
Custodio Arias

LA POLITICA CREDITICIA DEL GOBIERNO APRISTA

El Banco Agrario del Peru (en adelante, BAP) es la principal institución financiera de la actividad agropecuaria del país. Desde el primer mes de su gestión, el gobierno aprista ha intentado dar otra tónica a la política crediticia ejecutada por el BAP.

En las páginas que siguen revisamos, de manera descriptiva y global, las modificaciones operadas en la oferta del crédito agrícola, particularmente la significativa inyección de recursos financieros y su redistribución regional, teniendo como complemento la reducción de las tasas de interés. Asimismo, presentamos las dificultades que tiene el BAP para encarar una reorientación de sus préstamos, y, finalmente, intentamos bosquejar algunas propuestas para una redefinición en la asignación de los recursos crediticios al agro. En esta oportunidad no entraremos en el análisis de los problemas existentes por el lado de la demanda.

El artículo tiene como marco las dos primeras campañas agrícolas de la actual administración aprista (1985-86 y 1986-87), contrastando algunos indicadores del crédito agrícola con lo realizado por el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985).

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL CREDITO AGRICOLA

Entre la década del cincuenta y la del ochenta, se han producido cambios importantes en el comportamiento de las fuentes de financiamiento de la actividad agropecuaria. A comienzos de la década del cincuenta la banca comercial asignaba las dos terceras partes de sus colocaciones al agro, correspondiendo el resto al Estado por intermedio del hoy BAP. Los grupos financieros de entonces tenían una estrecha vinculación económica con el agro, establecida a través de la propiedad de la tierra y de la prioridad otorgada a determinados cultivos de exportación.

Ramón Remolina, exmiembro del directorio del BAP, intenta resumir las razones del alejamiento de los sectores financieros privados del sector agrario.

rio (1) En primer lugar, indica, la tasa de interés subsidiada del BAP es atractiva para los agricultores, pero no para la banca comercial. Por otro lado, la prenda agrícola —cautiva, global, permanente— beneficia en forma exclusiva y excluyente al BAP. Existen, además, límites a la hipoteca de la tierra, hay incertidumbre en cuanto a la propiedad de la tierra, como consecuencia de la reforma agraria, existe un monopolio del crédito institucional derivado de la Ley Orgánica del BAP de 1975. A ello habría que agregar las caídas coyunturales de los precios relativos de los productos agropecuarios, además de la inseguridad climática como problema permanente de nuestra agricultura.

La reforma agraria iniciada en 1969, que expropió a la gran burguesía agraria y a los terratenientes serranos, aceleró el retraimiento de las colocaciones de la banca comercial en el agro. En 1980, tan sólo 5,7% de los créditos agrarios provino de la banca comercial.

En el contexto de la política económica implementada por el segundo gobierno de Belaúnde, las colocaciones de la banca comercial ascendieron al 8% en 1982 y al 13,6% en 1984. Este ascenso fue estimulado por el decreto legislativo 02, de Promoción y Desarrollo Agrario, promulgado a fines de 1980, dispositivo que estableció determinados incentivos para las inversiones en la agricultura, entre ellos, la apertura del mercado de tierras. Asimismo, se dejó abierta la posibilidad de su hipoteca y remate a través del BAP.

El gobierno aprista estableció nuevas reglas para el corto plazo en el manejo de las finanzas, las que afectaron a la banca comercial. Una de ellas fue la disminución de las tasas de interés de la banca de fomento, que las colocaba muy por debajo de las tasas comerciales, lo cual redujo la demanda de créditos agrarios a la banca comercial. En 1986 sus colocaciones cayeron al 8,7%.

Aparte del BAP y de la banca comercial, existen otras instituciones que los sucesivos gobiernos han ido creando para canalizar recursos hacia el sector agrario. El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) cuenta con líneas promocionales tales como el Fondo Agrario Andino, el Fondo de Renovación del Parque Nacional de Maquinaria Agrícola, el Crédito Regional Selectivo y el Crédito Selectivo Agrario. Se han creado, también, el Fondo de Reactivación Agraria y Seguridad Alimentaria (FRASA), las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES), las microrregiones, los proyectos especiales, etc., los cuales canalizan recursos financieros. Mención aparte merecen los fondos provenientes de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, orientados hacia el agro y que son administrados por el BAP. En los últimos años se ha tenido dificultades para seguir captando dichos fondos. Sin embargo, es a través del BAP que el actual gobierno viene transfiriendo recursos financieros al agro en magnitudes sin precedentes.

(1) Remolina, Ramon. "Financiamiento agrícola" en *Agro* N° 1. Banco Agrario del Perú 1984.

Además de estas fuentes formales debe considerarse el crédito informal. Esta es una institución mucho más antigua que el BAP y que, con especificidades regionales, se extendió en la agricultura peruana y creció de la mano de los poderes locales existentes: hacendados, gamonales y comerciantes. Este crédito informal cumple, en muchos casos, funciones que van más allá de las puramente bancarias, y que en la relación prestamista-agricultor refuerza la subordinación de este último. Una variedad de crédito informal muy difundida es la que se otorga entre campesinos ya sea a través de semilla, abono o trabajo. Pero ésta escapa a los alcances del presente artículo.

En ese contexto, subrayamos que los fondos destinados al crédito agrícola han sido siempre escasos. En el último cuarto de siglo esta situación se tornó más aguda, porque los sectores financieros de la burguesía, como hemos visto, casi no invirtieron en el agro. Además, varios mecanismos han servido para descapitalizar al BAP. Así, en situaciones de catástrofe climática —sequía o inundaciones— el BAP incrementó sus colocaciones a la par que se concedía moratorias o se extendían los plazos para la amortización de las deudas de los productores afectados. A estas fuentes de descapitalización del BAP se suma el subsidio que representan las tasas de interés negativas. Por eso, los sucesivos gobiernos se han visto obligados a transferir permanente y crecientemente, de acuerdo a las posibilidades fiscales, recursos financieros del BCRP al BAP.

