo, esto no ocurre en el caso de los créditos informales, ya que no existe una relación significativa entre el acceso a ellos y el tamaño de la propiedad.

« (...) el registro no tiene ningún efecto en la probabilidad de acceder al crédito formal para productores con menos de una hectárea estandarizada. Sin embargo, esto no ocurre en el caso de los créditos informales»

Organizaciones de usuarios y servicios para la pequeña agricultura de la costa de Piura [1]

Edgardo Cruzado (CIPCA)

El riego por gravedad, en la agricultura de la costa, constituye desde siempre un factor imprescindible para la actividad de casi todas las áreas cultivadas. Por ello se ha ido implementando una importante infraestructura hidráulica que ha organizado la asignación del recurso escaso. En ese sentido, las organizaciones de usuarios son instituciones sociales que realizan funciones en torno al manejo de agua de riego. Están conformadas, en su base, por agricultores con tierras que utilizan una misma fuente de agua de riego.

El objetivo central de la investigación es presentar los puntos centrales donde se pueden explorar indicadores del sistema de riego y de las organizaciones de usuarios. En primer lugar, se evalúa el manejo del agua (desde su almacenamiento, incluyendo tanto su sistema de planificación como la organización, hasta los ajustes y la propia flexibilidad con que cuenta) con la finalidad de demostrar que existe una sobre oferta del recurso. En segundo lugar, se analizan los aspectos económicos del sistema (su recaudación y asignación presupuestal), de manera que se puedan diseñar mejoras en los mecanismos de recaudación y los procesos administrativos para una gestión económica y operativa que asegure la 'sostenibilidad' del sistema. Finalmente, se analiza la institucionalidad, representatividad y organización del sistema, con el fin de establecer las distancias que existen entre los usuarios y los órganos centrales de administración y distribución del agua de riego.

Las fuentes de información utilizadas en el nivel de organizaciones de usuarios son entrevistas a delegados de agua y directivos de las Comisiones de Regantes de Puntuyala y Cumbibira en el Bajo Piura. Para los datos de la oferta y la demanda de agua, así como para los indicadores económicos, asumimos solo el espacio de la Junta de Usuarios del Medio y Bajo Piura.

Marco legal

Dentro de las normas de explotación y uso del Estado, el agua de riego se encuentra contemplada como recurso natural público. La Ley General de Aguas (D.L. No. 17752 del 24/07/69), vigente desde 1969, junto con una serie de reglamentos que no han cambiado el espíritu sustancial de la norma, han transformado el sistema de aplicación y su efectividad.

A inicios de la década de los ochenta, el paradigma del Estado intervencionista empieza a cambiar. El modelo asociativo promocionado con la reforma agraria inició un acelerado proceso de crisis, que terminó con la parcelación de las grandes unidades agrícolas para dar paso a pequeñas unidades familiares. Antes de concluir el período de García, en 1989, se promulga un reglamento que traspasa las responsabilidades sobre los sistemas de riego a las organizaciones de usuarios, en la búsqueda de sanear los problemas que enfrentaban los organismos del Estado en su operación y mantenimiento.

Actualmente, la principal autoridad para el manejo del agua de riego es el Administrador Técnico del distrito de riego, funcionario público ubicado al interior del Ministerio de Agricultura, en las oficinas agrarias o distritos de riego. En la Ley de Aguas, el Administrador Técnico es un funcionario establecido para resolver conflictos de agua en primera instancia; con la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (D.L. No. 653 del 30/07/91) pasó a ser la autoridad de aguas y el encargado directo de administrar el recurso para uso agrario y no agrario. Entre otras funciones, el Administrador Técnico cumple el rol de planificador: aprueba los planes de siembra de los agricultores y coordina las actividades del mantenimiento del sistema de riego, los estudios necesarios o los trabajos de mejoramiento. También se encarga de reconocer y apoyar a las organizaciones de usuarios, así como de supervisar sus presupues-

« (...) las normas formales que existen desde hace tres décadas son cuestionadas por ser inaplicables (...) el manejo del agua de riego se sustenta en una serie de normas informales que han conseguido sostener el sistema luego de la salida del Estado»

[1/] Resumen del documento homónimo, desarrollado en el marco del concurso de investigaciones del CIES, auspiciado por ACDI-IDRC.

tos y acciones. Estas funciones del Administrador Técnico, y otras estipuladas en 1991, fueron acompañadas con la creación de una nueva instancia para espacios con sistema de riego regulado o con usos de agua intensivos y multisectoriales: la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica.

Sin embargo, las normas formales que existen desde hace tres décadas, son cuestionadas por ser inaplicables. Esto puede responder a que el manejo del agua de riego se sustenta en una serie de normas informales que han conseguido sostener el sistema luego de la salida del Estado.

Las organizaciones de usuarios en la costa de Piura

La mayor parte de los agricultores de la costa de Piura son pequeños agricultores, que conducen, en su mayoría, unidades agrícolas menores a las 3,5 hectáreas (ver el gráfico 1).

Las juntas de usuarios del Chira, de Sechura y del Medio y Bajo Piura representan un solo sistema, con una fuente principal que es la represa de Poechos, y tienen una organización particular por la presencia del Estado a partir de un organismo del Instituto Nacional de Desarrollo (Inade): la dirección ejecutiva del Proyecto Especial Chira-Piura (PECHP), un organismo del Estado que no mantiene vínculo directo con las organizaciones de usuarios, sino a través del Administrador Técnico del distrito de riego.

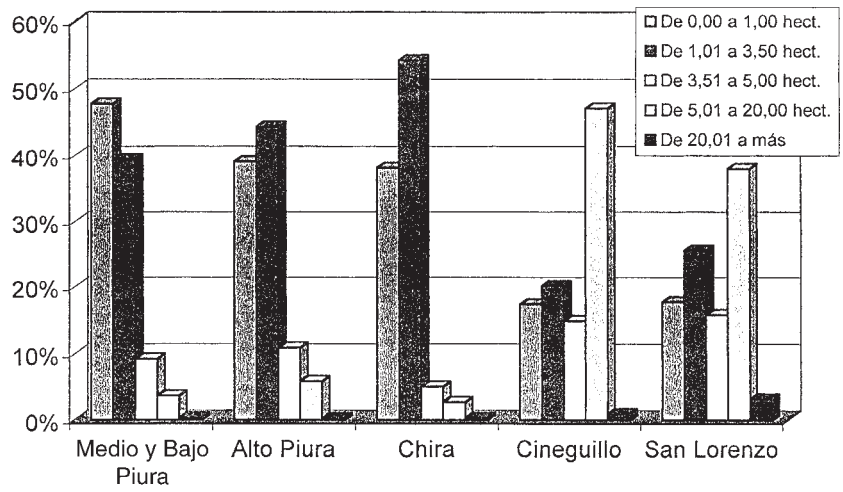
En la legislación vigente, las organizaciones de usuarios son las juntas de usuarios en un distrito de riego, al interior de las cuales se encuentran las Comisiones de Regantes. Las juntas de usuarios y las Comisiones de Regantes son las encargadas de las distribución, el cobro de la tarifa y el mantenimiento de la infraestructura de riego y de drenaje.

Según el espíritu de las normas y el discurso del Estado, las organizaciones deben ser las encargadas del manejo del sistema de riego; sin embargo, este manejo debe ser democrático y participativo. Así, las organizaciones deben asumir dos frentes: por un lado, un manejo responsable del sistema que asegure agua oportuna para sus usuarios y, por otro lado, la representatividad de sus usuarios en una figura de instancia gremial.

« (...) el agua distribuida efectivamente supera largamente los volúmenes requeridos por los cultivos. Para la campaña 1998/ 1999, por ejemplo, fue 50% más de lo necesario»

Gráfico 1

Distribución de las tierras por tamaño en la costa de Piura



Fuente: Padrones de regantes de las Juntas de Usuarios.

La oferta y la demanda

A partir de la serie histórica de caudales del río Chira, se define la probabilidad y disponibilidad del agua del río que ingresaría al reservorio de Poechos y que se podría aprovechar para un período determinado. Al mismo tiempo, se determina una demanda estimada en función de la cartera de cultivos y otros usos de agua. Definida la probabilidad de equilibrio entre lo demandado y la oferta, se plantea el manejo del reservorio en función del agua a almacenar para los meses donde los caudales del Chira no compensen las necesidades. Sobre esta estimación de oferta anual del agua, se proyecta la atención de la demanda de agua, definida por el programa de operación

semanal que elabora la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica del Chira-Piura.

El aporte de agua del Chira puede atender la demanda de agua de riego y de otros usos con una probabilidad de 75% y, además, dejar un reservorio recuperado con más de 400 millones de metros cúbicos al final del mes de junio. Sin embargo, lo que se proyecta no siempre es exactamente lo que sucede. El año 1999 resultó ser atípico, como gran parte de los años pos-Niño: mientras se pronosticaba el ingreso de 1.124 metros cúbicos entre enero y junio de 1999, estos aportes superaron los 6.000 metros cúbicos. De esta manera, la demanda pronosticada en el sistema se transforma automáticamente en el plan de cultivo y riego en las diferentes juntas de usuarios, y es calculada en función del agua que se requiere a partir de los módulos de riego determinados por la autoridad de aguas. En total, la demanda calculada para atender los cultivos del valle del Piura en el sistema del Chira-Piura, en la campaña grande de 1998/1999, fue de cuatrocientos noventa millones de metros cúbicos.

El balance presentado para el sistema se realiza meses antes de la campaña y es el filtro de los permisos que se otorgan para la siembra de los cultivos de mayor demanda de agua; en el caso del sistema Chira-Piura, arroz y algodón. Ambos cultivos, en su mes de máxima demanda de agua, requieren once millones de metros cúbicos. Sin embargo, el agua distribuida efectivamente supera largamente los volúmenes requeridos por los cultivos. Para la campaña 1998/1999, por ejemplo, sobrepasó los once millones de metros cúbicos en tres meses de campaña y en abril superó los quince millones de metros cúbicos, es decir, fue 50% más de lo necesario.

La distribución del agua en el sistema de distribución parcelario se encuentra a cargo del PECHP, en el nivel de infraestructura mayor. Desde la cabecera del canal lateral, los encargados de la distribución son las Comisiones de Regantes, a través de los sectoristas. En cada comisión, el agua se asigna en las tomas laterales, según las demandas semanales, bajo la supervisión del Administrador Técnico del Distrito de Riego. Estas demandas por toma se calculan con los pedidos semanales de los usuarios a través de un representante, denominado delegado de aguas. Dado el elevado número de áreas que tienen que atender los sectoristas, los delegados son quienes realmente asumen las funciones de distribución del agua y de coordinación para la limpieza u otros requerimientos de infraestructura.

Eficiencia económica y 'sostenibilidad'

Los ingresos económicos de las organizaciones de usuarios y de las diversas instancias técnicas y administrativas provienen de los pagos de los usuarios por concepto de tarifas y de las transferencias directas del Estado. Los usuarios del sistema, mediante sus pagos, deberían asumir los costos reales de la operación de mantenimiento e incluso el retorno de las inversiones realizadas con recursos públicos.

Existe una tarifa mínima establecida por la ley; sin embargo, en la práctica, las tarifas se determinan en las asambleas. En la junta de usuarios del Medio y Bajo Piura, la tarifa es de 0,008 soles por metro cúbico desde 1997, es decir, un tercio del valor mínimo legal por metro cúbico. El precio del agua está por debajo de lo que requiere el sistema para una eficiente operación y mantenimiento. Esto sin considerar que gran parte de los requerimientos del sistema mayor de riego son subsidiados indirectamente por el Estado, a través del presupuesto del PECHP.

Los pagos de la tarifa de agua se realizan de manera diferida; no al mes siguiente como lo indica la ley para esta modalidad, sino al final de la campaña agrícola (julio-agosto). Su cálculo no está relacionado directamente con el volumen de agua utilizado, como debería ser, sino con un pago fijo por tipo de cultivo, calculado por el módulo de riego. Como la cartera de cultivos varía cada año, los ingresos totales cambian en los años según si son más arroceros (mayores ingresos) o algodoneros (menos ingresos). El sistema de tarifa por cultivo tiene problemas para generar incentivos de ahorro de agua: mientras que el pago no sea por volumen, el agricultor no tendrá incentivos para ahorrarla porque las organizaciones de usuarios no cuentan con mecanismos de control o verificación.

« (...) los recursos de las organizaciones se deben asignar sobre todo a la operación del sistema y su organización. Sin embargo, en la realidad, el 72% del total presupuestado se gasta entre amortización de deudas bancarias y pago del personal»

La asignación de los recursos de las organizaciones se determina por el presupuesto anual de cada Comisión de Regantes, después de deducir los componentes de la tarifa que no le corresponden. Según el presupuesto de 1999, estos recursos se deben asignar sobre todo a la operación del sistema y su organización: entre ambos, el 75% del presupuesto. Sin embargo, en la realidad, el 72% del total presupuestado se gasta entre amortización de deudas bancarias y pago del personal. Con ello, los recursos destinados a inversiones, así como obras de operación y mantenimiento del sistema, deben ser reajustados. Es preocupante el nivel de endeudamiento que han alcanzado las organizaciones de usuarios del Bajo Piura, a pesar de sus inestables ingresos.

En el año 1999, la morosidad aumentó hasta casi el 50%. Los niveles de morosidad son muy elevados, considerando que las deudas acumuladas llegan al 59% de lo asignado en el año y se arrastran desde hace siete años, lo que indica un problema de reproducción de las deudas y de incremento, al deudor se le sigue dando crédito. Esto implica que la junta de usuarios no tiene capacidad efectiva de coacción con los deudores.

Finalmente, el nivel de recaudación de las organizaciones de usuarios no es suficiente. Sus ingresos son menores que sus gastos, lo que ha determinado un endeudamiento inmanejable que repercute en el servicio que prestan las organizaciones de usuarios, en la eficiencia del sistema; y ni qué decir de su 'sostenibilidad', frente a las nulas posibles inversiones en mantenimiento de la infraestructura de riego y la de drenaje.

La 'sostenibilidad' del sistema en su conjunto está en peligro, en la medida que no existe posibilidad de invertir en mejoras de la infraestructura de distribución y tampoco en un mantenimiento adecuado. Además, en el mediano plazo, las organizaciones de usuarios del sistema Chira-Piura deben asumir la gestión de la infraestructura mayor, lo que requerirá mejoras en la gestión administrativa y presupuestal con autonomía y un aumento significativo de los recursos recaudados.

Cuadro 1

Presupuesto de la Junta de Usuarios del Medio y Bajo Piura, en 1999, por rubros

Rubro	Monto en soles	Porcentajes
Presupuesto 1999		
Operación	307.264,95	31,19
Adquisición, operación y mantenimiento	36.600,00	3,72
Organización	432.496,63	43,90
Capacitación	12.450,00	1,26
Otros	196.353,08	19,93
Total	**985.164,66**	
Presupuesto a ejecutar		
Sueldos y salarios	286.065,43	29,04
Amortización de deudas	419.338,09	42,57
Otros	279.761,20	28,40
Total	**985.164,72**	

Fuente: Junta de Usuarios del Medio y Bajo Piura.

Institucionalidad, representatividad y organización

Existen distancias en las relaciones entre usuarios y sus organizaciones. Estas se deben a problemas de representatividad y autoridad que limitan sus posibilidades de identificación y presión para ejercer principios de autoridad que permitan un adecuado manejo del sistema. Las organizaciones formales no reconocen la representatividad social que tiene el delegado de aguas, a pesar de la proximidad que tiene con los regantes de su propio distrito de riego.

