

Presentación

Uno de los sectores más atrasados de nuestra economía es la agricultura. El desarrollo de las zonas rurales es un tema de vital importancia en la agenda nacional. En este contexto, la presente edición del boletín presenta una "Propuesta para el desarrollo rural" elaborada por un equipo multidisciplinario a solicitud del CIES. Asimismo, el problema rural es abordado en dos artículos desde los puntos de vista del acceso al crédito y de la integración al mercado de los agricultores rurales. Adicionalmente, se incluye un artículo que revisa la evolución del sistema financiero a lo largo de las últimas décadas y otro que analiza el impacto de la legislación tributaria en los sectores educación y turismo. Las cinco contribuciones aquí reunidas son en realidad resúmenes de trabajos más amplios, cuyas referencias son citadas al inicio de cada artículo.

El campo peruano alberga al 30% de la población total del país, y el 95% de sus habitantes se dedica principalmente a la actividad agropecuaria. La incidencia de la pobreza y la indigencia en la áreas rurales llega a 65 y 26% respectivamente (ENNIV 1997), guardando estrecha relación con el bajísimo nivel de productividad asociado a la predominancia del minifundio. Frente a esta situación, la "Propuesta para el desarrollo rural" busca delinear mecanismos para facilitar un eficiente proceso de transición desde una agricultura campesina hacia una agricultura empresarial moderna.

La investigación de Carolina Trivelli e Hildegardi Venero estudia el mercado de crédito en el ámbito rural. Los autores revisan el contexto general del crédito en las zonas rurales del Perú, para centrarse luego en el caso del valle de Huaral, donde aplicaron una encuesta ad hoc. Esto les ha permitido obtener información no solo sobre las transacciones de crédito realizadas, sino también sobre las percepciones de los demandantes. Una de las más importantes conclusiones es que el racionamiento crediticio no es una política muy utilizada por los prestamistas, pues la mayor parte de demandantes potenciales no llega siquiera a solicitar un crédito, sino que se auto-raciona. Así, las recomendaciones que se desprenden de esta investigación se centran en medidas que fomenten un incremento en la demanda efectiva de créditos.

El documento de Javier Escobal tiene como objetivo evaluar empíricamente los determinantes del acceso al mercado de los productores agrarios en el Perú y cuantificar los costos de transacción. Los resultados muestran que, en el área estudiada (los distritos de Pazos y Huaribamba, en Tayacaja, Huancavelica), estos costos equivalen al 50% del valor de venta, lo que confirma la importancia de la inversión en caminos rurales. Se verifica también que no solo la distancia o el tiempo para acceder al mercado son variables cruciales para explicar la estrategia de vinculación al mercado, sino también diversos indicadores como la experiencia del productor en el mercado donde opera, la estabilidad de sus relaciones comerciales y los recursos que invierte en obtener información relevante y en supervisar el cumplimiento de los contratos.

El propósito básico del trabajo de Leopoldo Vilcapoma es examinar el comportamiento de las variables más importantes del sistema bancario a lo largo de los auges y recesiones de la economía peruana durante la segunda mitad del siglo XX. El autor enfatiza en la restricción de divisas, como determinante del ciclo, y señala que las colocaciones y depósitos siguen un patrón pro cíclico, mientras que las tasas de interés y el spread muestran un comportamiento inverso. Por su parte, la calidad de la cartera no muestra un patrón asociado a las fluctuaciones, sino que depende del marco de regulación y supervisión vigente, de la intervención estatal directa en el sistema bancario, de la política monetaria y de las variaciones de la producción agregada.

Finalmente, el trabajo de Rosario Gómez y Roberto Urrunaga analiza el impacto de la legislación tributaria vigente sobre los sectores educación y turismo, prestando especial atención a los problemas de traslado de la carga tributaria a los clientes, discriminación tributaria, influencia sobre la decisión de inversión, y problemas de liquidez y financiamiento. En el sector educación, la nueva estructura tributaria se orienta principalmente a incentivar la inversión privada. Para ello, la norma permite la generación del lucro en dicha actividad, e introduce el crédito tributario sobre la reinversión de utilidades. En el sector turismo, en cambio, la estructura tributaria parece no haber facilitado las decisiones de inversión.