Del total asignado a toda la banca de fomento, las colocaciones del BCRP en el BAP alcanzaron el 54% en 1984 y el 77% en 1986, porcentajes relativamente altos —pero aún insuficientes— para atender las necesidades de crédito de la gran masa de agricultores. Aun cuando el monto asignado durante la administración belaudista creció, en términos nominales, en veinte veces, el proceso inflacionario de esos años constituyó uno de los factores más importantes para el estancamiento de la superficie aviaada por el BAP: 562,128 Hás en la campaña 1984-1985, cifra ligeramente inferior a la de la campaña de 1981.

EL APRA Y LA AMPLIACION DEL CREDITO AGRICOLA

Según el II Censo Nacional Agropecuario de 1972, de 1'390,877 unidades agropecuarias existentes, recibieron crédito de todas las fuentes financieras sólo el 5.4%, y del BAP el 3.8%. Doce años después (1984), sobre un total de 1'540,892 explotaciones agropecuarias, el estimado de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr) indicaba que el 8.8% recibió créditos de las fuentes financieras, y el 7.8% del BAP (2).

Aun cuando en este lapso se había producido una expansión, la cobertura del crédito agrícola continuaba siendo reducida. Por eso, dentro del programa de reactivación de la economía aplicado por el APRA a partir de agosto de 1985, el crédito agrario debía jugar un rol importante.

(2) Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Agricultura, ENahr 1986.

Así, pues, la producción agropecuaria fue incentivada mediante varios instrumentos de política: establecimiento de precios de garantía para determinados productos, reducción de precios de fertilizantes y del precio del petróleo diesel, creación del FRASA, e incremento del crédito agrícola a muy bajas tasas de interés

En las campañas agrícolas de 1984-1985 y 1986-1987 —esta última de exclusiva responsabilidad del gobierno actual—, el monto colocado por el BAP pasó, en miles de intis constantes, de 69,787 a 128,731. Es decir, un aumento del 84.5%. Este enorme incremento, en un período tan corto, habría permitido ampliar la superficie aviada de 562,128 a 1'045,355 Hás. Según el BAP, en esta última campaña se avió el 42% de la superficie cultivada del país (3) (Ver cuadro 1)

Para hacer atractiva la oferta de crédito del BAP, se adoptaron medidas complementarias, entre ellas, la modificación drástica de las tasas de interés. La tasa de interés de la Banca de Fomento estatal siempre estuvo por debajo de las tasas comerciales (4)

Durante el primer año de su gestión —y hasta en tres oportunidades—, el gobierno aprista incrementó aun más los subsidios al productor agrario a través de la reducción de las tasas de interés. En ese sentido, la disminución más importante fue la incorporación de la tasa de interés nominal de 0% (que en términos reales significa una tasa negativa del -55.9%) para los préstamos de sostenimiento en el llamado Trapecio Andino, extendido luego a otras provincias deprimidas de la sierra y de la selva.

Las tasas de interés reales de los préstamos de capitalización y comercialización para estas áreas llegaron hasta -50.2 y -47.1, respectivamente. La reducción de estas tasas en las otras líneas de préstamos llega hasta -49.75% para los cultivos alimenticios en sierra y selva, exceptuando arroz y maíz duro, y hasta -38.3% para los préstamos de capitalización en la costa. Con estas nuevas tasas, durante 1986 se asignó préstamos en áreas promocionales en un 16% del monto total para comercialización, 29% para capitalización y el 55% restante para sostenimiento, es decir, con la "tasa cero" de interés (Ver cuadro 2)

La magnitud de la disminución de las tasas de interés fue tal que rebasó las expectativas de las organizaciones campesinas que durante la última década habían venido presionando por su reducción. El impacto fue positivo para los usuarios del BAP, pero la experiencia va demostrando que la "tasa cero" no es suficiente para hacer del campesino un cliente más o menos estable del BAP.

El número de préstamos al Trapecio Andino creció de 20,584 en la cam-

(3) Tratándose de cifras debemos señalar que la Estadística Agraria se publicó solo hasta 1979. A la fecha se ha reducido a unas cuantas hojas.

(4) Aun en un contexto inflacionario tan alto como el ocurrido durante el segundo gobierno de Belaunde las tasas se elevaron desmesuradamente en términos nominales desplazando a un vasto sector de pequeños usuarios del BAP. Sin embargo las tasas reales del BAP continuaron siendo negativas durante toda la administración belaudista a excepción de algunas líneas como las aplicadas a ciertos cultivos comerciales (arroz y maíz) y para los préstamos de capitalización en costa.

Cuadro 1
Apoyo del Banco Agrario al sector agrario
(Intus constantes de agosto-julio 79/80)

Concepto	Campana		Campana		Variacion % 86/87 - 84/85
	Ago 86 - Jul 87	%	Ago 84 - Jul 85	%	
1 Total nacional					
Nº de préstamos	351,322	100 00	119,867	100 00	193 0
Monto (miles de intus)	128,731	100 00	69,787	100 00	84 5
Superficie aviada (Hás)	1'045,355	100 00	562,128	100 00	86 0
2 Costa					
Nº de préstamos	94,648	26 9	47,390	39 5	100 0
Monto (miles de intus)	61,185	47 5	39,623	56 8	54 4
Superficie aviada (Hás)	427,757	40 9	327,738	58 3	31 0
3 Sierra					
Nº de préstamos	174,743	49 7	36,555	30 5	378 0
Monto (miles de intus)	36,119	28 1	9,495	13 6	280 4
Superficie aviada (Has)	234,187	22 4	59,109	10 5	296 0
Trapezo Andino					
Nº de préstamos	92,263	28 0	20,584	17 2	377 0
Monto (miles de intus)	19,888	15 4	7,626	10 9	160 8
Superficie aviada (Hás)	104,788	9 7	21,922	3 9	364 0
4 Selva					
Nº de préstamos	81,931	23 3	35,922	30 0	128 0
Monto (miles de intus)	31,427	24 4	20,669	29 6	52 0
Superficie aviada (Has)	383,411	36 7	175,281	31 2	119 0