Los delegados de aguas son instancias de organización menor. La función principal del delegado de aguas es la intermediación entre los usuarios, las instancias de administración del sistema, operación y mantenimiento del sistema. Podemos asegurar que la organización del sistema se ha sustentado en esas instancias representativas que han permitido que no colapse; sin embargo, el control que ejerce dicho delegado sobre los problemas de gestión social no necesariamente se complementa con una eficiente gestión técnica y económica. Se está desaprovechando la oportunidad de incorporarlos a una propuesta que mejore la distribución del agua y gestión de todos los aspectos del sistema con participación de los usuarios, y que, asimismo, fije mecanismos de control y seguimiento.

Por otro lado, la junta de usuarios carece de un sistema de informa-

ción y comunicación que permita una articulación adecuada entre los diferentes niveles asociativos y gerenciales. Tampoco cuenta con los requisitos mínimos para una adecuada operación y mantenimiento: padrón de usuarios actualizados, inventarios de infraestructura, programa anual de mantenimiento, reglamento de mantenimiento, sectorización del sistema.

Conclusiones

La oferta del recurso agua no es el principal problema para las organizaciones de usuarios, ya que la escasez relativa se agudiza por la administración y distribución más que por la demanda real. El sistema de riego Chira-Piura tiene un equilibrado manejo en su infraestructura mayor, sustentado en un sistema de planificación y distribución centralizado en el Estado. Sin embargo, este sistema sobre dimensiona la demanda de agua, de manera que la oferta supera la demanda, lo cual introduce significativos niveles de ineficiencia en el uso del recurso.

El dinero recaudado por las organizaciones de usuarios, bajo el concepto de tarifa por agua, no es suficiente y tampoco incentiva un manejo responsable del recurso, sobre todo por su modalidad de facturación fija por producto y no por volumen. Los problemas económicos amenazan la 'sostenibilidad' del sistema y las posibilidades de desarrollo de las organizaciones de usuarios.

Por otro lado, estas organizaciones de usuarios carecen de un sistema de información que permita una articulación adecuada entre los diferentes niveles asociativos y niveles gerenciales. Este problema se origina en las restricciones que tienen las organizaciones formales para articular el sistema de organización y distribución del agua de riego, lo que recae históricamente en los delegados de aguas.

Finalmente, es indispensable la organización centralizada del sistema. A través del PECHP y la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica del Chira-Piura, el Estado mantiene vicios infranqueables. Por un lado, es incapaz de manejar los problemas que se generan al interior del sistema y traslada estas responsabilidades a las organizaciones de usuarios, sin transferir las capacidades ni la autonomía necesaria. Su intervención, controlando el manejo de la infraestructura mayor, colocando una instancia tutelar como las Administración Técnica del distrito de riego y la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica, ha generado problemas de autoridad y autonomía. Por otro lado, realiza transferencias a las organizaciones de usuarios por medio de frentes no articulados, de manera que las organizaciones invierten en clientelismo con las autoridades estatales más que en gestión financiera de sus recursos o presiones para mayor recaudación.

« (...) el Estado es incapaz de manejar los problemas que se generan al interior del sistema y traslada estas responsabilidades a las organizaciones de usuarios, sin transferir las capacidades ni la autonomía necesaria»

Plantaciones forestales: la experiencia chilena, 1973-2000

Bruno Tarazona (CIUP)

Desde hace varias décadas, las políticas económicas en Perú han oscilado entre la ortodoxia y la heterodoxia, en gran medida debido a la visión cortoplacista de quienes lo han gobernado. Ello desalienta a los inversionistas, quienes requieren reglas de juego claras y estables que les permitan realizar inversiones de largo plazo. En el caso de las plantaciones forestales, esta necesidad se hace más urgente, ya que son proyectos con un período de maduración demasiado largo.

Nuestro país, específicamente la zona andina, tiene un gran potencial para el desarrollo de plantaciones forestales para uso industrial. Para Enrique Toledo, consultor forestal, dicha actividad resulta rentable en toda la sierra por debajo de los 3.800 m.s.n.m. Según sus cálculos, existen dos millones de hectáreas aptas para el cultivo, con lo cual se podría alcanzar un *stock* forestal de similar magnitud al de Chile.

Sin embargo, esta actividad ha estado sumamente descuidada por la ausencia de una ley adecuada que la fomente. Chile, por el contrario, promulgó en 1974 el D.L. No. 701 de fomento forestal. Como resultado, de exportar menos de US$ 40 millones en productos forestales en 1973, pasó a exportar alrededor de US$ 2.000 millones en la actualidad. ¿A qué se debe el enorme crecimiento de las exportaciones forestales chilenas a partir de 1974? ¿Qué políticas llevó a cabo el gobierno chileno para fomentar esta actividad? ¿Qué tan importantes han sido dichas políticas en el desempeño del sector? ¿Qué lecciones se pueden recoger de la experiencia chilena para el caso peruano? Estos son algunos de los interrogantes que se intentarán despejar en el presente artículo.

Las políticas implementadas

El régimen militar, que se inició en 1973, puso en marcha un programa de liberalización de los mercados y de apertura hacia el exterior. Desde entonces, Chile se ha caracterizado por un aumento de sus exportaciones, principalmente las cupríferas y las basadas en recursos naturales, entre los que se encuentran los productos forestales.

El impulso de la actividad forestal en Chile se basó en dos pilares: las políticas específicas de fomento forestal, y el hecho de que los bosques se declararan de propiedad privada e inexpropiables. Además, claro está, resultó fundamental la estabilidad de largo plazo, ya que en el pasado las políticas económicas eran sumamente volátiles y estaban sujetas a cambios drásticos, en parte por motivos políticos.

El fomento de la actividad forestal

Desde 1931, ya existía en Chile una "Ley de Bosques" (D.S. No. 4363). Esta ley no otorgaba ningún tipo de subsidio a la actividad forestal, pero sí establecía una exoneración impositiva: la actividad forestal no sería gravada por ningún impuesto, durante 30 años después de plantado el árbol. Sin embargo, esta medida no tuvo un impacto significativo en el sector. Al parecer, los inversionistas necesitaban mucho más que una simple exoneración de impuestos para arriesgar en proyectos de tan larga maduración.

«Entre los años 1974 y 2000, gracias a las políticas implementadas, las exportaciones del sector se multiplicaron dieciocho veces, subiendo de US$ 127 millones a más de US$ 2.300 millones»

En 1974 se promulgó el D.L. No. 701 sobre fomento forestal. Este decreto contenía incentivos especiales para el desarrollo del sector y un marco jurídico favorable a la empresa privada y a las exportaciones. Entre los principales puntos del D.L. No. 701, tenemos:

a) El establecimiento de un subsidio del 75% del costo de plantación (en 1979, el D.L. No. 2565 aumentó este subsidio a 90%).
b) La exoneración del 50% de impuestos por ingresos generados por forestación.
c) La tierra plantada fue declarada inexpropiable.
d) Se derogó la prohibición de cortar árboles de menos de 18 años.
e) Se autorizaron exportaciones de madera sin elaborar.

Adicionalmente, el Banco Central otorgó líneas de crédito a la banca comercial privada y al Banco del Estado para financiar proyectos

« (...) las políticas del gobierno han tenido un impacto en la industrialización del sector, de modo que no se exporta solo materia prima. Más del 35% de las exportaciones corresponde a pulpa química, y solo alrededor del 10% a madera aserrada y en trozas»

forestales, con condiciones favorables a los pequeños agricultores: se otorgaron créditos por tres años con uno de gracia para el caso de las grandes empresas, y por seis años con tres de gracia para el caso de las personas naturales y las pequeñas empresas.

Los derechos de propiedad

Los derechos de propiedad desempeñaron un papel clave en el desarrollo del sector. Establecer reglas claras en ese sentido resultaba indispensable, ya que los agentes tal vez no habrían invertido en el sector si hubieran estado expuestos a una expropiación de sus tierras, como la que se dio con la reforma agraria llevada a cabo en años anteriores y que se detuvo con el gobierno militar.

Por otro lado, al pertenecer los bosques a agentes privados, estos se encargarían de la búsqueda de eficiencia en la plantación. La explotación de bosques industriales los obligó a llevar a cabo una investigación aplicada y un desarrollo tecnológico. Se establecieron como metas: incrementar los rendimientos, aumentar la calidad de la madera que se obtendría en el futuro y acortar los ciclos de cosecha. Así, aparecieron viveros de alta tecnología, programas de mejoramiento genético, planes de manejo, protección de plagas y control de incendios forestales. Todo ello contribuyó a la formación de bosques de elevado rendimiento y valor económico, y también al desarrollo de todo el complejo industrial forestal que se formó en el país.

El Estado, a través de la Corporación Nacional de Fomento (Conaf), disminuyó sus esfuerzos de plantación y licitó prácticamente todas sus plantaciones y activos productivos forestales. Sin embargo, un efecto negativo fue que el Estado abandonó su tarea de investigación, que era necesaria para la introducción de nuevas especies, control de plagas, enfermedades, incendios, etc.

Los resultados obtenidos

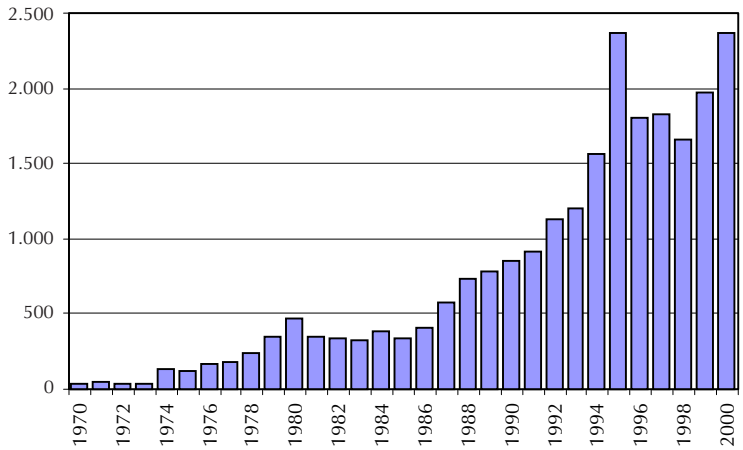
Como puede constatarse en el gráfico 1, hasta 1973, las exportaciones forestales habían llegado, como máximo, a alrededor de US$ 40 millones anuales. Entre los años 1974 y 2000, gracias a las políticas implementadas, las exportaciones del sector se multiplicaron dieciocho veces, subiendo de US$ 127 millones a más de US$ 2.300 millones. Se espera que para el año 2010 lleguen a los US$ 3.000 millones.

Asimismo, las políticas del gobierno han tenido un impacto en la industrialización del sector, de modo que no se exporta solo materia prima. Chile cuenta con cerca de 2.000 industrias forestales entre aserraderos, centrales de astillado, fábricas de pulpa química y mecánica, de papel para periódico, de otros papeles y cartones, de tableros, de chapas, de contrachapados, entre otras. Más del 35% de las exportaciones corresponde a pulpa química, y solo alrededor del 10% corresponde a madera aserrada y en trozas.

Todo este desarrollo del sector forestal chileno ha sido impulsado por la política de fomento establecida

Gráfico 1

Exportaciones forestales chilenas: 1970-2000
(millones US$ FOB corrientes)



Fuente: Instituto Forestal de Chile-Corporación Nacional de Fomento (Infor-Conaf).
Elaboración propia.

«Un programa de fomento forestal, en nuestro caso, se justificaría también porque existe una externalidad negativa proveniente del mercado financiero, ya que no ofrece los instrumentos adecuados para financiar una inversión de veinte años»

por el Estado. Gracias a los esfuerzos del gobierno, se forestaron 792 mil hectáreas a 1994, que representan el 50% del *stock* a dicho año (1,6 millones de hectáreas). Para ello, por concepto de subsidios, entre 1976 y 1994, el Estado gastó un total de US$ 132 millones a precios corrientes, que equivalen a US$ 311 millones a 1994, utilizando un costo de oportunidad del capital de 10%. Estas inversiones, asimismo, permitieron rescatar extensas superficies que presentaban fuertes procesos erosivos y que prácticamente no tenían valor. Así, el 44% de las plantaciones forestales se desarrolló sobre superficies con grados de erosión moderada y el 43% sobre áreas con erosión 'muy grave y grave'.

A fines de 1996, el programa de fomento forestal aproximadamente significaba, en valor actual neto, US$ 1.800 millones por concepto de la madera en pie, luego de descontar los subsidios percibidos y los costos incurridos por los propietarios a la fecha. Ello equivale a 5,8 veces lo gastado por el Estado en subsidios. A esto, claro está, falta añadir los beneficios de la comercialización de los productos que estos bosques generarán en el futuro, incluyendo las divisas por exportaciones y los impuestos que ser recaudarán.

Conclusiones y recomendaciones para el caso peruano

Las políticas de fomento implementadas en Chile, a partir de 1974, fueron determinantes para el desarrollo de la actividad forestal en dicho país. Recordemos que ya desde 1931 existía una exoneración impositiva de 30 años después de plantado el árbol, y la actividad no logró desarrollarse significativamente. Aparentemente, se necesitaba también el crédito especial del gobierno y los subsidios para que los empresarios invirtieran en el sector, pese a las ventajas comparativas. La propia naturaleza de los proyectos forestales, que requieren altas inversiones y tienen largos períodos de maduración, parecía ser una traba para que los inversionistas se animaran a llevarlos a cabo.

La experiencia chilena nos enseña que a veces se justifica una intervención estatal. Es importante tener en cuenta que esta política sectorial iba en contra de la doctrina del programa económico del gobierno militar, el cual apuntaba a reducir la intervención del Estado a un mínimo y a la liberalización de los mercados. El sector forestal fue un claro ejemplo de la aplicación de una política industrial después de 1974. Por concepto de subsidios a las plantaciones forestales, el gobierno chileno ha gastado casi US$ 150 millones. Sin embargo, este monto resulta poco significativo cuando se toma en cuenta que las exportaciones forestales anuales de este país superan, actualmente, los US$ 2.000 millones.

Pese a las diferencias que existen entre realidades como la chilena y la peruana, queda claro que los beneficios que reportan las plantaciones forestales son enormes. Se sabe, además, que ellas pueden desarrollarse rentablemente en la sierra peruana. En este contexto, es necesario establecer en nuestro país un marco legal que impulse el surgimiento de plantaciones forestales competitivas internacionalmente y su posterior industrialización.

Un programa de fomento forestal, en nuestro caso, se justificaría también porque existe una externalidad negativa proveniente del mercado financiero, ya que no ofrece los instrumentos adecuados para financiar una inversión de veinte años. Ello constituye una suerte de falla de mercado en la actividad forestal, la cual no está estipulada en la teoría económica. En efecto, las restricciones que se enfrentan para la financiación de este tipo de proyectos impiden que se llegue a la decisión óptima, la cual sería invertir porque el desarrollo de plantaciones forestales es una actividad económicamente rentable.

El fomento de esta actividad podría contribuir, además, a la superación de la pobreza de las comunidades rurales andinas. En Chile, la gran mayoría del área forestada corresponde a grandes plantaciones pertenecientes a grandes empresarios. Si se quiere que en nuestro país el impacto social sea el máximo posible, un eventual programa de fomento debe estar orientado a beneficiar directamente a los campesinos y a las pequeñas empresas, para lo cual deberán establecerse mecanismos de focalización adecuados. En ese sentido, los derechos de propiedad deben desempeñar un papel trascendental.