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto

Propuestas para el desarrollo rural¹

Laureano del Castillo (CEPES) / Alejandro Diez (PUCP) / Carolina Trivelli (IEP) / Milton von Hesse (Consultor)

Introducción

El desafío que enfrenta una política de desarrollo rural en Perú es doble. Por un lado, ¿cómo hacer más eficiente el proceso de transición desde una agricultura campesina hacia una agricultura empresarial moderna? Por el otro, ¿cómo generar condiciones para que el empresario pueda desarrollar actividades rurales no agrícolas, aprovechando los recursos naturales y la abundancia de fuerza de trabajo?

Este artículo es un resumen ejecutivo del estudio homónimo ejecutado por el Consorcio, con el auspicio del Banco Mundial. Una versión que presentaba las propuestas de desarrollo rural, según los diversos tipos de agricultura y en forma de matrices, fue publicada por el CIES en febrero de 2000; y otra versión corregida y aumentada, con un formato más académico, apareció en diciembre del mismo año. A continuación se examinan las características socio económicas básicas de la población rural, para después resumir las propuestas en los terrenos de las políticas macroeconómicas, de reforma institucional, de derechos de propiedad y manejo de recursos, de provisión de bienes públicos y de financiamiento.

Caracterización del sector rural

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993, 6.6 millones de personas, 29,9% de la población total, habitan en las áreas rurales. Estas últimas se definen como aquellos territorios arti-

culados "que no tienen más de 100 viviendas contiguamente, ni son capitales de distrito; o que teniendo más de 100 viviendas, estas se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos". Esta definición, bastante restrictiva y de carácter operativo y no analítico, posiblemente subestime el tamaño de la población rural en Perú. Cabe recordar, asimismo, que de los 84.046 centros poblados existentes, 75.199 son rurales, la mayoría de ellos (73.524) con una población inferior a los 500 habitantes. La dispersión de los asentamientos rurales dificulta y encarece la inversión social en lo relativo a bienes públicos, así como el acceso a inversiones productivas, caminos, energía y telecomunicaciones.

¿Quiénes viven en el campo hoy? ¿Qué identifica a sus pobladores? El medio rural es un claro ejemplo de la heterogeneidad del Perú. La cultura, la etnicidad, la dotación de recursos naturales, el acceso e integración con los mercados, resultan variables clave para entender las dinámicas económicas y sociales de la población.

Según la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1997², el 95% de la población rural se dedica principalmente a la agricultura. Utilizando la información de dicha encuesta, hemos preparado el cuadro 1, que detalla los indicadores socio económicos más relevantes³.

De acuerdo con los datos de 1997, el 68,1% de los hogares rurales de la sierra, el 64,9% de los de la selva y el 52,8% de los de la costa, se encuentran en condiciones de pobreza⁴. Peor aún, cerca de un 30%

«El medio rural es un claro ejemplo de la heterogeneidad del Perú. La cultura, la etnicidad, la dotación de recursos naturales, el acceso e integración con los mercados, resultan variables clave para entender las dinámicas económicas y sociales de la población»

^{1/} Resumen del documento *Propuestas para el desarrollo rural*, publicado por el CIES, febrero del 2000.

^{2/} Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Nacional de Niveles de Vida*, Lima: INEI, 1997.

^{3/} Este cuadro ha sido preparado con base en uno similar confeccionado por López, R. y C. della Magiora, *Rural poverty in Peru: Stylized facts and analytic for policy (ms.)*, University of Maryland at College Park, 1997. Los datos provienen de la ENNIV-1997.

^{4/} Es decir, su ingreso anual per cápita está por debajo de la línea de pobreza.