Elaborado en base a datos del BAP

Cuadro 2
Tasas de interes reales

	Junio 1985	Agosto 1985	Octubre 1985	Febrero 1986
— Cultivos alimenticios en sierra y selva, exceptuando arroz y maiz duro	- 23 47	- 52 05	- 57 60	- 49 75
— Capitalizacion sierra y selva	- 21 30	- 48 65	- 53 60	- 44 90
— Alimentos costa, excepto arroz y maiz duro	- 21 30	- 41 80	- 51 60	- 44 90
— Cultivos industriales arroz y maiz duro	4 46	- 34 90	- 48 48	- 38 30
— Capitalizacion costa	13 50	- 33 50	- 46 70	- 38 30
— Tasas promocionales Trapecio Andino y provincias deprimidas				
sostenimiento				- 55 9
capitalizacion				- 50 2
comercializacion				- 47 1

Nota La tasa de interes real ha sido calculada segun la siguiente formula

$$ir = \frac{1+in}{1+p} - 1$$

ir = interes real

in = interes efectivo

p = tasa de inflacion

Tasa de inflacion Junio 84 Junio 85 168 8 Agosto 84 Agosto 85 191 7 Octubre 84 Octubre 85 181 2 Febrero 85 Febrero 86 126 9
Fuente Elaborado por Javier Alvarado en base a datos del BAP

paña 84-85, a 98,263 en la campaña 86-87, habiéndose ampliado la superficie aviada en casi cinco veces (Ver nuevamente el cuadro 1) Sin embargo, la ampliación pudo ser aún mayor, en tanto había liquidez en el BAP El "cuello de botella" estaría en la gran masa de campesinos que desconoce la existencia del BAP y el programa de créditos con "tasa cero" de interés, y quizá lo más importante sea la resistencia a endeudarse con el Banco

Es necesario mencionar "que los tipos de interés subvencionados o diferenciales se prestan a considerables abusos y dan lugar a la corrupción y a la manipulación política Es difícil asegurar que los préstamos a intereses bajos o subvencionados lleguen a los grupos a los que están destinados, con frecuencia se producen filtraciones, y no es raro que sus beneficiarios sean los agricultores que operan en mayor escala, o encontrar que esos préstamos se han desviado hacia actividades no agrícolas o se han utilizado de manera que contribuyen poco a elevar la producción de los pequeños agricultores " (5)

Estos hechos —particularmente la manipulación política— no han sido ajenos a la acción del BAP Existen también razones fundadas para pensar que el crédito fue captado por los agricultores que "operan en mayor escala" Además, parte de los préstamos fue utilizada fuera del agro Estas distorsiones tienen que ver con los criterios del BAP y con su reducida capacidad operativa en el campo para supervisar la marcha de la ejecución de los préstamos

La política crediticia repercutió, en mayor o menor medida, en la banca comercial y en el llamado crédito informal En el primer caso, ya no sólo por lo poco atractivo que resultaba para ella colocar capitales en el agro, sino también porque la gran masa de agricultores usuarios del crédito —salvo excepciones— perdió la motivación para recurrir a dicha Banca Esta no puede competir con el BAP ni siquiera en la costa, donde las condiciones del préstamo y las seguridades para su recuperación son más alentadoras Esto puede explicar, en parte, la caída de las colocaciones de la banca comercial entre 1984 y 1986 señalada líneas arriba

Según ENAHR (1984), los préstamos otorgados por casas comerciales, personas naturales y otros abarcaba el 10.6% del total de explotaciones que usaban crédito En la sierra este porcentaje se eleva al 23% del total, y en la selva al 11.5% En la costa la presencia del Banco Agrario ha dejado a estas fuentes un estrecho campo de acción 2.7% (6)

La drástica reducción de las tasas de interés, el aumento sustancial de las colocaciones del BAP, y la multiplicación de sus agencias y albergues, probablemente han reducido el peso de este crédito informal en las regiones donde se desarrolla una agricultura comercial En las zonas más atrasadas y

(5) Banco Mundial Crédito agrícola, Washington 1975

(6) Ccama Faustino y Pomareda Carlos "El uso del crédito y la asistencia técnica" Análisis de la ENAHR 1986 Cuadro 3 Las altas tasas de interés de la banca de fomento del periodo en el que se aplicó la encuesta pudo haber empujado a los agricultores a recurrir al crédito informal

alejadas, donde la presencia del BAP es más débil (o no existe), las posibilidades de su desplazamiento son mucho más difíciles. La eliminación de este crédito informal es muy improbable, a pesar de la carga que significa para los productores. Ello ocurre por varias razones: 1) por la rapidez con la que se puede obtener (frente a la lentitud del BAP), 2) por la no exigencia de documentación (de la que carecen a menudo los prestatarios), 3) por las relaciones personales que establecen los prestamistas con los campesinos, y 4) porque el BAP no está presente en todo el territorio.

CAMBIOS EN LA POLÍTICA CREDITICIA DEL BAP

El gobierno militar (1968-1980) no modificó el patrón de préstamos del BAP (concentración en la costa y en un número reducido de cultivos). Sin embargo, las empresas asociativas constituidas durante la reforma agraria fueron priorizadas en el volumen de recursos asignados y en las tasas de interés preferenciales. Esta priorización fue modificándose paulatinamente en el último tercio de la década de los setenta.