Auca atadijo: especie con potencial industrial

Walter Figueroa

Nuestro país cuenta con una vasta área de bosques en los cuales existe una enorme diversidad de especies que aún no aprovechamos, porque no conocemos los usos apropiados que se les puede dar. Así, muchas de estas especies son subutilizadas, al punto de no brindarles el valor real que deberían tener.

Además, contamos con una industria capaz de generar empleo y riqueza; sin embargo, por la ausencia de políticas adecuadas y decisiones políticas erróneas, el desarrollo sostenible del que tanto se habla se ve muy lejano.

El ejemplo de Chile es muy claro: el sector forestal es el tercer generador de divisas, después de la minería y de la industria. Este desarrollo se debe a la implementación de políticas inteligentes y claras que permiten la participación comprometida del capital privado, generando empleos para profesionales y con el consecuente mejoramiento científico y tecnológico.

Bajo estas perspectivas, los investigadores ligados al sector forestal debemos encontrar fórmulas viables a corto plazo, para enfrentar los retos que se nos presentan. El estudio de los bosques secundarios toma fuerza ante este panorama preocupante de la realidad forestal en el Perú.

Los bosques secundarios –o purmas, como también se les conoce– se originan como consecuencia de la agricultura migratoria, que es el abandono de las chacras después de haber cosechado los cultivos agrícolas o por factores naturales como los incendios forestales. Las tierras en esta zona de la selva son naturalmente de aptitud forestal, por esta razón los cultivos agrícolas sembrados presentan rendimientos por hectárea por debajo de los estándares de producción, con lo que se convierten en una agricultura de autoconsumo y no comercial.

La vegetación que coloniza estas áreas abandonadas posee características muy favorables para el manejo y aprovechamiento forestal, como por ejemplo: rápido crecimiento (de 5 a 7 años, maderables), homogeneidad de especies, maderas de densidad media y baja.

El auca atadijo (*Croton tessmannii* y *Croton matourensis*), además de presentar las características antes mencionadas, presenta otras características muy atractivas para la industria maderera, que lo hace ideal para la fabricación de machihembrados de excelente calidad en acabados de interiores, ya sea en construcciones rurales y urbanas.

Con la inclusión del auca atadijo, se trata de brindar al sector forestal una alternativa de manejo para conservar de manera sostenida nuestros bosques y, a la vez, obtener un producto con perspectivas de comercialización dentro y fuera del ámbito nacional. Aprovechando las cualidades naturales que presenta y, conjuntamente, mediante estrategias publicitarias y de *marketing* apoyadas en estudios de mercado, se puede lograr la inserción de esta y otras especies en el mercado mundial.

El análisis de la especie y del bosque secundario es de relevante importancia no solo por su valor forestal y de conservación ecológica, sino porque estos ecosistemas, de alta potencialidad para generar riqueza, se encuentran estratégicamente ubicados alrededor de las zonas de mayor incidencia de pobreza, por lo que se presentan como una alternativa real y viable para mejorar la calidad de vida de las familias que viven del bosque.

¿Cuál es la realidad del sector forestal en nuestro país?

Las actividades de manejo y conservación de los bosques se encuentran en una etapa de transición. A pesar de contar con una nueva ley que regula las intervenciones con fines económicos y ecológicos, aún se discute el acierto de las normas incluidas en este nuevo proyecto legislativo. Mientras tanto, las actividades siguen siendo incipientes y de poco impacto en favor de la gente que vive de ellas.

«El auca atadijo es una alternativa para la conservación y uso sostenible de nuestros bosques»

«Las políticas forestales deben orientarse a propiciar la inversión privada y conjuntamente con el Estado proponer el acercamiento a los mercados internacionales»

El ejemplo más representativo de la situación forestal actual son las concesiones del Bosque del Biabo, que siguen siendo materia de discusión porque confluyen varios intereses: los extractores son desalojados de lo que era su ámbito de trabajo; las comunidades nativas sienten que sus tierras les son arrebatadas; los inversionistas nacionales no pueden competir con capitales extranjeros, por los requisitos que deben cumplir y las condiciones en que se dan las concesiones; y los márgenes de beneficio para el Estado.

Como podemos ver, este intento por ordenar y trabajar técnicamente a favor de la conservación y aprovechamiento sostenido de los bosques, se encuentra en el ojo de la tormenta, y está retrasado por diferentes intereses que buscan beneficiar a unos cuantos en lugar de favorecer a la gente que quiere vivir y desarrollarse conjuntamente con el bosque.

De otro lado, la industria forestal atraviesa por una situación de incertidumbre debido a las políticas inexistentes o erróneas, dictadas por personas empecinadas en proteger ciertos intereses o por desconocimiento de la realidad forestal. Como consecuencia, tenemos una industria poco competitiva en el ámbito internacional y la producción destinada al mercado nacional es de regular calidad, siendo contadas las empresas que cumplen con las normas de calidad actuales.

Este panorama general de la situación actual que atraviesa el sector forestal peruano es sumamente crítico y merece un análisis profundo, como también una toma de decisiones inmediatas que favorezcan el desarrollo de las actividades forestales en todas sus líneas, de modo que se evite el colapso de una actividad con mucho potencial.

Las políticas forestales tienen que orientarse a propiciar la inversión privada, nacional e internacional, y dejar al Estado como ente regulador y encargado de hacer cumplir las leyes. El Estado y las instituciones privadas deben proponer el acercamiento a los mercados internacionales para que los productos ofertados sean mejor elaborados –tanto en sus estándares de calidad como en su valor agregado– y para que obtengan mejores precios, de manera que todos los actores de la cadena productiva se beneficien y las proporciones en el reparto de las utilidades sea más equilibrado.

Potencial del auca atadijo para el mercado

El auca atadijo presenta características comunes a otras especies. En primer lugar, presenta tasas de incremento de madera comparables a las plantaciones. Asimismo, se desarrolla con abundancia y homogeneidad en las áreas donde está presente, ya que coloniza y desarrolla óptimamente en los bosques secundarios. Además de estas ventajas para la industria maderera, también son consideradas de importancia la acumulación de biomasa, beneficios hidrológicos y la biodiversidad.

Son varias las características que hacen atractiva a esta especie. Presenta una madera blanca, de buena durabilidad natural y relativamente dura al estado seco. Por otro lado, esta madera se obtiene sin nudos porque no se ramifica en las partes bajas del fuste. Además, permite facilidad para las actividades de aprovechamiento por ser de densidad media. El auca atadijo tendría gran demanda en el mercado japonés, ya que se trata de madera blanca y liviana que puede ser requerida para pisos e interiores de vivienda.

Estudios realizados por el Proyecto MADEBOSQUES demuestran que, bajo el manejo de las áreas de bosques secundarios con presencia de auca atadijo, la especie presenta un crecimiento anual promedio en diámetro de 4,2264 cm y en 4 años puede alcanzar los 20 cm de diámetro.

El precio promedio puesto en planta es de S/. 0,15 por pt, precio que

«El auca atadijo podría ser utilizado para pisos e interiores de vivienda (machihembrado) de gran demanda en el mercado japonés»

se maneja en la carretera Neshuya-Curimaná (Pucallpa), pues la comercialización solo se realiza en el ámbito local. El precio de las maderas varía de acuerdo con la abundancia o escasez de especies; asimismo, depende de la calidad de las trozas.

El auca atadijo, en comparación con la bolaina (ambas usadas para machihembrados), presenta mejor acabado porque no se ramifica desde las partes bajas del fuste; es decir, se nota la ausencia de nudos en el producto. La bolaina blanca (*Guazuma crinita*) es una especie que está ganando un mercado importante y su precio de comercialización promedio puesto en planta es de S/. 0,11 por pt (Pucallpa). Este menor costo, comparado con el auca atadijo, se explica porque las actividades de aprovechamiento para abastecer a las industrias madereras son intensivas; además, existe un mayor volumen transportado que trae como consecuencia una disminución en los costos de las actividades involucradas.

Propuestas concretas

Teniendo en cuenta las características antes mencionadas, se plantean las siguientes acciones:

- Se torna necesario el manejo de los bosques de auca atadijo para obtener árboles con diámetros comerciales en menor tiempo. Esto dependerá también de la capacidad de las industrias para poder procesar las trozas a diámetros menores, optimizando su rendimiento. Como consecuencia, las actividades de aprovechamiento tendrían un costo mucho menor, ya que se llevarían al mínimo los costos de las actividades de extracción. Asimismo, estas actividades de aprovechamiento serían de bajo impacto y se podrían utilizar tecnologías intermedias adecuadas a la realidad.

- Debe llevarse a cabo la reforestación y el enriquecimiento de bosques secundarios con esta especie, para incrementar la abundancia y homogeneizar la vegetación. Estas acciones implicarían, también, una reducción en los costos de extracción porque la actividad se hace menos selectiva, incrementando el rendimiento del volumen aprovechado en un mismo tiempo y en una misma área.

- El Estado y la inversión privada deben elaborar un agresivo plan publicitario para introducir al auca atadijo dentro de las actividades económicas del mercado maderero, pues todos estos estudios están dirigidos a lograr producciones en escala comercial con perspectivas de un mercado interesado en la incursión de nuevos productos que satisfagan la demanda, con precios y productos más competitivos.

El mercado de la madera es muy amplio y la oferta no llega a cubrir la demanda de estos productos. Esto sucede porque los productos hechos a partir de madera son productos sustitutos con menores precios y mejores acabados, utilizados en la construcción y mueblería. A su vez, se les da un mayor número de usos, dependiendo de los gustos de las personas, puesto que puede elegir un producto en madera por el color o el veteado que forma en su superficie. Estamos hablando de una infinidad de usos, según las preferencias del cliente.

Además de conocer las características del producto y el potencial de los mercados, debemos recordar que a partir del año 2000, la comercialización de maderas será bajo la certificación de los bosques. Esto significa que para poder ofertar nuestros productos de madera y acceder al mercado internacional, debemos haber manejado 'silviculturalmente' nuestros bosques, situación que en la actualidad no se da.

Entonces, como forestales, debemos darnos cuenta que las condiciones tenemos que propiciarlas nosotros y la gente ligada a la actividad industrial, para así descubrir e impulsar el potencial del sector forestal del cual tanto hablamos y aún no conocemos.

«La investigación, el manejo del bosque y la apertura de mercados son los pilares para el real protagonismo del sector forestal en las actividades económicas del país»

Informe de coyuntura económica: anatomía de la recesión

Oscar Dancourt, Félix Jiménez (Departamento de Economía - PUCP)[1]

Introducción

El año 1999 se caracterizó por una profunda crisis recesiva de la economía urbana, una caída notable de las reservas internacionales del Banco Central de Reserva (BCRP) y un descenso de la inflación. El producto bruto interno (PBI) de los sectores no primarios se redujo en 0,9%, se perdieron US$ 780 millones de reservas internacionales y se alcanzó una tasa de inflación de 3,7%, la más baja de las tres últimas décadas.

La recesión y la caída de reservas estuvieron asociadas a la continua salida de capitales extranjeros iniciada el último trimestre de 1998, a raíz de la crisis rusa. Estos capitales ingresaron al país principalmente bajo la forma de endeudamiento externo de corto plazo de la banca comercial, y empezaron a salir violentamente a fines de ese mismo año.

El propósito de este informe es mostrar que durante el año 2000 continuó la recesión de la economía urbana y no se modificó la tendencia a la pérdida de reservas internacionales del Banco Central. Y, además, destacar un hecho totalmente nuevo en la historia de la política macroeconómica del país: el registro, durante el segundo semestre del año, de una recesión dentro de la recesión provocada por dos *shocks* de origen exclusivamente interno. En primer lugar, el drástico ajuste fiscal poselectoral que se expresó en una caída de la inversión pública de aproximadamente 31%; y, en segundo lugar, la corrida bancaria que en el último trimestre del año derivó en la quiebra de los bancos NBK y Nuevo Mundo, que fue provocada por el retiro de los depósitos del gobierno mantenidos en el sistema bancario.

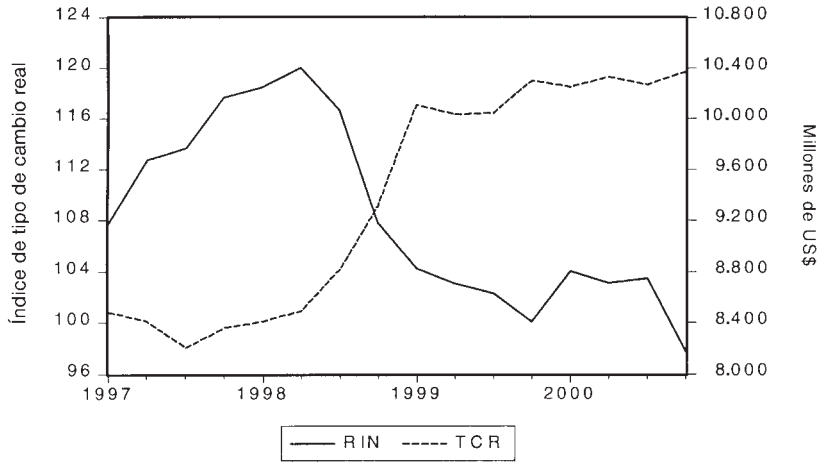
La dependencia de los flujos de capitales extranjeros y la mayor vulnerabilidad externa

El año 2000, así como el año 1999, se caracterizó por la marcada escasez de capitales extranjeros cuyo efecto fue la disminución de las reservas internacionales (RINs) del Banco Central, la recesión del aparato productivo urbano y la crisis del sistema bancario nacional. Las RINs disminuyeron de US$ 9.183 millones en 1998 a US$ 8.404 millones en 1999 y a US$ 8.180 millones en el año 2000, como puede observarse en el gráfico 1.

« (...) en el año 2000, el ingreso de capitales de largo plazo, en especial el no vinculado a los procesos de privatización, se reduce prácticamente a la mitad del nivel registrado en 1998-1999, debido a la persistente recesión de la economía urbana doméstica y a la creciente incertidumbre política»

Gráfico 1

Tipo de cambio real y reservas internacionales netas del BCRP



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

[1/] Queremos agradecer la colaboración de Luis Bendezú y Mario Velázquez en la recopilación de la información estadística.

El factor más importante que explica la disminución de las reservas internacionales entre los años 1999 y 2000, fue la salida de capitales de corto y largo plazo. El cuadro 1 nos muestra que, en el año 1998, el *shock* externo se expresa en una abrupta salida de capitales de corto plazo, y en una disminución de los precios y demanda de los *commodities* que acrecienta el déficit en cuenta corriente. El resultado fue la caída de las reservas internacionales del Banco Central. El aumento del tipo de cambio real no fue capaz de impedir el incremento del déficit comercial y, por lo tanto, la pérdida de reservas.

En el año 1999, la recesión reduce el déficit en cuenta corriente a la mitad, pero no se detiene la pérdida de reservas internacionales del Banco Central. Estas continúan descendiendo por la salida de capitales de corto plazo, asociada, sin duda todavía, a la crisis financiera internacional. En el último trimestre del año 1998, se registra una salida neta de capitales de corto plazo de US$ 1.344 millones y en el conjunto del año 1999, dicha salida asciende a US$ 1.674 millones.