Cuadro 1

Media de principales variables económicas y demográficas de la población rural (quintiles según gasto)

		Más pobre → Menos pobre				
Características	Muestra total	1	2	3	4	5
Número de hogares	1.455	291	291	291	291	291
Ingreso y gasto (soles de 1997)						
Gasto total del hogar	6.789,95	3.727,32	5.521,02	6.687,84	7.978,38	10.035,19
Gasto per cápita del hogar	1.538,10	585,98	911,83	1.241,25	1.710,53	3.240,92
Ingreso per cápita del hogar	1.817,28	725,74	1.100,98	1.743,95	2.083,56	3.432,17
Fuentes de ingreso						
% de ingreso de actividades no laborales ^{1/}	18,37	17,17	16,86	18,26	16,26	23,30
% de ingreso de actividades asalariadas	25,80	24,38	25,61	24,63	30,40	24,09
% de ingreso de autoempleo	55,82	58,44	57,53	57,21	53,29	52,61
Características demográficas (promedio por hogar)						
Tamaño de la familia (# de personas)	5,19	6,45	6,08	5,39	4,70	3,32
Ratio (trabajadores/tamaño de la familia)	0,59	0,54	0,57	0,56	0,60	0,68
Promedio de edad del jefe de familia (años)	45,05	43,56	43,63	44,53	45,21	48,34
% hogares con jefes de familia mujeres	11,00	8,25	7,22	11,00	12,00	19,00
% hogares cuyo jefe de familia es indígena	9,97	13,06	12,37	11,00	8,94	4,47
Educación						
Promedio de años de educación del jefe de familia	5,26	4,07	4,78	5,11	5,70	6,64
% hogares con jefe de familia sin educación	14,16	20,27	13,75	14,09	13,06	9,62
% de hogares con jefe de familia con primaria completa	27,10	28,90	28,50	29,20	28,50	20,60
% de hogares con jefe de familia con secundaria completa	1,82	7,56	10,31	11,34	13,40	16,49
% de hogares con jefe de familia con educación superior	7,74	1,03	1,72	3,44	6,87	10,65
Acceso a servicios						
% hogares con seguro de salud	12,51	3,44	6,53	13,06	17,53	21,99
% hogares con agua potable	36,56	35,40	40,89	36,43	33,33	36,77
% hogares con desagüe	8,80	6,53	9,28	9,62	8,94	9,62
% hogares con electricidad	26,60	18,56	23,71	26,46	28,18	36,08
		Pobreza extrema		Pobres		No pobres

1/: Considera las rentas de propietarios, autoconsumo, transferencias, ingresos extraordinarios y otros ingresos.

Fuente: ENNIV 1997. Tomado de Trivelli, Carolina, "Pobreza rural: investigaciones, mediciones y políticas públicas", en Hurtado, Isabel, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.), *Perú: El problema agrario en debate. Sepia VIII*, Lima: Sepia-IRD-ITDC, 2000, pp. 199-255.

«los no pobres mantienen una condición, en la mayor parte de los casos, precaria. Es decir, estos no pobres están más cerca de la pobreza que de ser ricos»

de los hogares rurales del país se encuentra en situación de pobreza extrema, es decir, su ingreso no logra siquiera cubrir sus necesidades alimenticias mínimas. Tal como se ve en el cuadro, los dos primeros quintiles corresponden mayoritariamente a los pobres extremos, el tercero y parte del cuarto a los pobres no extremos, y solo una parte del cuarto y el quinto quintil pueden ser clasificados como no pobres.

En segundo lugar, los no pobres, aparte de ser un grupo relativamente pequeño, mantienen una condición, en la mayor parte de los casos, precaria. Es decir, estos no pobres están más cerca de la pobreza que de ser ricos. El quintil superior gasta al año unos 3.800 dólares por hogar (unos 316 dólares mensuales), monto equivalente a un tercio del gasto de las familias urbanas del quintil superior.