Durante la década de los ochenta, la agricultura individual —que crecía con la integración de los parceleros de las cooperativas divididas— se consolida como la principal receptora de los créditos del BAP. Su importancia ha aumentado aún más con el actual gobierno: en 1985 concentró el 65,2% de los montos prestados por el BAP, y en 1986 el 80,5%. Ese año, del total de la superficie aviada, el 88,9% correspondió a la agricultura individual y el resto al agro asociativo.

El interés del BAP por las explotaciones individuales no es gratuito. Su participación en la producción de productos alimenticios comerciales y agroindustriales siempre ha sido importante, pero en los últimos años se ha ido incrementando. Su dinamismo en la costa y en la selva, en años recientes, las ha colocado en el papel de los principales abastecedores del mercado urbano, por tanto, en obligados sujetos de crédito del BAP. Resulta por ello importante analizar la cobertura de préstamos y montos durante el ejercicio 1986 (Ver cuadro 3).

El cuadro 3 incluye desde fincas menores de una hectárea hasta aquellas mayores de 50 Hás. que han recibido crédito del BAP en 1984. Durante la campaña, una finca puede haber recibido uno o más créditos destinados a diferentes rubros. La información obtenida confirma lo que por otras fuentes ya se conocía: que la banca estatal sólo cubría un porcentaje reducido (7,8%) de las explotaciones agrarias existentes. Durante el actual gobierno el BAP incrementó el número de explotaciones agrarias receptoras de crédito. Si consideráramos que en 1986 hay un solo préstamo por cada explotación —es decir, que el número de préstamos es igual al número de explotaciones prestatarias— el 21,7% del total de las explotaciones habría recibido créditos del BAP. Pero como es frecuente que éstas reciban más de un préstamo por campaña, esa cobertura se reduce probablemente a alrededor del 15%.

Cuadro 3

Cobertura de prestamos del Banco Agrario segun tamaño de finca de agricultores individuales
(Comparacion 1984 - 1986)

	ENAH (1984)			PRESTAMOS BAP (1986)						% de EA que recibieron credito BAP por estrato ³	Superficie aviada promedio por estrato ⁴
	Explot Agraria (EA) (1)		Prestamos BAP %2	Prestamos		Monto		Sup aviada			
	Numero	%		Numero	%	Miles I/ corr	%	Has	%		
			Numero								
Total	1 540 892	100 0	119 616	7 8	334 524	100 0	11 071 690	100 0	904 959	100 0	2 7
Menos de 1 Ha	346 243	22 5	2 762	0 8	11 396	3 4	158 938	1 4	4 503	0 5	0 4
1 - 1 99	356 245	23 1	14 038	3 9	43 035	12 8	678 096	6 1	45 187	4 7	1 1
2 - 4 99	394 057	25 6	46 110	11 7	122 396	36 5	2 685 650	24 3	214 370	23 6	1 8
5 - 9 99	208 107	13 5	25 176	12 1	76 893	22 9	2 473 084	22 3	214 120	23 5	2 8
10 - 19 99	105 240	6 8	14 799	14 1	43 807	13 1	1 925 837	17 4	187 593	20 6	4 3
20 - 49 99	86 294	5 6	12 038	13 9	25 604	7 6	1 571 239	14 2	143 325	15 8	5 6
50 y mas	44 706	2 9	4 744	10 6	11 393	3 3	1 578 847	14 2	101 961	11 2	8 9

1 Total de explotaciones agrarias con tierras

2 % en relacion al numero de explotaciones agrarias

3 Porcentaje numero de prestamos BAP con numero de explotaciones agrarias

4 Superficie aviada entre numero de prestamos

Fuente: Elaborado en base a ENAH y datos del BAP

Un indicador importante de la cobertura del crédito son las hectáreas avia-
das. La superficie cubierta por el crédito del BAP pasó de 562,128 Hás en
la campaña 84-85 a 1'045,355 Hás en la campaña 86-87. Esta ampliación
—incluyendo el margen de error que pueda haber en la información estadística—
es ya significativa, y expresa de alguna manera una mayor presencia
del Estado en el campo.

Los indicadores por estrato —tamaño de las explotaciones— son impor-
tantes porque aclaran la dirección de los créditos. (7) En 1986, el minifun-
dio recibió sólo el 7.5% de los préstamos, cubriendo el 5.2% de la superfi-
cie aviaada. Según la ENAHR, el minifundio constituía el 55.6% de las ex-
plotaciones agrarias (EA). En las fincas pequeñas no minifundistas se colo-
có el 46.6% del monto, que cubrió el 47% de la superficie aviaada. Estas
constituyen el 39.1% de las EA. La mediana agricultura, constituida por el
12.4% de las EA existentes, captó el 31.6% del monto y logró aviar el
36.4% de la superficie. Las EA grandes, que constituyen sólo el 2.9% del
total, obtuvieron el 14.2% del monto, cubriendo el 11.2% de la superficie
aviaada por el BAP.

De acuerdo a esta información, la pequeña agricultura no minifundista es
beneficiada por el BAP a nivel de estrato. Estos usuarios se encuentran ubi-
cados principalmente en la costa y en la selva, donde las características parti-
culares de la agricultura les permiten un margen de rentabilidad suficiente
como para ser sujetos más o menos estables del BAP. Sin embargo, los
promedios por préstamo favorecen largamente a las grandes y medianas ex-
plotaciones agrarias.

Por otro lado, es interesante observar, en el cuadro 3, que a medida que
el tamaño de la EA crece, el área aviaada promedio también se incrementa,
siendo los mayores beneficiarios las EA grandes. Quedaría en cada estrato
una proporción muy alta de tierras sin avío. Este es un indicador adicional
de las limitaciones del BAP en lo que respecta a su cobertura, a pesar de la
magnitud de sus colocaciones en la última campaña.