La explicación de la caída de reservas en el año 2000 tiene, sin embargo, otros orígenes. El déficit en cuenta corriente registra un nivel de 3,0%, similar al de 1999. La magnitud de la salida de capitales de corto plazo se reduce significativamente a US$ 329 millones. Pero el ingreso de capitales de largo plazo, en especial el no vinculado a los procesos de privatización, se reduce prácticamente a la mitad del nivel registrado en 1998-1999, desde 3,4% hasta 1,7% del PBI. Este resultado parece no estar relacionado con el escenario financiero internacional, que es menos turbulento que en los tres años anteriores, sino más bien con la persistente recesión de la economía urbana doméstica y con la creciente incertidumbre política asociada a la fase final del régimen autoritario del Ing. Fujimori. En consecuencia, como la cuenta de capitales no registra entradas de capitales de largo plazo que compensen el déficit en cuenta corriente, el Banco Central continúa perdiendo reservas internacionales.

Llama la atención la resistencia del déficit en cuenta corriente a reducirse o a desaparecer, en un contexto marcado por una cierta recuperación del tipo de cambio real y una economía urbana completamente recesada. Como nunca antes había ocurrido en la historia moderna del Perú, en plena recesión se registraron déficit comerciales (incluyendo servicios no financieros), en porcentajes del PBI, de –5,3% en 1998, de –2,4% en 1999 y de –1,9% en el año 2000. A estos déficit se suman las salidas de capitales por el lado de los servicios financieros (remisión de utilidades de la inversión extranjera y pago de intereses de la deuda externa), de –2,5%, de –2,6% y de

«Como nunca antes había ocurrido en la historia moderna del Perú, en plena recesión se registraron déficit comerciales y salidas de capitales por el lado de los servicios financieros. Por estas razones, la balanza en cuenta corriente registra salidas netas de capitales de US$ 3.634 millones en 1998, de US$ 1.817 millones en 1999 y de US$ 1.645 millones en el año 2000»

Cuadro 1

Balanza de pagos
(porcentaje del PBI)

	1997	1998	1999					2000				
			I	II	III	IV	Año	I	II	III	IV	Año
Cuenta corriente	-5,2	-6,4	-3,5	-3,6	-2,7	-4,1	-3,5	-3,3	-3,7	-0,9	-4,2	-3,0
Cuenta de capitales	8,1	4,6	0,7	2,9	1,7	2,5	2,0	6,5	3,0	1,3	0,0	2,6
Variación de reservas netas del BCRP	2,9	-1,8	-2,8	-0,7	-1,0	-1,6	-1,5	3,2	-0,7	0,4	-4,2	-0,4

Fuente: BCRP, *Nota Semanal*, Lima: 11 al 16 de marzo, 2001.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

–3,0% para los mismos años, respectivamente. Por estas razones, en plena recesión, la balanza en cuenta corriente registra salidas netas de capitales de US$ 3.634 millones en 1998, de US$ 1.817 millones en 1999 y de US$ 1.645 millones en el año 2000.

Dejando de lado el impacto de la subida del precio internacional del petróleo entre 1999 y 2000, creemos que esta 'rigidez' del déficit externo en cuenta corriente refleja la existencia de dos factores 'cuasi' estructurales: un atraso cambiario significativo y una extrema apertura comercial. En el gráfico 2 se muestra la evolución reciente de las importaciones y las exportaciones; se puede apreciar el incremento de las importaciones durante 1999 y 2000, a pesar de la recesión de la economía urbana.

Recesión urbana: crédito y gasto público

Dada la libre movilidad de capitales y la dolarización del sistema bancario doméstico, la salida de los capitales extranjeros produce un recorte del crédito bancario privado en moneda extranjera que afectó la demanda agregada y, consecuentemente, la producción urbana doméstica, en particular a la industria de la construcción. La recesión de la economía urbana incrementó la morosidad de las empresas y de las familias endeudadas con el sistema bancario. El alza del tipo de cambio real, ocurrido a fines de 1998 y principios de 1999 (véase el gráfico 1), también contribuyó al incremento de la morosidad, básicamente porque gran parte de las empresas y familias tienen sus deudas en dólares pero ganan en soles. Ante este incremento de la morosidad, los bancos respondieron cortando aún más los créditos, con lo cual exacerbaron la contracción de la demanda agregada y, por consiguiente, la recesión urbana.

Como puede verse en el gráfico 3, desde principios de 1999, el crédito real en moneda extranjera muestra una tendencia descendente que aún no se revierte, tras haber crecido a tasas muy altas hasta antes de la crisis rusa. Cabe destacar que en todo el segundo semestre del año 2000, el crédito al sector privado en moneda extranjera se mantuvo por debajo del nivel alcanzado en noviembre de 1998.

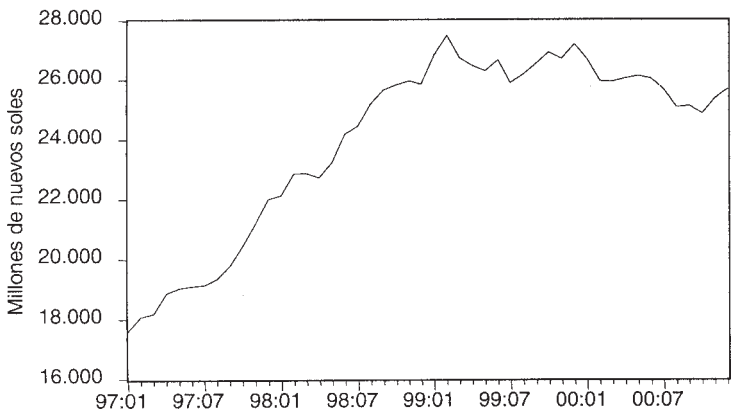
Gráfico 2

Exportaciones e importaciones
(millones de US$)

Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

Gráfico 3

Crédito real del sistema bancario al sector privado en moneda extranjera
(base 1994 = 100)



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

«La recuperación fiscal-electoral de la producción no primaria, ocurrida entre setiembre de 1999 y junio del 2000, no fue suficiente para revertir la pérdida de capacidad de las empresas y familias para pagar sus deudas»

La recuperación fiscal-electoral de la producción no primaria, ocurrida entre setiembre de 1999 y junio del 2000, no fue suficiente para revertir la pérdida de capacidad de las empresas y familias para pagar sus deudas. El índice de morosidad en el sistema bancario, definido como la proporción de los préstamos totales que están vencidos y en cobranza judicial, que alcanzó un pico de 11,7% en setiembre de 1999, no disminuyó ni siquiera al nivel promedio (6,8%) que alcanzó en el año 1998. Como puede verse en el gráfico 4, este índice bajó hasta 10,2% entre octubre de 1999 y mayo de 2000. En los siete meses siguientes vuelve a aumentar, hasta alcanzar un promedio de 11,0%. Este porcentaje se mantuvo sin grandes variaciones, no obstante las diversas medidas financieras y fiscales utilizadas por el gobierno para superar la fragilidad de la banca comercial.

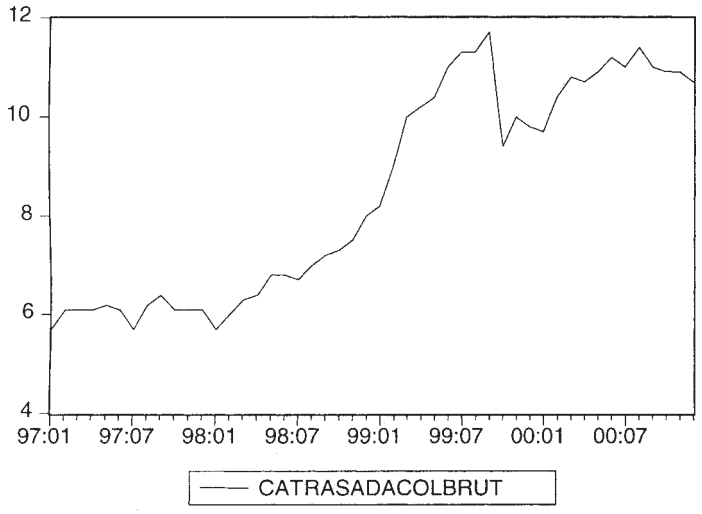
Las tasas de variación del PBI global no permiten apreciar lo que ocurre con la producción de la economía urbana orientada básicamente al mercado doméstico. En el año 1999, mientras que el PBI de los sectores primarios creció en todos los trimestres a tasas relativamente altas, el PBI de los sectores no primarios disminuyó durante los tres primeros trimestres y comenzó a recuperarse recién en el último trimestre (3,2%). En el primero y segundo trimestre del año 2000 continuó la recuperación del PBI de los sectores no primarios, pues aumentó a tasas de 6,1% y 4,7%, respectivamente. Este crecimiento estuvo asociado, sin duda, al gasto fiscal, fundamentalmente en consumo público, que acompañó a la campaña electoral del ex presidente Fujimori[2].

El segundo semestre del año, el PBI de los sectores no primarios ingresa a un franco proceso de recesión, debido a la drástica disminución del gasto público no financiero que se adiciona a la caída del crédito real del sistema bancario (ver el gráfico 5). El PBI no primario crece a la tasa de 2,7% en el tercer trimestre y decrece a la tasa de –0,7% en el cuatro trimestre. El resultado de este comportamiento fue un crecimiento para el conjunto del año de 3,1%. La ausencia de cambios en la política económica fiscal y monetaria actual, hace presuponer que la recesión urbana continuará con sus efectos nocivos para el empleo y los ingresos de las grandes mayorías.

El comportamiento sectorial de la producción muestra que el más beneficiado por la reactivación fiscal-electoral fue el sector manufacturero no-procesador de recursos primarios. Este creció a tasas de 8% en el último trimestre del año 1999, y de 11,8% y 7,9% en el primer y segundo trimestre del año 2000, respectivamente. Después, el crecimiento del sector manufacturero se desacelera notablemente. La restricción crediticia y la no resuelta fragilidad del sistema bancario, como se verá más adelante, cons-

Gráfico 4

Cartera pesada del sistema bancario
(porcentaje sobre colocaciones brutas)

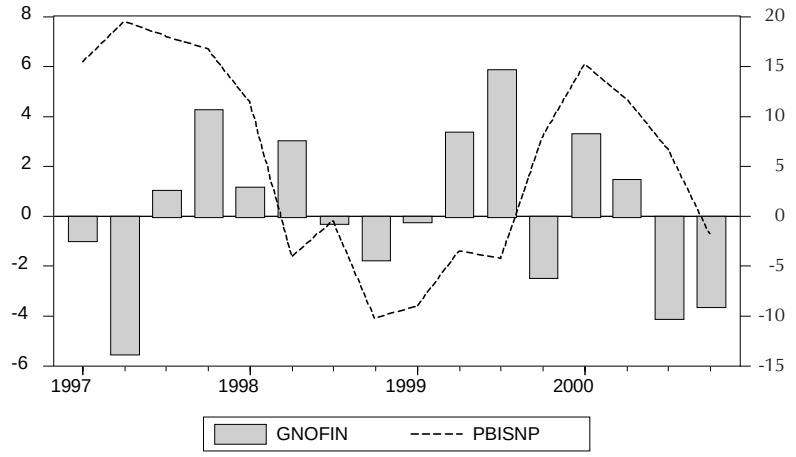


Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

[2/] Ver el gráfico 10 de Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, "La coyuntura económica y las medidas de agosto del 2000", en *Economía y Sociedad*, Boletín de Opinión No. 39, Lima: CIES, noviembre 2000, p. 11.

Gráfico 5

PBI no primario y *ratio* de gastos no financieros del gobierno central (variaciones porcentuales anuales)



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

« (...) la recesión de la economía urbana se encuentra fuertemente asociada a la contracción de la industria de la construcción, la misma que tuvo su origen en la 'sequía' crediticia que se inició a fines de 1998»

tituyen los elementos que caracterizan la coyuntura económica desde el último semestre del año 2000.

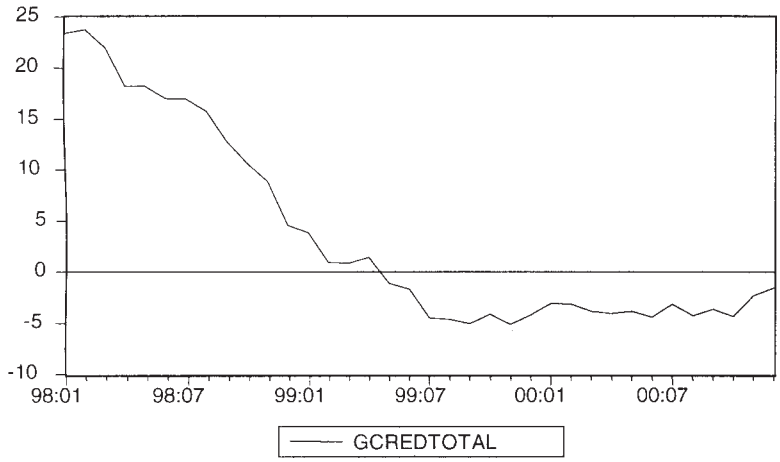
Cabe anotar que durante el período de reactivación electoral 1999.IV-2000.II, la industria de la construcción se mantiene en recesión. Esto revela la importancia que el crédito bancario doméstico tiene en el comportamiento de esta industria, pues la restricción crediticia continúa desde el año 1999. Después de haber sufrido una disminución de –10,8% en 1999, la industria de la construcción se recupera ligeramente durante el primer trimestre del año 2000, pero luego decrece consecutivamente en el resto del año. La mayor disminución de su producción ocurre en el cuarto trimestre, período en el que registra una tasa de crecimiento de –15,8%.

Parece claro, entonces, que la recesión de la economía urbana se encuentra fuertemente asociada a la contracción de la industria de la construcción, la misma que tuvo su origen en la 'sequía' crediticia que se inició a fines de 1998; fue este sector el que lideró, junto a los sectores primarios, el crecimiento durante el período 1993-97.

El gráfico 6 muestra claramente la prolongada restricción crediticia iniciada a raíz de la crisis rusa. Hasta el primer trimestre del año 1998, el crédito total otorgado por la banca comercial al sector privado se expandió a tasas superiores al 20% promedio anual. Después del pánico financiero internacional provocado por la crisis rusa, se produce una violenta contracción de los prestamos bancarios que persiste hasta la actualidad. Durante el año 2000, el crédito privado no solo no se recupera, sino que se mantiene sistemáticamente por debajo de los niveles alcanzados en 1999, que fue el peor año de la recesión iniciada en 1998.

Gráfico 6

Crédito total otorgado por las empresas bancarias (tasa de variación anual de valores expresados en US$)



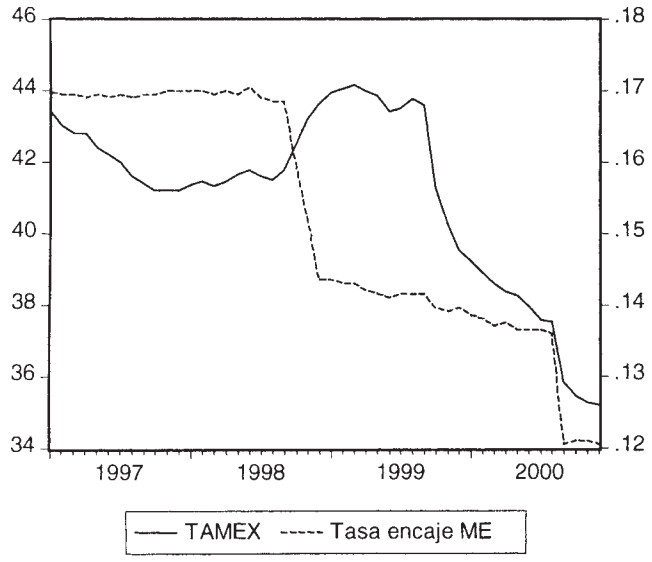
Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

El factor primero que explica esta contracción crediticia es la cancelación o recorte de las líneas de crédito interbancario provenientes del exterior ocurrida a raíz de la crisis rusa. Luego, la recesión de la economía urbana eleva sustantivamente la morosidad, y los bancos reaccionan recortando aún más la oferta de crédito. Cabe apuntar que la reducción de la tasa de encaje promedio en moneda extranjera, ocurrida a fines de 1998 (ver el gráfico 7), no fue suficiente para revertir el impacto de la cancelación de las líneas de crédito externas.