El grupo formado por el 20% de los hogares más ricos de las zonas rurales, que debería ser un motor de desarrollo para este sector, presenta varias limitaciones. En particular, la educación media de los jefes de hogar es 6,64 años y solo el 10% de ellos tiene educación superior. Asimismo, solo el 36% de

estos hogares tiene electricidad. Entre los hogares rurales no pobres, solo el 25% tuvo algún crédito en 1997 y un 20% tuvo algún tipo de ahorro financiero. Es decir, los no pobres del campo no se encuentran en una situación óptima, sino más bien en una situación límite⁵. Estos hogares no pobres presentan la misma distribución que tienen los hogares rurales en el país: 60% en la sierra, 20% en la costa y 20% en la selva.

En tercer lugar, llama la atención que para todos los quintiles de ingresos y gastos, la composición de los ingresos de los hogares sea relativamente homogénea: alrededor de 20% de los ingresos proviene de actividades no laborales (rentas y autoconsumo básicamente), un 25% de actividades asalariadas y un 55% del autoempleo (agropecuario mayoritariamente). Es decir, parecería que los más ricos y los más pobres tienen estrategias similares de diversificación de ingresos. Ello sugiere que las diferencias en ingresos se explican por la mayor productividad y acceso a los factores de producción entre los hogares rurales menos pobres, y no a la diversificación de fuentes de ingreso.

En cuarto lugar, los hogares con mayores ingresos son aquellos que cuentan con más educación formal (2,6 años adicionales de educación formal que el quintil más pobre) y con familias de menor tamaño⁶ (3,3 miembros frente a 6,45 en el quintil más pobre). Esto último podría deberse no solo a una menor fecundidad, sino posiblemente a una mayor tasa de emigración entre los hijos de los hogares rurales menos pobres. Cabe resaltar, sin embargo, que los niveles educativos de los jefes de hogares rurales son más bien bajos, ya que alcanzan en promedio solo a primaria completa. Adicionalmente, se comprueba una mayor proporción

de hablantes de lenguas indígenas entre los hogares rurales más pobres. La dimensión de género del jefe de hogar no parece afectar negativamente el ingreso del hogar; pues hay una mayor proporción de mujeres como jefas de los hogares rurales menos pobres.

Contrariamente a lo esperado, pero consecuente con la lectura de las precarias condiciones del sector, las variables de acceso a los servicios básicos son relativamente homogéneas en todos los niveles de ingreso. Las carencias de agua potable y desagüe son muy parecidas, los más ricos sin embargo parecen tener mayor acceso a seguro de salud y electricidad.

A modo de resumen, se puede señalar que la mayor parte de los pobladores rurales se encuentra en situación de pobreza, destinando más del 60% de sus gastos anuales a los alimentos. Además, el jefe del hogar tiene un bajo nivel educativo, es así que el 14% de ellos no tiene ninguna educación formal y el 27,1% tiene solo primaria. Aque-

^{5/} En este sentido, resulta interesante el trabajo de Jorge Agüero, "Movilidad y pobreza en la sierra rural del Perú", en Hurtado, Isabel, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.), *Perú: El problema agrario en debate. Sepia VIII*, Lima: Sepia-IRD-ITDG, 2000, pp. 257-276, que demuestra cómo el 90% de los hogares rurales de la sierra estuvo en condición de pobreza en algún momento entre 1991 y 1996.

^{6/} Gran cantidad de discusiones han surgido en relación con este tema. Por ejemplo, el "retorno" a la educación es medido como incremento en el ingreso por cada año adicional de educación, lo que al parecer es bajo o insignificante (López, R. y C. della Magiora, *Ibid.*). El tema del tamaño de la familia es vinculado a las políticas de salud reproductiva (Escobal, Javier et al., *Los activos de los pobres en el Perú*, Documento de Trabajo, No. 26, Lima: GRADE, 1998).

llos que son considerados como no pobres se encuentran muy cerca de estarlo. Sin afán de ser pesimistas, es necesario reconocer que esta situación afecta las posibilidades y el tipo de estrategias de desarrollo viables en el medio rural.