Es de interés del BAP el apoyar a los cultivos más rentables y a determi-
nado sector de productores. Estos sectores han acumulado capital por lo me-
nos para autofinanciar la campaña agrícola. La necesidad de garantizar la
recuperación del préstamo y de asegurar ingresos por pago de tasas de inte-
rés, es un aspecto crucial para un Banco que vive un permanente problema
de liquidez.

CULTIVOS SIN CAMBIOS FUNDAMENTALES

A pesar del discurso oficial, la política agraria no ha intentado modificar
los patrones de cultivo existentes desde hace décadas. La dirección de los

(7) Provisionalmente tomamos la estructura de la distribución de la tierra que hace Fernando
Eguren en base a la ENAHR. El minifundio comprende a las explotaciones menores de 2
Has; las explotaciones agrarias no minifundistas de 2 a 99 Has; las explotaciones
agrarias medianas, de 10 a 49.99 Has; y las grandes de 50 a más Has.

créditos consolida patrones ya existentes Arroceros, algodóneros, paperos y maiceros (maíz industrial) absorbieron, en las tres últimas campañas (84/85, 85/86 y 86/87), el 53,1, el 50,6 y el 56,5%, respectivamente, del monto total de préstamos de avío otorgados por el BAP (8) Otra característica tradicional de la política agraria, el escaso interés en el fomento pecuario —salvo el avícola— se expresa también en la política crediticia El BAP asignó a este subsector de la producción tan sólo entre el 10,6% y el 14,5% de sus créditos en las campañas consideradas

Es importante puntualizar que los cultivos que avía el BAP están destinados a ser comercializados principalmente en el mercado urbano Un año con baja producción, es decir, una reducción de la oferta, da lugar, generalmente, a una elevación en los precios de los cultivos afectados Para la siguiente campaña los agricultores, estimulados por esta alza de precios, usualmente orientan sus siembras a esos cultivos, ampliando las áreas Paralelamente, solicitan créditos de manera masiva, resultando un exceso de oferta y la consiguiente caída de los precios (9)

El caso reciente de la papa es una muestra de lo antes mencionado En la campaña 85-86 se aviaron 93,593 Hás, en 86-87, 159,211 Hás, y los precios bajaron Los paperos han perdido, pero también el BAP, debido a la insolvencia de los paperos Este hecho es una constante en la política del BAP, lo que revela la ausencia de una necesaria programación de los cultivos en coordinación con el Ministerio de Agricultura

El cuadro 4 expresa el peso que tiene la superficie aviada en productos como el arroz, el maíz amarillo duro y la papa

Los arroceros han recibido un tratamiento muy especial de las instituciones financieras estatales Además de los préstamos del BAP, han recibido financiamiento de la cuenta del Banco de la Nación En 1981, los arroceros tenían un saldo adeudado de 61,206 intis, en 1983, de 128,000 intis, en 1984, de 324,650 intis, en 1985, de 150,000 intis y, hasta junio de 1987, de 291,000 intis corrientes (10) Además, el Banco Hipotecario contribuyó al financiamiento de la campaña arrocera 1986 de ECASA (I/ 460 millones) (11) Todo indica que los arroceros —que criticaron duramente al Estado por ineficiente en el debate originado por la estatificación de la banca privada— han sido privilegiados beneficiarios de los escasos recursos públicos de la Banca Central Esto es extensivo a sectores de los productores de algodón y de maíz duro Estos debieran recordar que el uso subsidiado de los recursos financieros del Estado les ha permitido acumular a lo largo de décadas

El privilegiar a un sector de productores y a una línea de cultivos, también ha significado que los créditos se coloquen mayoritariamente en la cos-

(8) BAP Información y principales indicadores de gestión 1986

(9) Esto ocurre particularmente con los cultivos comerciales andinos La intervención del Estado a través de subsidios, etc hace que la agricultura moderna sobre todo de la costa se encuentre más defendida de los vaivenes del mercado

(10) BCR *Boletín mensual* junio de 1987

(11) BCR *Memoria* 1986

Cuadro 4
Superficie aviada campañas 84-85 y 86-87

	84 - 85		86 - 87*	
	Has	%	Has	%
Total	562,128	100 0	1'045,355	100 0
Algodon	129,033	23 0	106,521	10 1
Arroz	184,619	32 8	211,401	20 2
Cafe	36,033	6 4	76,864	7 4
Caña de azucar	10,027	1 8	16,792	1 6
Frijol	10,613	2 0	17,875	1 7
Maiz	70,813	12 6	217,487	20 8
Papa	42,684	7 7	159,211	15 2
Sorgo	9,057	1 5	9,274	0 9
Trigo	2,886	0 5	24,722	2 4
Yute	5,189	0 9	6,413	0 6
Cebada	946	0 2	14,497	1 4
Haba	266	0 1	8,576	0 8
Otros	59,203	10 5	172,630	16 5

* Preliminar
Fuente BAP

ta, en primer lugar, y en la selva en las últimas décadas, la sierra permaneció relegada a un tercer plano. Esta tendencia se ha ido modificando parcialmente con este gobierno (El cuadro 1 nos da una idea al respecto). En efecto, la costa mantiene su primacía, pero es innegable el crecimiento espectacular de las colocaciones y del área aviada en la sierra.

Otro aspecto del crédito agrícola que es importante revisar es el referido a la clase de préstamos que otorga el BAP. Los préstamos del Banco sirvieron para financiar principalmente la campaña agrícola, reservando a la capitalización sumas irrisorias. Gran parte de los préstamos de capitalización para las últimas campañas procedían de créditos acordados con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos créditos se debieron otorgar a una tasa de interés positiva, lo que implicaba colocarlos solamente en algunas líneas de la agricultura costera con una rentabilidad más o menos segura.