En un primer momento, esta contracción crediticia va acompañada de un sustancial incremento del costo real de los préstamos (ver el gráfico 8), principalmente por el aumento del tipo de cambio real. En un momento posterior, desde el segundo trimestre de 1999 hasta la actualidad, el costo real del crédito disminuye notablemente, tanto porque el tipo de cambio real se estabiliza (ver el gráfico 1) como porque las tasas de interés activas en moneda extranjera disminuyen progresivamente (ver el gráfico 7). Esta disminución de las tasas de interés en ME, que ocurre tras la primera rebaja del encaje a la que hemos hecho mención, coincide con una reducción adicional, que se produce gradualmente, de esta misma tasa de encaje en ME, tal como se puede ver en el gráfico 7. Es cierto que el riesgo país, medido por el diferencial de los bonos PDI respecto a los bonos del tesoro USA, también desciende apreciablemente durante este segundo momento; pero conviene recordar que este riesgo país aumenta notablemente en el último trimestre del año 2000, sin tener mayores efectos sobre la tasa de interés doméstica en ME. De esta manera, el crédito otorgado por las empresas bancarias no se expande durante el año 2000, pero disminuye notablemente su costo real.

Gráfico 7

TAMEX y tasa de encaje para depósitos en moneda extranjera (%)

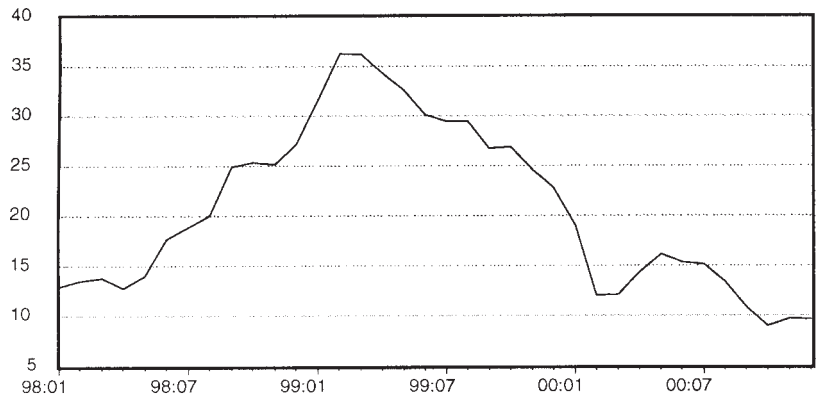


Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

Entre el último trimestre del año 1997 y el primer trimestre del año 1999, el tipo de cambio real aumentó en 17,5%. Después, en los ocho trimestres de los dos últimos años, el tipo de cambio real registró una tasa acumulada de crecimiento de solo 2,3%. En este último período, el costo real del crédito disminuye de manera notable. Entre octubre de 1998 y enero de 1999 (crisis rusa), la tasa de encaje

Gráfico 8

Tasa activa real en moneda extranjera (en términos efectivos anuales)



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

« (...) los bancos no están líquidos y los banqueros creen razonablemente que la recesión se va a prolongar. Esto último implica que el temor a la morosidad creciente, debido a la recesión, fue un factor independiente que también explica la restricción crediticia que caracterizó todo el año 2000»

en moneda extranjera disminuye de 44 a 39%. Después, el costo del crédito empieza a disminuir porque las devaluaciones se desaceleran significativamente. La tasa de encaje efectivo sigue deslizándose hasta alcanzar el 37,2% en agosto de 2000 y en setiembre, la autoridad monetaria la reduce a 34,1%.

Una última cuestión es saber cuáles son los factores que gobiernan esta contracción crediticia. En tono de caricatura, podemos resumir las dos principales hipótesis así: a) los bancos no prestan más, a pesar de que tienen recursos para hacerlo, porque los banqueros creen que la recesión se va a prolongar; b) los bancos no prestan más simplemente porque no tienen recursos para hacerlo, independientemente de cuáles sean las expectativas de los banqueros. En nuestra opinión, si pudiera demostrarse que los bancos en conjunto tienen suficientes recursos líquidos (certificados bancarios del Banco Central, bonos del tesoro americano, letras del tesoro argentino, sobreencajes, etc.), que podrían eventualmente disminuir para poder incrementar los créditos que se otorgan a las empresas o familias, habría fuerte evidencia a favor de la primera hipótesis.

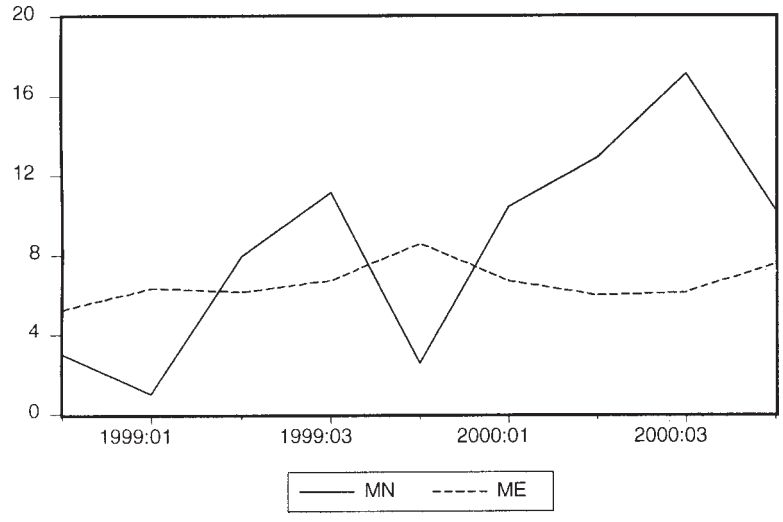
¿Cuál es la evidencia? Primero, no hay sobreencajes importantes, ni en soles ni en dólares, como porcentaje del TOSE (total de obligaciones sujetas a encaje) a lo largo de todo el período 1999-2000. Segundo, los activos líquidos (certificados del BCR) alternativos a los préstamos son relativamente importantes en moneda nacional, como se muestra en el gráfico 9. Tercero, no ocurre lo mismo con los activos líquidos alternativos (activos externos) a los préstamos en moneda extranjera, como se puede apreciar en el mismo gráfico. En un sistema bancario dolarizado, esta evidencia no nos parece que apoya la primera hipótesis, que dice que los bancos están líquidos pero no quieren prestar.

En la práctica, seguramente ocurren las dos cosas: los bancos no están líquidos y los banqueros creen razonablemente que la recesión se va a prolongar. Esto último implica que el temor a la morosidad creciente, debido a la recesión, fue un factor independiente que también explica la restricción crediticia que caracterizó todo el año 2000.

Cuando se examina el comportamiento del PBI por el lado del gasto, se confirma tanto la hipótesis del impulso fiscal-electoral de la economía urbana orientada al mercado doméstico, como la hipótesis de la recesión dentro de la recesión registrada el último semestre del año. El consumo público aumenta en el primer y segundo trimestre del año 2000 a tasas de 12,5% y 13,2%, respectivamen-

Gráfico 9

Certificados del BCRP y activos externos de la banca comercial (porcentaje de los créditos en MN y ME, respectivamente)



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

« (...) el gobierno retiró sus depósitos del sistema bancario para enfrentar el desequilibrio fiscal poselectoral. El resultado fue una crisis bancaria, como consecuencia de la cual, dos bancos chicos, directamente afectados por estos depósitos, el NBK y Nuevo Mundo, quebraron en el mes de octubre»

te. Estas tasas bajan a 3,4% en el tercer trimestre y a –4,4% en el cuarto trimestre de dicho año. Pero el ajuste fiscal poselectoral, que deprimió la producción urbana durante el segundo semestre del año, fue la notable disminución de la inversión pública: -31,7% y –29,9% durante el tercer y cuarto trimestre, respectivamente.

La recesión del último semestre del año 2000 produjo, como era de esperarse, una disminución de la recaudación tributaria de 3,0%, en términos reales, respecto del mismo semestre del año anterior. En el año 1999, la recaudación tributaria real se redujo un 8,1% con respecto al año anterior. En todo el año 2000, la disminución fue de solo 0,23%, precisamente por la reactivación fiscal-electoral de la economía urbana ocurrida durante el primer semestre. Esta experiencia reciente ilustra la fuerte dependencia directa de la recaudación tributaria respecto del comportamiento de la economía urbana y no del PBI de los sectores primarios.

En el año 1999, la recesión de los sectores no primarios (el PBI de estos sectores cayó en –0,9%) fue acompañada por un espectacular crecimiento de los sectores primarios (agro, pesca y minería): su PBI creció en 13%. El resultado fue un aumento de la oferta de alimentos en las ciudades y un significativo aumento de las exportaciones tradicionales (ver el gráfico 2), no obstante la caída generalizada de los precios internacionales de los metales y la harina de pescado. Este aumento de las exportaciones fue la razón por la cual no se registraron déficit mayores en la balanza comercial, pues las importaciones se resistieron a caer en plena recesión de la economía urbana durante gran parte del año.

El PBI de los sectores primarios continuó expandiéndose en el año 2000, aunque a tasas menores comparadas con las registradas el año anterior. Creció en 7,5% el primer trimestre, en 6,9% el segundo trimestre y en 7,2% el tercer trimestre. Sin embargo, esta expansión iniciada a fines del año 1998 parece haber concluido, pues el último trimestre del año solo registró una tasa de crecimiento de 1,2%. Las principales actividades motoras de la expansión del PBI primario (la pesca y la manufactura basada en recursos primarios) sufren una fuerte contracción. La producción de la actividad pesquera cae en –12,5% y la de la manufactura procesadora de recursos primarios en –5,1%. También se registra una desaceleración de la producción minera desde el último trimestre del año 2000. Esto no ocurre, sin embargo, con el sector agropecuario.

Corrida y crisis bancaria

¿Disminuyó la fragilidad del sistema bancario durante el año 2000? No, a pesar de que el sistema bancario fue socorrido por los depósitos que el gobierno hizo, tanto en moneda extranjera como en moneda nacional, desde el año 1997. Sus depósitos crecieron de US$ 1.638 millones en febrero de 1997 hasta US$ 2.920 millones en agosto de 1999. Con estos fondos fiscales se moderó o controló la crisis bancaria, pues así se contrarrestó el efecto negativo que tuvo la salida de capitales de corto plazo, iniciada en setiembre de 1998, sobre la liquidez y la capacidad de préstamo del sistema bancario doméstico.

No obstante este socorro fiscal, el crédito bancario al sector privado no aumentó ni tampoco disminuyó la morosidad de su cartera. Entre setiembre de 1998 y diciembre de 1999, los bancos República y Banex quebraron y cerraron; el banco Latino fue rescatado directamente con recursos del gobierno y, por último, el banco Wiese tuvo que fusionarse, mediante directo auspicio del gobierno, con un banco extranjero.

El auxilio gubernamental al sistema bancario incluye, además, un subsidio implícito en el período de crecimiento del tipo de cambio real. El gobierno disminuye sus depósitos en dólares y aumenta sus depósitos en soles favoreciendo a los bancos con el diferencial cambiario, al mismo tiempo que disminuye la tasa de encaje de los depósitos en moneda extranjera.

La campaña electoral obligó al gobierno a retirar estos depósitos desde mediados de 1999. Como puede observarse en el gráfico 10, esta disminución no cesa después

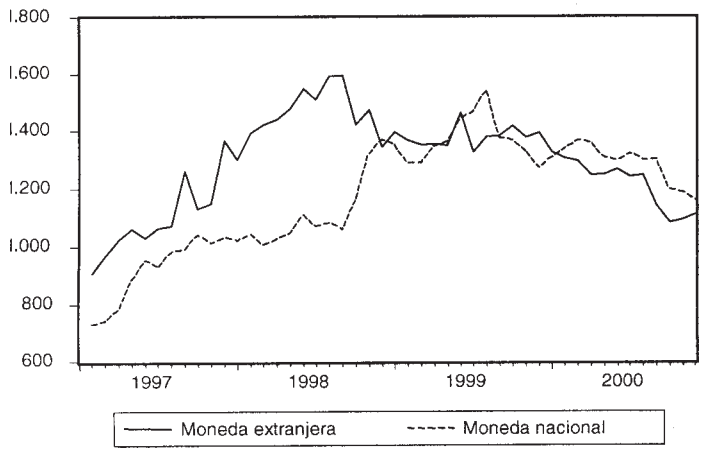
de las elecciones, sino que se intensifica en el segundo semestre del año 2000, cuando el ministro Boloña opta por un drástico ajuste fiscal con el propósito de enfrentar el déficit originado por la campaña reeleccionista del ex presidente Fujimori. En ausencia de recursos de privatización y financiamiento externo, el gobierno baja el encaje bancario en moneda extranjera para retirar sus depósitos del sistema bancario, pero esta vez no para enfrentar un *shock* externo adverso, sino el desequilibrio fiscal poselectoral. El resultado fue una crisis bancaria, como consecuencia de la cual, dos bancos chicos, directamente afectados por estos depósitos, el NBK y Nuevo Mundo, quebraron en el mes de octubre.

Este ajuste fiscal y el retiro de los depósitos del gobierno provocaron una corrida bancaria similar a la ocasionada por la fuga de capitales que siguió a la crisis rusa. En los tres últimos meses del año, el sector privado retiró de sus depósitos de los bancos aproximadamente US$ 601 millones, cifra muy superior a los US$ 479 millones de incremento de estos depósitos registrado durante los diecinueve meses anteriores, de febrero de 1999 a setiembre de 2000 (ver el gráfico 11). Entre marzo de 1998 y febrero de 1999, los depósitos bancarios se redujeron en US$ 1.015 millones, en moneda nacional y extranjera, conforme se reducía la deuda externa de corto plazo de la banca comercial (ver los gráficos 11 y 12). Comparado con el período de la crisis rusa, lo ocurrido en el segundo semestre de 2000 es sorprendente. La razón del retiro de depósitos es ahora fundamentalmente interna: una corrida de los depositantes domésticos.