Otro factor preocupante es el reducido tamaño de la unidad de producción típica. Según el Censo Agrícola de 1994, la unidad de producción agrícola promedio en Perú está compuesta por 3,3 parcelas y tiene una extensión de 3,1 hectáreas en total. La fragmentación es aún más aguda en la sierra, donde el número de parcelas por unidad agrícola aumenta a 4,1 y su extensión se reduce a 2,4 hectáreas. La producción agrícola nacional que se realiza bajo estas condiciones representa alrededor del 6% del PBI, medido en moneda corriente o poco más del 13%, si se mide el PBI a precios de 1986.

La alta tasa de incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza en las áreas rurales (64,7% y 25,5% respectivamente, según la ENNIV 1997) guarda una alta correlación con el bajísimo nivel de productividad de la mano de obra en las labores agrícolas, siete veces menor a la que se obtiene en el resto de la economía.

«la mayor parte de los pobladores rurales se encuentra en situación de pobreza, destinando más del 60% de sus gastos anuales a los alimentos»

En 1997, cerca del 50% de los ingresos de los hogares rurales provino de actividades rurales no agrícolas, realizadas tanto dentro como fuera del hogar⁷. En muchos casos, además, se incluyen estrategias migratorias de algunos de los miembros de la familia, con el fin de lograr mayores ingresos para el hogar.

Gran parte de los pequeños productores rurales tienen tradiciones lingüísticas y culturales propias que hacen difícil una interlocución con la sociedad nacional. Por otro lado, muchas veces sus formas tradicionales de organización representan valores y estilos institucionales poco favorables para el desarrollo rural.

Resumen de la propuesta

Dada esta situación, el CIES y sus colaboradores han desarrollado un conjunto de propuestas para los cuatro sectores más relevantes en el medio rural: la agricultura de punta, la pequeña y mediana agricultura comercial, la agricultura de subsistencia y las actividades rurales no agrícolas. Esta agenda, que pasamos a resumir, presta especial atención a cuatro principios básicos: el respeto a la estabilidad macroeconómica, el liderazgo del sector privado, la limitación del papel del Estado a lo normativo y subsidiario, y la búsqueda de una inserción competitiva en los mercados exteriores.

Aspectos macroeconómicos

Las medidas recomendadas empiezan concentrándose en lo que se ha denominado «Entorno macroeconómico»: principalmente el contexto de políticas públicas que afectan directamente la estructura de precios relativos y la vinculación con los mercados. En este sentido, el

«el CIES y sus colaboradores han desarrollado un conjunto de propuestas para los cuatro sectores más relevantes en el medio rural: la agricultura de punta, la pequeña y mediana agricultura comercial, la agricultura de subsistencia y las actividades rurales no agrícolas. Esta agenda presta especial atención a cuatro principios básicos: el respeto a la estabilidad macroeconómica, el liderazgo del sector privado, la limitación del papel del Estado a lo normativo y subsidiario, y la búsqueda de una inserción competitiva en los mercados exteriores»

7/ Escobal, Javier y Jorge Agüero, "Determinantes de las decisiones de trabajo en tareas no-agropecuarias dentro de la finca en el Perú", en *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, pp. 243-254.

análisis diferencia tres tipos de medidas: política tributaria, política de sobretasas arancelarias y derechos específicos, y comercialización.

Bajo este marco, se recomienda empezar por respetar las reglas de juego de los inversionistas, manteniendo la vigencia del D.L. No. 885, Ley de Promoción del Sector Agrario (que dispone un 15% de impuesto a la renta, la recuperación anticipada del IGV y la depreciación acelerada para las nuevas inversiones), al menos hasta el año 2006. Simultáneamente, se sugiere revertir la actual política de exoneraciones para la pequeña agricultura, que desincentiva la formalización del sector y el aumento de la escala de producción. Tampoco se debería continuar con la política de condonaciones de deudas con las empresas azucareras. Por otro lado, para garantizar la difusión de los beneficios de las inversiones privadas en su entorno cercano, debería adecuarse el Régimen Único Simplificado (RUS) a la actividad agrícola.