Existen limitaciones de diverso orden para abordar el impacto de la política crediticia del gobierno aprista en la producción agraria, fundamentalmente porque se trata de la evaluación de un período de tiempo relativamente corto. Además, los resultados de la producción no sólo tienen que ver con el crédito, sino también con un conjunto de factores como el clima, los precios, la asesoría técnica, la comercialización y los precios, entre otros.

Los resultados de la campaña 1986/87 no arrojan un crecimiento signifi-

cativo en el volumen de la producción agropecuaria (12) El más importante ha sido el del trigo, con 70% En lo que respecta a rendimientos, la papa y el trigo incrementaron ligeramente en las dos últimas campañas La relación crédito agrícola-producción es mucho más visible en cultivos como el algodón, el maíz duro y amiláceo, el arroz y la papa, con mayor avío del BAP, y cuyo crecimiento —como se aprecia en la curva del gráfico— está muy lejos de los montos y las hectáreas cubiertas con crédito (Ver gráfico)

En suma, el notable esfuerzo del BAP no guarda relación con los resultados de la producción de las dos últimas campañas El crédito *global* al agro —incluyendo todas las fuentes— parece no haberse incrementado, en tanto que gran parte de los prestamistas informales habrían cedido su lugar frente a las bajas tasas de interés del BAP Es decir, lo que puede haber ocurrido es el reemplazo del crédito informal por el formal, manteniéndose el mismo universo de agricultores

CREDITO A COMUNIDADES, CULTIVOS ANDINOS Y PARCELEROS

Hasta hace pocas décadas las comunidades campesinas no podían ser sujetos de crédito la falta de reconocimiento oficial las excluía de la posibilidad de acceder al crédito de la banca de fomento estatal y de la privada

Su incorporación al circuito del BAP es reciente, aunque no significativa El monto de los préstamos otorgados ha sido reducido En el año 1985 se prestó el 0 04% del total de colocaciones a las comunidades nativas de la selva y el 0 7% a las comunidades campesinas En 1986 la situación no varió significativamente 0 09% y 1 2% para las comunidades nativas y campesinas, respectivamente, los que fueron utilizados básicamente en la campaña agrícola

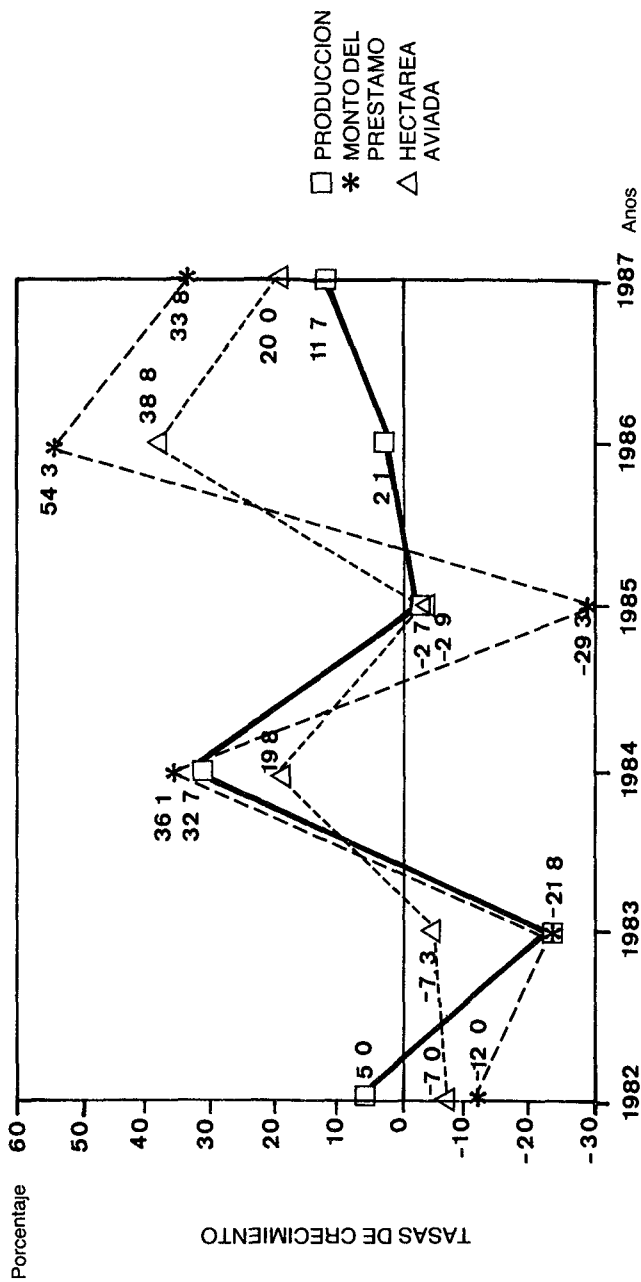
En noviembre de 1985 el gobierno autorizó que "por excepción, el BAP conceda préstamos de capitalización en favor de personas naturales que sean conductoras de predios rústicos en zonas deprimidas del país y que carezcan de títulos de propiedad sobre las tierras que conducen " En febrero de 1986 se estableció, mediante el decreto supremo 053-86-EF, que "el miembro de una comunidad campesina o nativa que usufructúa tierras comunales en forma individual, podrá obtener del Banco Agrario del Perú préstamos de sostenimiento, de capitalización y de comercialización, al amparo del certificado expedido por el Consejo de Administración de la comunidad campesina o por el jefe de la comunidad nativa, respectivamente "

Este último decreto amplió las posibilidades del uso del crédito por determinados sectores de comuneros Aun cuando los montos vistos globalmente sean mínimos, éste puede servir para afirmar a los comuneros más pudientes, acelerando el proceso de diferenciación campesina en curso desde hace muchos años

(12) INE Peru Compendio estadístico 1986, 1987 Ministerio de Agricultura, OSE Estadística agrícola *Hoja Informativa*, diciembre de 1987

PRODUCCION, PRESTAMOS Y HECTAREAS

(Tasas de Crecimiento Porcentual 1981 - 1987)