El factor desencadenante de esta corrida fue el sistemático y creciente retiro de los depósitos del gobierno, y probablemente la incertidumbre política. Esta corrida provocó un nuevo recorte de los préstamos bancarios en el último trimestre del año 2000, como se puede ver en el gráfico 6. Esta contracción crediticia aunada a una caída de la inversión pública en aproximadamente 30% en el segundo semestre del año, explica la recesión dentro de la recesión, lo

Gráfico 10

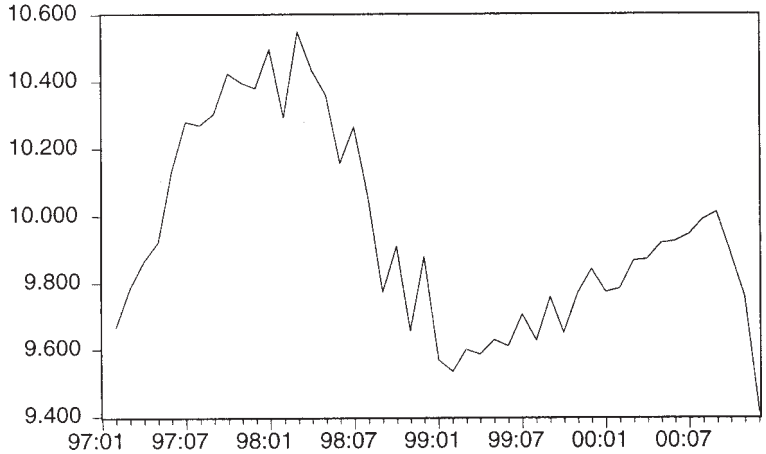
Depósitos del gobierno en las empresas bancarias, en moneda nacional y extranjera
(millones de US$)



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

Gráfico 11

TOSE, en moneda extranjera y en moneda nacional, del sistema bancario con el sector privado
(millones de US$)



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

«En los tres últimos meses del año, el sector privado retiró de sus depósitos de los bancos aproximadamente US$ 601 millones (...) Comparado con el período de la crisis rusa, lo ocurrido en el segundo semestre de 2000 es sorprendente. La razón del retiro de depósitos es ahora fundamentalmente interna: una corrida de los depositantes domésticos»

que intensifica la fase descendente del ciclo económico en medio de una crisis política asociada al desplome de la dictadura.

En el gráfico 12 se observa claramente que esta crisis bancaria del año 2000 no estuvo asociada a una disminución de la deuda externa de corto plazo de la banca comercial, cosa que sí ocurrió con la crisis bancaria acaecida a raíz de la crisis rusa en 1998. Debido al pánico financiero internacional desatado por la crisis rusa, los pasivos externos de corto plazo del sistema bancario disminuyeron en 54,6% entre agosto de 1998 y enero de 2000. Como puede verse en dicho gráfico, el nivel de los pasivos externos de corto plazo se mantuvo sin grandes variaciones durante el segundo semestre del año 2000; por tanto, el comportamiento de estos pasivos no puede constituirse en factor determinante de la crisis bancaria de fines de año.

Las políticas macroeconómicas

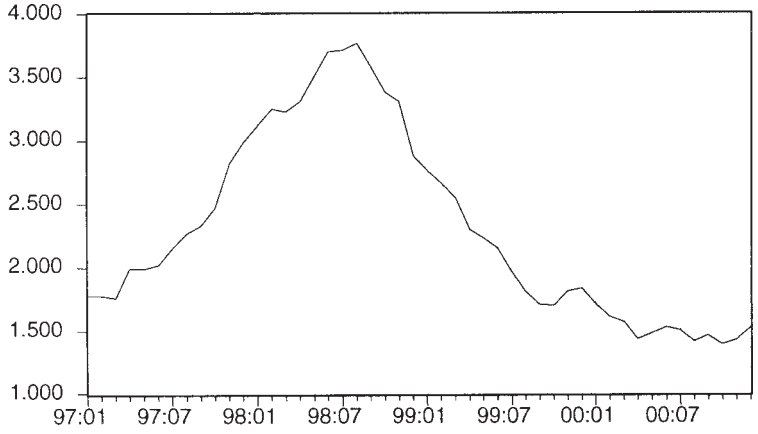
Lo que la situación económica del año 2000 muestra es el resultado de una política económica que no pudo enfrentar la situación externa desfavorable, caracterizada fundamentalmente por una salida de capitales. A este respecto, hay que indicar que la magnitud misma de los efectos de la crisis financiera internacional en la economía peruana fue también producto de una política monetaria que, al fomentar el endeudamiento externo de la banca comercial, acrecentó innecesariamente la vulnerabilidad de la economía peruana ante cambios en el contexto financiero y comercial internacional. El instrumento fue los encajes efectivos diferenciales: 0% para las líneas de crédito externas y aproximadamente 44% para los depósitos domésticos en dólares hasta setiembre de 1998.

Podemos identificar dos períodos en los cuales la autoridad monetaria disminuye la tasa de encaje en moneda extranjera, con dos propósitos distintos. Durante la crisis rusa, de setiembre de 1998 a enero de 1999, la tasa de encaje efectivo disminuye cinco puntos: baja de 44% a 39%. Después se registra un lento decrecimiento hasta el mes de agosto del año 2000, en el que se registra la tasa de 37,2%. Con la disminución del encaje en cinco puntos, el Banco Central buscaba contrarrestar la fuga de capitales asociada a la crisis rusa de entonces. Pero, la correspondiente liquidez generada en el sistema bancario comercial por esta disminución no se tradujo en mayor liquidez disponible para préstamos al sector privado, debido a la creciente morosidad y a la urgencia de los bancos del repago de su deuda de corto plazo.

El segundo momento corresponde al mes de setiembre del año 2000. La tasa de encaje efectivo baja cerca de 3 puntos: de 37,2% a 34,1%. Esta disminución coincide con el ajuste fiscal efectuado por el ministro Boloña, que se realizó con

Gráfico 12

Pasivos externos de las empresas bancarias
(millones de US$)



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

el propósito de facilitar el retiro de los depósitos públicos mantenidos en el sistema bancario. Se trató así de contrarrestar el efecto negativo de dicho retiro en la liquidez de los bancos. La corrida bancaria que esto suscitó no tiene, por lo tanto, ninguna relación con factores externos. La quiebra del NBK y del banco Nuevo Mundo revela, además, que todavía no se ha podido enfrentar de modo radical la fragilidad e inestabilidad del sistema bancario, desde que la fuga y posterior paralización de los capitales extranjeros erosionó sus fondos prestables.

En los dos momentos, la utilización de las tasas de encaje (la autoridad monetaria decidió reducirlas) se orientó a contrarrestar la salida de capitales del sistema bancario y no a estimular el nivel de actividad. Así, la ineficacia de la política monetaria para combatir la recesión se debe a la desvinculación de la política monetaria respecto de la producción y empleo, y, por tanto, a su exclusivo objetivo de control de la inflación. El Banco Central aprovecha las recesiones para bajar la tasa de crecimiento de los precios. La 'sequía' crediticia continuó, pero esta vez exacerbada por los retiros de los depósitos privados del sistema bancario. Este tipo de política monetaria del Banco Central no ha cambiado en lo sustancial con el gobierno transitorio actual.

Por otro lado, el Banco Central mantuvo su política de "fijación sucia" del tipo de cambio para mantener la inflación bajo control, pero a costa de perder reservas. Dejar que la presión alcista del tipo de cambio se materialice en devaluaciones significativas, acabaría por generar una crisis bancaria generalizada, porque las familias y empresas endeudadas en dólares perciben sus ingresos en soles. Al contener férreamente las presiones al alza del tipo de cambio durante prácticamente todo el año 2000, se limitó el incremento de la tasa de interés real de los préstamos en moneda extranjera. Esta tasa disminuyó notablemente, pero no dio lugar a un aumento de los créditos ni a la disminución de los índices de morosidad.

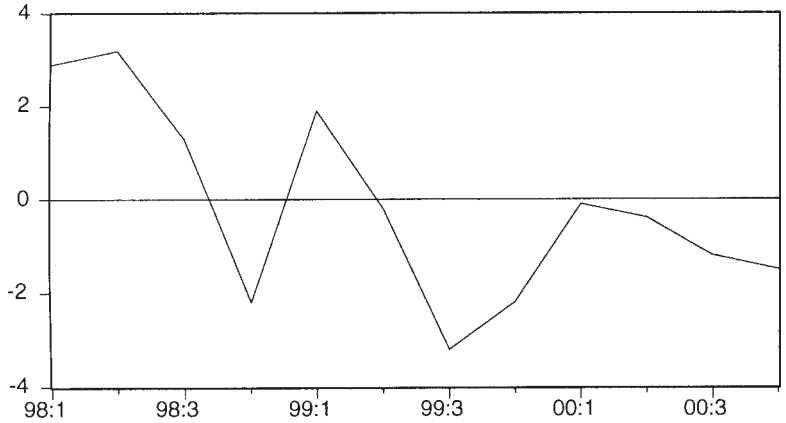
Con respecto a la política fiscal, hay que mencionar que desde el segundo trimestre del año 1999, el sector público no financiero registró déficit primarios recurrentes. En valores absolutos, estos déficit se incrementaron en el segundo semestre del año 2000, hasta alcanzar en el cuarto trimestre el 1,5% del PBI. El déficit global del año fue de 3,0%, cifra menor en solo un décimo al registrado en 1999.

En el gráfico 13, se aprecia claramente que en todo el año 2000 el resultado primario del sector público no financiero, que excluye tanto los ingresos por privatizaciones como los gastos en intereses de la deuda pública, fue deficitario. Además, se aprecia un creciente deterioro de las cuentas fiscales durante los tres últimos años. Debido a esta tendencia, por primera vez en lo que va de la década, el resultado primario anual fue negativo durante los dos últimos años. En estos mismos años, el pago de intereses subió hasta el 2,2% del PBI.

« (...) el Banco Central mantuvo su política de "fijación sucia" del tipo de cambio. Dejar que la presión alcista del tipo de cambio se materialice en devaluaciones significativas, acabaría por generar una crisis bancaria generalizada, porque las familias y empresas endeudadas en dólares perciben sus ingresos en soles»

Gráfico 13

Resultado primario del sector público no financiero
(porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

« (...) un tercio del déficit del año 2000 se financió con ingresos por privatizaciones realizadas durante el período; otro tercio con endeudamiento externo neto; y el tercio restante, con la reducción de los depósitos acumulados del gobierno en el Banco Central»

¿Cómo se financió el déficit económico del sector público no financiero de 3% del PBI en el año 2000? "A ojo de buen cubero", un tercio del déficit del año 2000 se financió con ingresos por privatizaciones realizadas durante el período; otro tercio con endeudamiento externo neto; y el tercio restante, con la reducción de los depósitos acumulados del gobierno en el Banco Central, que básicamente son fruto de privatizaciones anteriores. Esto contrasta con la estructura del financiamiento del déficit fiscal del año 1999, que alcanzó también un 3% del PBI. Este déficit se financió, en más de tres cuartas partes, reduciendo los depósitos del sector publico en el Banco Central; es decir, reduciendo el monto del dinero acumulado de privatizaciones anteriores; y la cuarta parte restante, con el ingreso de privatizaciones nuevas. En 1999, no hubo financiamiento externo.

De esta manera, a fines del año 2000, el gobierno tenía depósitos en el Banco Central por un monto de US$ 2.694 millones y también mantenía depósitos en la banca comercial por un monto aproximado de US$ 2.267 millones, lo que supone un total de recursos líquidos equivalentes al 9,2% del PBI de dicho año. Estos recursos totales han venido disminuyendo gradualmente desde fines de 1998, por el aumento del déficit fiscal y por la disminución del ingreso por nuevas privatizaciones.

La magnitud de estos recursos líquidos torna sumamente improbable la ocurrencia de una crisis fiscal, aun si se prolongase la actual recesión urbana. Sin embargo, también es cierto que la reducción de este déficit fiscal requiere una reactivación económica que genere el incremento de la recaudación tributaria. Como puede apreciarse en el gráfico 14, desde que se inició la recesión urbana en 1998, la presión tributaria ha caído en aproximadamente 2 puntos del PBI. En gran medida, el déficit fiscal es resultado de la recesión.

En términos de la política macroeconómica adoptada, la coyuntura del último semestre del año 2000 estuvo caracterizada por la mezcla de una política monetaria restrictiva en soles, orientada a neutralizar las presiones al alza del tipo de cambio, con una política fiscal contractiva, que provocó una reducción del gasto en inversión pública. Esta política fiscal contribuyó significativamente a generar la recesión dentro de la recesión que hemos descrito anteriormente. El otro factor recesivo fue la restricción crediticia en dólares provocada por la crisis bancaria, que también hemos descrito anteriormente. Así, el año concluyó con una caída de la producción y una tasa de inflación similar a la alcanzada en el año 1999.

En resumen, la recesión de la economía urbana que se iniciara en 1998 se agravó en el segundo semestre del año 2000, sin que se aplicasen políticas monetaria y fiscal anticíclicas. De un lado, tenemos a una autoridad monetaria que no hace nada por atenuar o evitar las recesiones y que se con-

Gráfico 14

Recaudación tributaria total
(porcentaje del PBI)

Fuente: BCRP.
Elaboración: Departamento de Economía, PUCP.

« (...) la coyuntura del último semestre del año 2000 estuvo caracterizada por la mezcla de una política monetaria restrictiva en soles con una política fiscal contractiva»

centra exclusivamente en mantener controlada la inflación; o, aun peor, que aprovecha las recesiones para bajar la tasa de inflación. Y del otro, tenemos a una autoridad fiscal que, en el mejor de los casos, hace política fiscal procíclica y que, en el peor de los casos, genera ella misma las recesiones, como ocurrió en el segundo semestre del año 2000. El defecto fundamental de este sistema de políticas macroeconómicas es que no tiene como un objetivo básico mantener un adecuado nivel de actividad económica y empleo. Este objetivo es tan importante como mantener una inflación baja. En estas condiciones, el nivel de actividad económica depende básicamente de la oferta de crédito bancario en moneda extranjera, la que a su vez está gobernada directamente por los flujos de capitales externos y/o por la confianza de los depositantes, entre otros factores.

A modo de conclusión

La recesión dentro de la recesión gestada a fines del año 2000, se ha extendido hasta el primer trimestre del año 2001 y amenaza con prolongarse aún más. Durante el primer trimestre de 2001, tanto el PBI de los sectores primarios como el de los sectores no primarios decreció, siendo las tasas negativas de 3,1% y 2,5%, respectivamente.

En nuestra opinión, esta recesión no terminará por sí sola, de muerte natural, aun cuando desaparezca la incertidumbre política que ha caracterizado todo este período marcado por la caída del autoritarismo fujimorista y la transición hacia un nuevo régimen democrático. Para que esta recesión termine y se eviten otras similares en el futuro, es indispensable un cambio fundamental en el sistema de políticas monetaria y fiscal que ha imperado hasta ahora.

«En resumen, la recesión de la economía urbana que se iniciara en 1998 se agravó en el segundo semestre del año 2000, sin que se aplicasen políticas monetaria y fiscal anticíclicas»

ANEXO

Cuadro 1

Producto bruto interno por sectores productivos (tasa de crecimiento anual)

Sectores	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999					2000				
								I	II	III	IV	Año	I	II	III	IV	Año
Agropecuario	-9,1	9,0	13,2	9,1	5,2	5,4	1,3	12,0	16,3	15,7	1,9	12,0	4,5	7,3	7,5	5,9	6,4
Pesca	27,2	3,9	21,1	-13,2	-4,8	-1,8	-13,7	35,3	48,4	-14,0	41,8	28,9	36,9	12,0	13,2	-12,5	8,1
Minería	0,9	10,2	12,0	4,3	5,1	9,0	5,6	14,6	15,9	8,7	8,7	11,8	4,0	1,8	2,0	1,8	2,4
Manufactura	-3,3	3,4	16,6	5,4	1,5	5,3	-3,6	-4,6	-1,1	-3,8	10,8	0,3	12,9	9,1	6,4	-1,2	6,5
- Proc. recursos prim.	-1,5	7,9	15,5	-2,1	3,6	2,0	-9,5	25,4	25,7	-6,6	20,4	15,6	17,0	12,7	15,9	-5,6	8,9
- Resto industria	-3,8	2,1	17,0	7,6	0,9	6,2	-2,0	-10,6	-7,2	-3,0	8,0	-3,4	11,8	7,9	4,1	0,3	5,8
Construcción	2,3	20,3	33,3	17,3	-2,3	14,9	0,7	-13,1	-12,0	-16,7	-1,0	-10,8	5,2	-2,4	-3,3	-15,8	-4,5
Comercio	-4,0	2,6	16,3	12,2	0,9	7,8	-3,1	-5,1	-2,8	-0,9	2,7	-1,6	8,4	6,5	4,4	1,7	5,3
PBI TOTAL	-0,4	4,8	12,8	8,6	2,5	6,7	-0,4	-0,7	2,1	-0,1	4,2	1,4	6,3	5,1	3,6	-0,4	3,6
Sector primario [1/]	-3,6	8,9	13,7	4,3	4,5	5,5	0,0	15,6	18,4	8,3	9,2	13,0	7,5	6,9	7,2	1,2	5,7
Sector no primario [2/]	0,2	4,0	12,7	9,4	2,1	7,0	-0,5	-3,6	-1,4	-1,7	3,2	-0,9	6,1	4,7	2,7	-0,7	3,1

[1/] Agropecuario, pesca, minería y manufactura procesadora de recursos primarios.
[2/] Construcción, comercio, resto industria (manufactura), gobierno y resto.