Se sugiere reemplazar el sistema de sobretasas *ad-valorem* y de derechos específicos a la importación por un sistema de bandas de precio, e implementar políticas sociales de provisión de bienes públicos y reconversión productiva eficientes en aquellos segmentos más sensibles a la competencia externa. Por ejemplo, mediante la potenciación y consolidación de «corredores económicos», para los que es esencial la implementación de vías y medios de comunicación e información.

Con respecto a la comercialización, el Ministerio de Agricultura (MAG) debe cesar su política de intervención directa, pues ella desplaza la iniciativa privada, rompe los mercados incipientes en el campo y establece círculos viciosos de dependencia de los progra-

mas estatales de compra. La labor del MAG debe limitarse a proveer información veraz para la toma de decisiones, con la debida calidad, oportunidad y precisión. El gobierno central debiera coordinar con el municipal para apoyar el desarrollo en manos privadas de un moderno Mercado Mayorista en Lima, que sea entregado en concesión a los comerciantes del ramo en un contexto regulatorio adecuado y así evitar el abuso de posiciones de dominio y mejorar la eficiencia de la actividad.

Reforma institucional

En segundo lugar, las medidas propuestas se orientan al fortalecimiento de un «Marco institucional» subdividido en desarrollo rural y organización. Para empezar, debe superarse el desorden y la falta de coordinación entre las múltiples agencias públicas que ejecutan políticas de desarrollo rural. Se propone, en cambio, establecer unidades de manejo de territorio e instancias de concertación de esfuerzos y solución de conflictos que coordinen estas acciones. Estas instancias deben estar abiertas a la participación de otros actores (ONGs, empresas, gremios) y ser un campo común para la interlocución. Facilitará la tarea separar, en el aparato del Estado, los órganos responsables de las políticas sociales de los de la política agrícola, concentrando en el MAG esta última.

La desorganización y falta de institucionalidad gremial entre los productores les impide generar acciones conjuntas o articular economías de escala, aun más cuando el régimen de propiedad es confuso y limita las operaciones de crédito. Se debería, por lo tanto, favorecer la creación de asociaciones de productores y empresarios agrarios alrededor de asuntos de naturaleza técnica.

Derechos de propiedad y manejo de recursos

En tercer lugar, la agenda de políticas se centra en el tema «Derechos de propiedad y manejo de recursos» que incluye políticas de tierras, aguas y bosques. En lo que a derechos de propiedad se refiere, hay una seria carencia de marcos legales e institucionales adecuados y coordinados que permitan a la iniciativa privada asumir las tareas de crecimiento y desarrollo rural, a la vez que aseguran un manejo sostenible de los recursos. En el caso de las tierras, por ejemplo, debiera promoverse una titulación diferenciada de los terrenos comunales (título individual para parceleros y comunal para tierras de usufructo colectivo) y agilizarse el proceso de titulación y saneamiento de la propiedad, la complementación del PETT con la SUNARP y la culminación del catastro rural.

Por otro lado, debiera revertirse la situación de pobre gestión que se ha venido dando sobre las aguas. Es perentorio discutir y aprobar una nueva ley de aguas que establezca los derechos reales de los usuarios sobre el uso del recurso, las tarifas que permitan su operación, la reorganización de los grupos usuarios sobre el uso del recurso, las tarifas que permitan su operación, la reorganización de los grupos de usuarios en forma proporcional al tamaño de sus tierras, y el establecimiento de autoridades autónomas en el nivel de cuencas, entre otros temas pendientes. Este mismo dilema se observa en el tratamiento de recursos como los bosques, donde falta establecer, por ejemplo, mecanismos claros y transparentes para el otorgamiento de concesiones forestales en extensión, así como plazos adecuados que permitan un manejo del recurso rentable y sostenible (con obligatoriedad de planes de manejo) y

bajo un marco regulatorio adecuado, que favorezca un proceso de inversión con miras al largo plazo.