Fuente BANCO AGRARIO DEL PERU

Elaboracion CEPES

Nota Incluye algodón maiz amarillo duro y

amiaceo arroz café papa. Montos en Inits constantes de 1 979

Por otra parte, se han expresado gestos simbólicos por parte de la banca comercial frente a la comunidad campesina. En marzo de 1986 Interbanc aprobó un crédito de 400 mil intis para la comunidad campesina de Cátaç, Recuay, y, en junio, uno de 50 mil intis a comunidades campesinas de Ancash y de La Libertad, "cifra record en la historia financiera del Perú y que honra a Interbanc, porque es la primera institución bancaria que trata directamente con comunidades campesinas" (13)

Las limitaciones, tanto financieras como las de capacidad operativa del BAP, se han mostrado en toda su crudeza en los Rimanakuy que convocó el gobierno aprista. Los dirigentes de las comunidades campesinas y nativas presentes en estos eventos dejaron constancia de que el vasto sector de comuneros no conocía ni recibía créditos del BAP. Denunciaron también las inmoralidades de funcionarios de esa institución, la lentitud en los trámites, la entrega de créditos a los más pudientes. Además, solicitaron la apertura de más oficinas del BAP y señalaron la necesidad de que el Banco de la Nación y la Banca Asociada participen en la canalización del crédito (14)

El BAP exhibe, a través de sus cifras, una fuerte presencia. Así, el BAP avió, en la campaña 86-87, el 20% de la superficie total cultivada de la sierra, frente al 5% de la campaña 84-85. Esta implicó un fuerte impulso a los cultivos andinos (15)

Si observamos el cuadro 4, nos daremos cuenta de que el crecimiento del área aviada de cada uno de estos cultivos es impresionante, particularmente en el caso de la cebada. La papa tiene un estatus particular en la agricultura peruana y serrana. El maíz blanco amiláceo, cultivo andino, debe haberse ampliado, pero no es posible cuantificarlo por ahora, porque en el cuadro 4 se incluye al maíz duro, que es cultivo costeño y selvático. En este listado no aparecen cultivos como el tarwi, la kiwicha o la quinua, porque las hectáreas aviadas son insignificantes. El intento de aviarlos se estrelló con la falta de semillas y con el natural temor de los campesinos a las dificultades en su comercialización.

Por otro lado, la parcelación de las empresas asociativas, iniciada a fines de los años setenta, ha llevado a la virtual liquidación del modelo asociativo surgido con la Ley de Reforma Agraria promulgada durante el gobierno del general Juan Velasco. Por presión de la ANAPA, el gobierno autorizó al BAP, en febrero de 1986, "que por excepción, y para fines estrictamente crediticios, pueda otorgar préstamos al amparo de Certificados Especiales de Posesión en favor de conductores directos de predios rústicos que no tengan calidad de propietarios de las áreas que conducen y que, por razones de distancia u otras circunstancias, no pudieran obtener la certificación a que se contrae el artículo 27º del D.L. Nº 201 y el D.S. Nº 431-85-EF" (16)

(13) *Agronoticias* Nº 86 julio de 1986 p 55

(14) Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolome de las Casas. *Rumanakuy 86 hablan los campesinos del Perú* 1987

(15) BAP. *Información y principales indicadores de gestión* 1987

(16) BAP. *Memoria 1986*

Se estima que el número total de parceleros (excooperativistas) es de treinta mil. Es difícil saber cuántos han recibido crédito del BAP, pues están incluidos entre los usuarios individuales. El BAP canaliza estos créditos de dos maneras: a través de las cooperativas de usuarios, que los redistribuye a sus asociados, o individualmente. Según el BAP, en 1986 han recibido créditos tan sólo 5,032 parceleros socios a través de 70 préstamos a 40 cooperativas (17).

En suma, la administración aprista aumentó significativamente las colocaciones del BAP, de paso, incrementó los subsidios a la agricultura comercial a través de las mayores tasas de interés negativas de los últimos treinta años. La región serrana, en el contexto de la extensión de las acciones de los grupos alzados en armas, ha ocupado un lugar mucho más importante en la preocupación del BAP. Sin embargo, la ausencia de un plan de desarrollo alternativo de la agricultura que priorice el cultivo de productos alimenticios para nuestra población, ha hecho que se mantenga la orientación del crédito de acuerdo al tradicional patrón de cultivos existente, prestando de acuerdo a las demandas de los usuarios sin una clara planificación de cultivos, beneficiando principalmente a los medianos y grandes propietarios.

Finalmente, es también notoria la falta de coordinación entre las diversas instituciones públicas que trabajan en el agro. De existir, el papel promotor del Estado mejoraría notablemente.

CREDITO AGRICOLA Y GREMIOS CAMPESINOS ALGUNAS PROPUESTAS

Los cambios que se deben realizar en la política crediticia se estrellan con un elemento clave: la ausencia de una propuesta de desarrollo nacional de nuestra agricultura. La escasez de recursos crediticios en el sistema financiero nacional para atender las necesidades del agro es un elemento subordinado a lo anterior.

Los planteamientos de los gremios campesinos —que se hallan resumidos en el Acuerdo Nacional Agrario aprobado en el II CUNA, realizado en setiembre de 1985 (18)—, a pesar de ser lo más avanzado de las alternativas existentes, no resuelven ese problema. En lo que respecta al financiamiento, dicha propuesta sugiere que sea la banca estatal —central, asociada y de fomento— la que afronte el problema de los recursos financieros. La banca comercial debería aportar con no menos del 20% de sus colocaciones (19). Sobre este punto, la Confederación Campesina del Perú planteó

(17) BAP 'Programa de Acción Promocional para la Gestión y Consolidación de las Empresas Asociativas de la Costa Central'

(18) Suscrito entre el CUNA y los candidatos a la presidencia de la república Alan García Pérez (APRA) y Alfonso Barrantes (IU) en marzo de 1985.