Fuente: BCRP, *Nota Semanal*, Lima: 11 al 16 de marzo, 2001.
Elaboración: Departamento de Economía - PUCP.

Cuadro 2

Producto bruto interno y demanda doméstica
(tasa de crecimiento anual)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999					2000				
								I	II	III	IV	Año	I	II	III	IV	Año
PBI no primario [1/]	0,2	4,0	12,7	9,4	2,1	7,0	-0,5	-3,6	-1,4	-1,7	3,2	-0,9	6,1	4,7	2,7	-0,7	3,1
PBI primario [2/]	-3,6	8,9	13,7	4,3	4,5	5,5	0,0	15,6	18,4	8,3	9,2	13,0	7,5	6,9	7,2	1,2	5,7
PBI	-0,4	4,8	12,8	8,6	2,5	6,7	-0,4	-0,7	2,1	-0,1	4,2	1,4	6,3	5,1	3,6	-0,4	3,6
Demanda interna	-1,0	6,0	14,9	11,9	0,2	6,6	-0,9	-6,6	-3,3	-4,0	3,7	-2,6	6,0	4,5	2,6	-1,5	2,8
Demanda doméstica [3/]	-0,4	4,8	12,8	8,6	2,5	6,7	-0,4	-10,0	-4,6	-5,6	5,2	-3,9	5,5	3,4	1,7	-3,6	1,7
- Inversión bruta interna	-3,9	13,4	29,9	20,2	-3,1	12,4	-1,8	-18,8	-15,3	-18,3	8,0	-11,8	6,7	0,8	-2,6	-13,9	-2,5
Privada	-6,9	13,4	31,0	22,6	-1,8	13,0	-1,9	-19,2	-20,7	-21,4	-1,9	-16,3	5,8	0,5	-3,7	-9,5	-1,8
Pública	13,9	12,8	21,9	8,3	-10,1	9,0	3,0	1,0	13,5	17,6	-2,2	7,2	7,2	-3,3	-31,7	-29,9	-16,8

[1/] Construcción, comercio, resto industria (manufactura) y otros servicios (gobierno y resto).
[2/] Agropecuario, pesca, minería y manufactura procesadora de recursos primarios.
[3/] Demanda interna importaciones.

Fuente: BCRP, *Nota Semanal*, Lima: 11 al 16 de marzo, 2001.
Elaboración: Departamento de Economía - PUCP.

Cuadro 3

Indicadores fiscales: operaciones del sector público no financiero (SPNF) (porcentaje del PBI)

	Ahorro en cuenta corriente				Gastos de capital		Resultado primario SPNF [1/]	Ingresos de capital SPNF	Resultado primario SPNF [2/]	Gasto no financiero gob.central
	Del gobierno central			Del SPNF	Inversión pública	Total SPNF				
	Ingresos	Gastos	Ahorro							
1992	11,4	11,6	-0,3	1,1	3,1	4,2	0,9	0,4	1,3	10,0
1993	11,3	11,1	0,2	1,9	3,4	4,4	1,1	0,4	1,5	10,7
1994	12,9	12,2	0,7	2,7	3,9	5,1	1,0	4,5	5,5	12,7
1995	13,6	13,2	0,4	2,1	4,0	5,0	0,3	1,6	1,9	13,8
1996	14,2	12,7	1,6	3,4	3,8	4,5	1,2	0,1	1,3	13,7
1997	14,2	11,9	2,2	4,6	3,9	4,5	1,7	0,0	1,8	13,5
1999	14,4	14,5	-0,1	1,8	4,8	5,0	-1,0	0,1	-0,9	12,4
I	15,3	13,8	1,5	3,8	3,8	4,0	1,8	0,1	1,9	11,8
II	13,7	13,3	0,4	2,3	4,5	4,8	0,0	0,2	-0,2	11,2
III	13,9	15,2	-1,3	0,4	5,5	5,6	-3,1	-0,1	-3,2	13,2
IV	14,8	15,5	0,7	0,7	5,2	5,4	-2,3	0,1	-2,2	13,3
2000	14,6	14,8	-0,2	0,9	3,9	4,0	-0,9	0,1	-0,8	12,6
I	14,5	15,0	-0,5	1,6	3,9	4,0	0,0	0,1	-0,1	12,9
II	14,2	14,1	0,1	1,6	4,2	4,4	-0,5	0,1	-0,4	11,8
III	14,2	14,3	-0,1	1,1	3,6	3,9	-1,4	0,2	-0,2	12,9
IV	15,5	15,7	-0,2	-0,8	3,7	3,8	-1,6	0,1	-1,5	12,8

[1/] Sin ingresos de capital.
[2/] Con ingresos de capital.

Fuente: BCRP, *Nota Semanal*, Lima: 11 al 16 de marzo, 2001.
Elaboración: Departamento de Economía - PUCP.

Cuadro 4

Balanza de pagos
(porcentaje de las exportaciones de bienes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999					2000				
								I	II	III	IV	Año	I	II	III	IV	Año
BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	-57,4	-65,5	-57,9	-76,9	-61,5	-48,0	-63,12	-30,88	-34,92	-22,25	-31,40	-29,72	-25,98	-31,51	-6,61	-30,93	-23,49
- Balanza comercial	-9,4	-17,3	-21,7	-38,8	-33,7	-25,2	-42,83	-9,63	-14,19	-6,89	-10,00	-10,08	-8,12	-9,11	3,74	-6,24	-4,74
- Renta de factores del sector público	-38,4	-38,9	-31,5	-25,1	-15,2	-7,4	-7,80	-8,64	-11,57	-9,29	-8,19	-9,34	-7,69	-9,53	-0,81	-11,66	-7,36
- CUENTA FINANCIERA [1/]	23,3	52,9	85,6	54,5	61,8	85,5	29,84	3,68	19,16	4,42	21,52	12,43	34,16	21,44	4,55	3,56	15,34
- Capitales de corto plazo y E. y O.	40,6	19,1	12,4	23,7	15,6	38,1	6,27	-9,35	-49,04	-30,21	-6,37	-23,07	9,93	4,76	0,76	-8,10	1,57
- Ingresos por privatización	0,2	4,8	48,7	9,8	28,6	2,1	1,04	3,19	0,85	6,01	3,92	3,58	0,55	10,42	1,90	0,55	3,27
- ACUMULACIÓN DE RIN SISTEMA BANCARIO	15,8	13,2	66,3	12,0	36,8	-12,9	-14,7	-50,8	-17,7	41,8	35,3	9,9	57,1	30,1	11,1	-10,4	-2,7
NOTA																	
- Transferencia neta deuda pública externa [2/]	-6,7	-8,5	-5,5	-5,0	-12,7	-13,7	-14,64	-17,00	-20,09	-15,61	-16,73	-17,27	-15,38	-17,57	-8,78	-21,89	-15,87
- Servicio de la deuda pública externa	58,86	66,46	54,69	45,02	37,35	27,43	32,85	27,12	31,44	28,00	44,15	32,67	31,37	35,74	23,74	33,99	31,09
Exportación de bienes (millones de US$)	3.661	3.516	4.598	5.591	5.898	6.832	5.757	1.412	1.409	1.582	1.710	6.113	1.651	1.679	1.845	1.827	7.002

[1/] Hasta 1994 incluye la cuenta de capital.
[2/] Considera los intereses efectivamente pagados de la deuda pública externa.

Fuente: BCRP, *Nota Semanal*, Lima: 11 al 16 de marzo, 2001.
Elaboración: Departamento de Economía - PUCP.

Síntesis del debate

Juan Nunura

La recesión de la economía urbana en Perú, vigente desde 1998 al primer semestre del presente año, fue el tema central del debate en este taller de coyuntura, debido a los efectos perversos que genera en la inversión y la generación de empleo. El PBI de los sectores no primarios cayó en 0,5% en 1998 y 0,9% en 1999, con respecto al año anterior. En el año 2000, el PBI de esos mismos sectores creció en 3,1%, fundamentalmente por el gasto fiscal de la reelección fujimorista, retornando a la recesión en el segundo semestre del mismo año. En el primer semestre de 2001, la recesión de la economía se generalizó a todos los sectores, primarios y no primarios, excepto electricidad, gas y agua. El PBI global cayó en 1,7% con respecto a similar semestre del año anterior. Como consecuencia de ese ciclo recesivo, la inversión privada se redujo sistemáticamente de 20,5% del PBI en 1997 a 16,7% en 2000. La tasa de subempleo se mantiene alta y rígida en 52% en ese período, mientras que la población en situación de pobreza aumentó de 1997 a 2000: de 42,7% a 48,4%, respectivamente. Con relación a otros aspectos de la economía peruana al año 2000, se obtuvo por segundo año consecutivo un déficit fiscal primario (-0,9% del PBI); la inflación fue de 3,8%, superior al 3,5% del año anterior; el déficit de la balanza comercial bajó a US$ 321 millones; y las RIN del Banco Central alcanzaron el nivel de US$ 8.180 millones, US$ 224 millones menos que el año anterior.

Los temas principales del debate fueron los siguientes: la restricción crediticia, la profundización de la recesión en el segundo semestre de 2000 y la viabilidad de las políticas económicas anticíclicas.

Restricción crediticia y recesión urbana

Para algunos economistas, la restricción crediticia bancaria fue uno de los principales determinantes de la recesión de la economía urbana. Los bancos restringieron el crédito al sector privado porque carecían de recursos líquidos y tenían la expectativa pesimista de una creciente morosidad. La menor disponibilidad de recursos para préstamos se originó, primero, con el recorte de las líneas de crédito externo a los bancos peruanos a raíz de la crisis rusa en setiembre de 1998 y, luego, se acentuó con el retiro de los depósitos bancarios del gobierno para financiar el déficit fiscal poselectoral del año 2000. Los bancos tampoco habrían acumulado, en la recesión, importantes activos líquidos alternativos al crédito para atender un mercado de crédito fuertemente dolarizado. Los activos líquidos alternativos más significativos están en moneda nacional. Por otro lado, la quiebra, rescate y fusión de algunos bancos pequeños, acontecidos en ese ciclo recesivo, contribuyeron a la menor oferta de crédito. La expectativa de creciente morosidad, el otro factor determinante de la restricción crediticia, se deriva de las conjeturas de los banqueros de una recesión prolongada y duradera en la economía urbana. Es decir, la restricción crediticia, a su vez, depende, vía el incremento de la morosidad, de la misma recesión productiva. Esta decisión de los banqueros, basada en el incremento esperado de la morosidad, profundiza la recesión. La restricción crediticia genera recesión, la recesión incrementa la morosidad, la morosidad restringe el crédito y la recesión se profundiza.

«Parte de los recursos liberados por la reducción en la tasa de encaje en moneda extranjera de 44% a 34%, que aconteció de octubre de 1998 a setiembre de 2000 para incrementar la oferta de fondos prestables, se puede haber trasladado a la compra de activos líquidos externos, puesto que nada se los prohíbe»

Para otros economistas, en cambio, la restricción crediticia no se debe a la escasez de fondos prestables en moneda extranjera, sino a una cuestión de rentabilidad bancaria. Los bancos no otorgan préstamos simplemente porque en la recesión aumenta el riesgo de morosidad (sus cuentas se tornan incobrables) y baja la rentabilidad de los créditos. Para evitar la caída en la rentabilidad bancaria prefieren demandar activos líquidos alternativos al crédito. Parte de los recursos liberados por la reducción en la tasa de encaje en moneda extranjera de 44% a 34%, que aconteció de oc-

tubre de 1998 a setiembre de 2000 para incrementar la oferta de fondos prestables, se puede haber trasladado a la compra de activos líquidos externos, puesto que nada se los prohíbe. Por otro lado, las líneas de crédito con el exterior están abiertas y los bancos accederán cuando se recupere la producción y la demanda de crédito, que probablemente se derive de un choque positivo en el sector real.

Un tercer grupo de economistas sostuvo que, al dejar de ser atractivo el incremento de los préstamos en la recesión, la reducción en la tasa de encaje en moneda extranjera dio un impulso adicional para la salida de capitales al exterior, vía la compra de activos externos (bonos del tesoro americano, letras del gobierno argentino, etc.), con lo cual se acentuó la restricción crediticia.

La recesión dentro de la recesión en el segundo semestre de 2000

El efímero crecimiento de la economía urbana en el primer semestre de 2000, acontece dentro de la larga fase recesiva que se inició en 1998 y se profundiza a partir del segundo semestre de 2000. A este último evento se le ha bautizado como la recesión dentro de la recesión. Para unos economistas, este fenómeno fue provocado por dos *shocks* internos. Uno, el drástico ajuste fiscal poselectoral que se expresó en una caída de la inversión pública, en 31%, y, dos, la crisis bancaria provocada por la intensificación en el retiro de los depósitos del gobierno durante el segundo semestre, para cubrir el desequilibrio fiscal poselectoral. Ambas medidas provocaron una corrida bancaria y la quiebra de los bancos NBK y Nuevo Mundo. Para otros economistas, las causas no son estrictamente económicas. El factor principal fue la crisis política iniciada con la reelección de Fujimori, que afectó significativamente a la inversión privada y en menor medida al consumo, pero que con la elección de Toledo el efecto de ese *shock* ha concluido. El segundo factor fue el drástico ajuste fiscal que inició Boloña y prosiguió Silva Ruete en el gobierno de transición, cuyo efecto concluirá en el segundo semestre de 2001, en el que se espera una recuperación del gasto público y de la recaudación tributaria.

La no intervención y las políticas anticíclicas

Como la recesión económica continúa en el año 2001, se discutieron también medidas para salir de la crisis. Algunos economistas sostienen que la recuperación no será automática y es fundamental una política económica anticíclica para lograr una efectiva reactivación de la economía, de la cual está dependiendo a su vez la recuperación de la inversión privada. Esta propuesta se fundamenta en las siguientes premisas: 1) los grandes proyectos de inversión en el sector primario, como en la minería, no han repercutido en la economía urbana; 2) la meta fiscal del primer semestre de 2001 se ha cumplido en exceso; y 3) el gobierno tiene capacidad para financiar una expansión del déficit fiscal. Los efectos esperados serían la restitución de la cadena de pago y la recuperación de la confianza en el inversionista privado. Entre las medidas fiscales se sugiere, por ejemplo, recortar los impuestos y aumentar el gasto público; y, entre las monetarias, reducir el encaje bancario. Para otros economistas, en cambio, la adopción de medidas anticíclicas es aconsejable si se realiza en la vecindad del evento recesivo, no cuando la recesión está desapareciendo, como probablemente ya ocurrirá en el segundo semestre de este año. Para un tercer grupo de investigadores, aplicar políticas contracíclicas, como cortar impuestos e incrementar el gasto público para salir de la recesión, puede resultar contraproducente en las condiciones actuales, si no se toma conciencia de la real dimensión del déficit fiscal actual. Las medidas anticíclicas podrían llevar a un nivel de déficit fiscal que sea difícil de financiar y contrario al *shock* de confianza que se estaría generando con los hechos recientes. Un cuarto grupo de economistas argumenta que, a diferencia de otros países de América Latina, la tardanza para salir de la crisis fue determinada por la crisis política interna que impactó severamente en la inversión privada. Mientras persista la crisis política existirá poco o ningún margen para reactivar la demanda agregada vía recorte de impuestos y reducción de la tasa de encaje o tasa de interés.

«Algunos economistas sostienen que es fundamental una política económica anticíclica. Esta propuesta se fundamenta en las siguientes premisas: los grandes proyectos de inversión en el sector primario no han repercutido en la economía urbana; la meta fiscal del primer semestre de 2001 se ha cumplido en exceso; y el gobierno tiene capacidad para financiar una expansión del déficit fiscal»

ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LOS CENTROS ASOCIADOS AL CIES

CIES

Cueto, Marcos. *Culpa y coraje. Historia de las políticas sobre el VIH/Sida en el Perú*. Serie: Diagnóstico y Propuesta, 7. Lima: CIES-UPCH, Facultad de Salud Pública y Administración, agosto 2001.

Rebosio, Guillermo y Enrique Rodríguez. *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Serie: Diagnóstico y Propuesta, 6. Lima: CIES-CEDEP, julio 2001.

Francke, Pedro (ed.). *Políticas de salud 2001-2006*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 5. Lima: CIES, julio 2001.

Dammert, Ana Cecilia. *Acceso a servicios de salud y mortalidad infantil en el Perú,* Serie: Investigaciones Breves, 18. Lima: CIES - GRADE, junio 2001.

Trivelli, Carolina. *Crédito agrario en el Perú. ¿Qué dicen los clientes?*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 4. Lima: CIES - IEP, mayo 2001.

CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, CUSCO

Chirinos, Andrés. *Atlas lingüístico del Perú*. Cusco: Ministerio de Educación/Centro Bartolomé de las Casas, 2001.

Kruse, Dirichs, Paredes. *La red urbana de la Región Cusco. Jerarquización de centros poblados y su aplicación en la asignación de inversiones en el territorio*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 2001.

Municipalidad Provincial de Paruro – CBC. *Plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Paruro*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas - ORTAM, 2001.

Schjellerup, Inge, *et al*. *Wayko lamas, la gente y la biodiversidad*. Cusco: DIVA/Centro Bartolomé de las Casas, 2001.

Revista Andina, No 33. Revista semestral. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 2000.

CEPES

Eguren, Fernando y Juan Rheineck (eds.). *Desarrollo rural: Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional*. Lima: CEPES, 2001.

Debate Agrario: *Análisis y Alternativa*, No. 31. Lima: CEPES, agosto 2000.

Valderrama, Mariano (coordinador*). La realidad de la ayuda externa: América Latina al 2000.* Editado por el Grupo de Trabajo de Cooperación

Internacional de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción - ALOP. Lima: CEPES, 2000.

Valderrama, Mariano (coordinador). *Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2001*. Editado por ALOP. Lima: CEPES, 2000.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO - CIPCA

Fort, Angie. *Menestras y pequeña producción en la costa de Piura*. Piura: CIPCA, 2000.

Sánchez A., Pablo. *Manual de asesoría técnico productiva y empresarial a pequeños agricultores*. Piura: CIPCA, 2000.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado; Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica. *Evaluación participativa de necesidades prioritarias: distritos de frontera de Piura-Perú*. Piura, Jaén: CIPCA, SAIPE, 2000.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado; Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica. *Evaluación participativa de necesidades prioritarias: Alto Marañón*. Lima. CIPCA;SAIPE, 2000.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. *Evaluación participativa de necesidades prioritarias: provincia de Jaén*, informe final. Lima: CIPCA, 1999.

CIUP

Araoz, Mercedes, José Luis Bonifaz, Carlos Casas y Fernando González Vigil. *Factores limitantes de la inversión extranjera en el Perú*. Lima: CIUP, Comisión ALCA/Perú, CAF, 2001.

Bonifaz, José Luis, Roberto Urrunaga y Jessica Vásquez. *Financiamiento de la infraestructura en el Perú: concesión de carreteras*, Serie Documento de Trabajo, No. 37. Lima: CIUP, 2001.

Vásquez, Enrique, Carlos Aramburu, Carlos Figueroa y Carlos Parodi. *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima: CIUP-IDRC, 2001.

Velarde, Julio y Martha Rodríguez. *Efectos de la crisis financiera internacional en la economía peruana 1997-1998: lecciones e implicancias de política económica*, Serie Documento de Trabajo, No. 36. Lima: CIUP-CIES, 2001.

Vich, Víctor. *El discurso de la calle. Los cómicos ambulantes y las tensiones de la modernidad en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2001.

DESCO

Revista *Quehacer* No. 130, revista bimestral. Lima: DESCO, 2001.

Teivainen, Teivo. *Un dolor, un voto. Economicismo transnacional en el Perú*. Lima: DESCO, 2001.

Rubina, Alberto y José Barreda. *Atlas Departamento de Huancavelica*. Lima: DESCO, 2000.

Toche, Eduardo. *Perú hoy: El Perú y las Cumbres mundiales*. Lima: DESCO, 2000.

Reyna, Carlos. *La anunciación de Fujimori. Alan García 1985-1990.* Lima: DESCO, 2000.

ESAN

Gastañaduy, Alfonso. *Franquicias: opción de desarrollo estratégico*. Lima: ESAN, 2000.

Roca, Santiago y Luis Simabuko. *Retos de la gerencia macroeconómica: propuestas de cambio a la política económica 2000-2005*. Lima: ESAN, 2000.

ESAN (eds.). *Descentralización en educación y salud: experiencias latinoamericanas*. Lima: ESAN, 2000.

GRADE

Saavedra, Jaime y Juan Chacaltana. *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima: GRADE, 2001.

Cueto, Santiago y Marjorie Chinen. *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*, Serie: Documento de trabajo, No. 34. Lima: GRADE, 2001.

Díaz, Hugo y Jaime Saavedra. *La carrera de maestro: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Serie: Documento de trabajo, No. 32. Lima: GRADE, 2000.

Murrugarra, Edmundo y Martín Valdivia. *Morbilidad autoreportada y los retornos a la salud para los varones urbanos en el Perú: enfermedad vs. incapacidad*, Serie: Documento de trabajo, No. 31. Lima: GRADE-CIES, 2000.

Escobal, Javier. *Costos de transacción en la agricultura peruana. Una primera aproximación a su medición e impacto*, Serie: Documento de trabajo, No. 30. Lima: GRADE-CIES, 2000.

INSTITUTO APOYO

Kuczynski, Pedro Pablo y Felipe Ortiz de Zevallos. *Competir y crear empleo: el reto 2001*. Lima: Instituto APOYO; *El Comercio*, 2001.

Balcázar, Rosa Ana, Oscar Aquino, Luis Cordero, Jorge Figueroa y Javier Paulini. *Política nacional para la reducción de la desnutrición crónica en el Perú*. Lima: Instituto APOYO; USAID, 2001.

Instituto APOYO, Ministerio de Salud (MINSA), Proyecto VIGIA (MINSA-USAID). *Impacto económico de la tuberculosis en el Perú 1999*. Lima: MINSA; Proyecto VIGIA; USAID, 2001.

Alcázar, Lorena y Eric Wachtenheim. *Determinants of Success of Social Fund Proyects: the case of FONCODES*, Washington, D.C.: The World Bank, 2001.

Alcázar, Lorena y Rosa Ana Balcázar. *Oferta y demanda de formación docente en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, MECEP, 2001.

IEP

Venturo S., Sandro. *Contrajuventud. Ensayos sobre juventud y participación política*. Lima: IEP, 2001.

Sheahan, John. *La economía peruana desde 1950. Buscando una sociedad mejor*. Lima: IEP, 2001.

Smith, Stephen y Carolina Trivelli. *El consumo urbano de alimentos andinos tradicionales en el Perú*. Lima: IEP, 2001.

Mora, Daniel, Fernando Rospigliosi, Samuel Abad y Carlos Basombrío. *Las Fuerzas Armadas en la transición democrática en el Perú*. Lima: IEP, 2001.

Tanaka, Martín. *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP-CIES, 2001.

IPAE

Centro de Estudios Estratégicos (ed.). *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura* (Cade 2000-2001). Lima: CEE-IPAE, 2001.
Contiene: Resúmenes ejecutivos. Tomo I y II: Cultura. Tomo III: Educación. Tomo IV: Propuesta de educación y cultura. Tomo V: Testimonios de la historia (editado por Cecilia Bákula).

Centro de Estudios Estratégicos (ed.). *Documentos preparatorios* (Cade 1999-2000). Lima: CEE-IPAE, 2000.
Contiene: Tomo I: Resúmenes ejecutivos. Tomo II: Documentos. Tomo III: Eventos previos. Tomo IV: Visión del Perú: iniciando la prospección. Tomo V: Reflexiones del panel.

Kisic, Drago y Ramón Bahamonde (editores). *El desarrollo del sur del Perú. Realidad y desafíos*. Lima: Centro de Estudios Internacionales - Centro de Estudios Estratégicos de IPAE, 2000.

MACROCONSULT

Reporte Económico Mensual (REM)

Reporte Semanal

PUCP

Gonzales de Olarte, Efraín y Cecilia Lévano. *El modelo centro-periferia en los Andes*, Serie: Documento de Trabajo, No. 193. Lima PUCP, 2001.

Aguilar, Giovanna y Gonzalo Camargo. *El centro y la periferia, una aproximación empírica a la relación entre Lima y el resto del país*, Serie: Documento de Trabajo, No. 192. Lima: PUCP, 2000.

Iguíñiz, Javier. *Approximations to the Moral Responsibility of the Creditors*, Serie: Documento de trabajo, No. 191. Lima: PUCP, 2000.

Rozenberg, Arnoldo. *La balanza de pagos: instrumento de análisis y política económica*, Serie: Documento de Trabajo, No. 190. Lima: PUCP, 2000.

Gallardo, José. *Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis institucional y desempeño,* Serie: Documento de Trabajo, No. 188. Lima: PUCP, 2000.

SOCIOS DEL CIES

Institución / *Representante*

LIMA

Universidades

. Escuela Superior de Administración de Negocios para Graduados (ESAN) / *Tomás Minauro*
. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía / *Oscar Dancourt*
. Universidad de Lima - Centro de Investigaciones Económicas y Sociales / *Percy Correa*
. Universidad del Pacífico - Centro de Investigación / *Felipe Portocarrero S.*
. Universidad Nacional Agraria La Molina - Facultad de Economía y Planificación / *Luis Jiménez*
. Universidad Nacional de Ingeniería - Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales / *Juan Sierra*
. Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Instituto de Investigaciones Económicas / *Jorge Osorio*
. Universidad Peruana Cayetano Heredia - Facultad de Salud Pública y Administración / *Marcos Cueto*

Centros

. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) / *Félix Wong*
. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) / *Julio Gamero*
. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) / *Fernando Eguren*
. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) / *Santiago Cueto*
. Instituto Apoyo / *Gabriel Ortiz de Zevallos*
. Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / *Carolina Trivelli*
. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) / *Gilberto Moncada*
. Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) - Centro de Estudios Estratégicos / *Juan Díaz*
. Macroconsult S.A. / *Elmer Cuba*
. Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE) / *Fernando Villarán*
. Sociedad Nacional de Industrias - Instituto de Estudios Económicos y Sociales / *Luis Abugattás*

PROVINCIAS

Universidades

. Universidad Nacional de Piura - Facultad de Economía / *Humberto Correa*
. Universidad Nacional del Altiplano - Facultad de Ingeniería Económica / *Félix Olaguivel*
. Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco - Facultad de Economía / *José Cáceres*
. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa - Facultad de Economía / *Angel Paz*
. Universidad Católica de Santa María, Arequipa - Centro de Investigaciones / *Edgar Borda*
. Universidad Nacional de Trujillo - Facultad de Ciencias Económicas / *Enrique Rodríguez*

Centros

. Centro Bartolomé de las Casas / *Jean-Jacques Decoster*
. Centro de Investigación y Promoción al Campesinado (CIPCA) / *Bruno Revesz*
. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) / *Dennis del Castillo*

Dirección Ejecutiva del CIES

Jr. León de la Fuente 110 - Magdalena
Lima 17 - Perú. Telefax (511) 264 1557

EXTRACTOS DE LA PRESENTE EDICIÓN

- El agro absorbe 32% del empleo, pero sólo contribuye con un 9% del PBI.

- La pobreza llega a 65% en el área rural, casi el doble que en Lima (ENNIV 1997).

- Las compras de alimentos locales del Pronaa han pasado de US$ 16 millones en 1993 a US$ 52 millones en 1998. Los agricultores obtuvieron un ingreso entre 20% y 30% mayor por los mejores precios.

- Sin embargo, muchas compras no han favorecido a los pequeños agricultores, sino a los de mayor tamaño. Además, el mayor precio de compra implica menos alimentos distribuidos a los beneficiarios del programa.

- Resulta costoso acceder a crédito formal para los pequeños agricultores.

- Los prestamistas exigen la tierra como garantía del crédito. La mayoría de los agricultores no está dispuesta a asumir el riesgo de perderla.

- La recaudación por tarifas de agua de riego no incentiva un manejo responsable del recurso, pues la modalidad de facturación es fija por producto y no por volumen.

- Entre 1993 y 1997, el PETT y la Sunarp han entregado unos 250 mil títulos registrados de predios rurales.

- Tanto la titulación como el registro incrementan la probabilidad de acceder al crédito formal. Sin embargo, el impacto desaparece en predios con menos de una hectárea estandarizada.

- Luego de iniciar un programa de fomento forestal en 1973, Chile pasó de exportar US$ 40 millones anuales en productos forestales, a exportar más de US$ 2.000 millones en el 2000.

- Para tal efecto Chile estableció subsidios de 75% y más tarde del 90% del costo de plantación. Por este concepto el gobierno chileno gastó unos US$ 150 millones entre 1974 y 1994, año en que vencieron los beneficios.

- El Perú tiene un potencial significativo para el desarrollo de plantaciones forestales. Tan solo en la zona andina existen 2 millones de hectáreas aptas para su forestación.

- En el primer semestre del 2001, la recesión de la economía se generalizó a todos los sectores primarios y no primarios, excepto electricidad, gas y agua, cayendo el PBI global en 1.7%.

www.consorcio.org

Nota: El Consorcio de Investigación Económica y Social no comparte necesariamente las opiniones vertidas en esta revista, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores. Elaboración de resúmenes: Bruno Tarazona. Cuidado de edición: Carmen Salas y Myriam Arriola. Diseño gráfico: TANGRAM S.A.C. Impresión: Visual Service SRL.