(19) Acuerdos del II Congreso Nacional del CUNA 1985.

la estatificación de la banca privada y la creación del Banco Campesino (20) Conocer y satisfacer la magnitud de las necesidades financieras de los productores agrarios en un proyecto de largo plazo y su distribución de acuerdo a las prioridades de la alimentación de nuestra población, es una tarea pendiente. La estatificación de la banca privada y la creación del Banco Campesino no resolverían, de por sí, el problema financiero, aunque la primera es un paso necesario e inevitable si se requiere redistribuir realmente las colocaciones de la banca priorizando el agro.

Tampoco resulta fácil abordar los problemas de carácter operativo del BAP. La administración actual ha dejado sin efecto la entrega de créditos en dólares, ha asignado tasas preferenciales por encima de las expectativas de los productores agrarios (la "tasa cero", por ejemplo), ha condonado la deuda a los productores afectados por desastres naturales y ha establecido, además, determinadas facilidades para los productores afectados por las recientes calamidades naturales. Sin embargo, no ha tenido la capacidad para enfrentar exitosamente los problemas de moralización, el exagerado burocratismo en la tramitación de los créditos, la apertura de oficinas y la descentralización en las decisiones para su asignación y la fiscalización de su uso. Los pasos que se han dado han sido insuficientes.

Un programa crediticio agresivo debe ir acompañado de una medida clave: asegurar un mercado. La existencia de un mercado relativamente seguro para la producción agropecuaria sería un estímulo mucho más eficaz que la tasa de interés promocional.

La falta de mercados seguros es responsable de la pérdida física de una parte de la producción. Es el caso de productos perecibles como el tomate, las frutas, la leche y la papa. El BAP debe apuntar a conceder préstamos integrales, que incluyan el financiamiento de pequeñas agroindustrias rurales que absorban esta producción excedentaria, y no sólo para destinarla al consumo urbano, sino también a la población rural. A este proyecto se deben incorporar el Banco Industrial y otras instituciones financieras. Estos proyectos de mediana envergadura deberían complementarse con los proyectos de financiamiento integral que viene estudiando el BAP.

La práctica del BAP es cortoplacista, es decir, su preocupación fundamental es la campaña en curso. Es cierto que ello se debe, en parte, a su dependencia del Banco Central de Reserva. La ausencia de acciones en el largo plazo y la falta de propuestas para una reestructuración progresiva de sus préstamos y mayores colocaciones en capitalización tienen una explicación parcial en esa relación. Sin embargo, la imposibilidad del BAP para planificar no sólo sus colocaciones sino también sus acciones globales, está condicionada por la ausencia de un Plan del Gobierno y por la falta de coordinación en la misma administración pública.

En lo que se refiere al financiamiento del crédito, afirmamos la necesidad de que determinados sectores de productores agrarios, en el plazo más corto posible, deben ir al autofinanciamiento empresarial o al financiamiento

por la banca comercial. En particular aquéllos —como sectores de arroceros, algodoneros y maiceros— a quienes el Estado ha venido subsidiando a lo largo de años mediante tasas de interés promocionales y que deben haber acumulado lo suficiente como para llevar adelante la campaña agrícola, al margen de los subsidios del BAP.

Por otra parte, este sector de productores está muy vinculado a la agroindustria. En consecuencia, las empresas agroindustriales deberían proporcionar los recursos financieros para los cultivos que demandan. (21) Además, desde hace un buen tiempo muchas de estas empresas vienen actuando como habilitadores en determinadas zonas. Es el caso de la cebada cervecera o de la flor de marigold.

En ese contexto es posible pensar en la *reorientación del rol del BAP*, en términos de asumir prioritariamente sus operaciones en la sierra y con los pequeños agricultores del resto del país. Liberados gran parte de los recursos financieros y operativos, el BAP puede atender con mayor eficiencia a dicha región, en coordinación con el Banco de la Nación y con la banca asociada. Esta reorientación no sólo debe darse en la asignación de créditos, sino también en la prestación de asesoría técnica, para lo cual es necesaria la creación de un Banco Campesino. Esto significaría que, progresivamente, la sierra se convierta en la región prioritaria.

Por otro lado, recogiendo la experiencia de los años sesenta, se viene impulsando, en los últimos años, la constitución de las *cajas rurales de crédito*, bajo la administración de los municipios o consejos de administración de las comunidades. Estas se vienen ubicando en las zonas a las cuales no llega ningún banco. Sobre la base de la organización campesina, se realiza la distribución de pequeños fondos para la agricultura y para otras actividades, como la artesanía. Los recursos financieros que se propone utilizar serían resultado de la captación del ahorro de los campesinos.

Este ahorro debe ser muy pequeño, si tenemos en cuenta el deterioro de la economía campesina, con excepción de algunos sectores. El panorama a futuro no es nada alentador, por tanto, las posibilidades de que prosperen son muy limitadas. En consecuencia, deben ser un canal del BAP para transferir recursos financieros a las comunidades campesinas. Sus propios órganos de gobierno servirían como agentes de control en el uso del crédito.

Finalmente, el gobierno aprista ha venido cooptando al directorio del BAP, sin criterios democráticos, a representantes de las organizaciones campesinas. En este aspecto no sólo se debe imponer la elección democrática por parte de las mismas organizaciones campesinas, sino que tal tratamiento debe hacerse extensivo a las otras instancias de decisión, es decir a las sucursales y agencias. Esto podría abrir las posibilidades de una mayor fiscalización no sólo en la asignación sino también en la ejecución de los préstamos.

(21) Eguren Fernando editor *Situación actual y perspectivas del problema agrario en el Perú*. DI SCO 1982. Comentarios de Roberto Haudry a la exposición de José Salaverry.