Provisión de bienes públicos

El cuarto tema de la agenda considera la «Provisión de bienes públicos», y se ocupa específicamente de los bienes públicos no agropecuarios, sanidad agropecuaria, provisión de información y tecnología. Aquí se pone énfasis en que la intervención del Estado, como proveedor de bienes y servicios públicos, debe basarse en dos consideraciones básicas: la primera, seguir el principio de *subsidiaridad*, por el que todo aquello que el sector privado pueda hacer mejor no debe ser realizado por el sector público. La segunda, lograr que la provisión de bienes y servicios públicos responda en lo posible a las demandas de los agentes afectados y no devenga de imposiciones «desde arriba». Ambas consideraciones representan un reclamo por una mayor y más simétrica circulación de la información. De allí que en el caso específico de la difusión de información de uso público exista un amplio conjunto de tareas vinculadas, que abarcan desde el tema educativo, en el que es fundamental ofrecer una calidad pertinente que incorpore las características culturales, económicas y sociales de los beneficiarios, hasta la generación de mercados de asistencia técnica, en los que la participación de ofertantes privados debe ser estimulada. Ciertamente, el sector público debe proveer información oportuna sobre indicadores de producción, oportunidades de mercado, previsiones climáticas y otros, en aquellos ámbitos en los que el sector privado no encuentre condiciones para hacerlo, pero procurando involucrar siempre a los agentes privados.

La repotenciación de la sanidad agropecuaria comienza por fortalecer SENASA, dándole mayor autonomía (y recursos), estableciéndose como un agente que, independiente de intereses políticos y particulares, genere adecuados mecanismos de control con reconocimiento internacional, lo que resulta indispensable en la base de cualquier esfuerzo agroexportador del país.

Financiamiento

Finalmente, el último tema de agenda está referido al «financiamiento». Muchas de estas acciones no surtirán el efecto deseado si no se perfecciona la tecnología crediticia, adecuándola al medio rural inserto en este proceso de reconversión. El sistema de seguros, los fondos de garantía, la clasificación de riesgos; en fin, todo lo relacionado con las operaciones de crédito rural debe ser enfrentado con el objetivo de reducir los costos de transacción y favorecer la inversión productiva privada como fuente del crecimiento.

En suma, esta agenda ofrece lineamientos para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo rural que no fije necesariamente a la población en el ámbito rural, pero sí permita a quienes decidan mantenerse en el campo avanzar hacia una mayor prosperidad.

Crédito rural: coexistencia de prestamistas formales e informales, racionamiento y auto-racionamiento¹

Carolina Trivelli y Hildegardí Venero (IEP)

Uno de los problemas más serios para el desarrollo de la agricultura, y de las zonas rurales en general, está dado por el bajo nivel de acceso a fuentes de financiamiento de las unidades productivas. El programa de ajuste estructural en la economía peruana, ejecutado a partir de 1991, eliminó las distorsiones derivadas de la participación del Estado en dicho mercado e instauró un sistema de asignación basado exclusivamente en las reglas del mercado.

Así, la eliminación del Banco Agrario, la eliminación de tasas de interés preferenciales y la flexibilización del sistema financiero recortaron severamente los recursos disponibles para el financiamiento de los agricultores. En ese sentido, se deben definir medidas que amplíen el acceso al crédito de este importante segmento de productores, para así viabilizar su actividad productiva y su integración a la economía nacional de manera sostenida.

Antecedentes generales sobre el crédito para la agricultura en Perú

A partir de 1994, el volumen de fondos prestados por los agentes privados y el número de transacciones de crédito crecieron de manera significativa. Así, a partir de la información recogida por las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV), se puede observar que solo el 16,6% de los hogares obtuvo algún crédito en 1994 en el ámbito nacional; mientras que en 1997, el 32% de los hogares

contó con crédito. Este aumento, sin embargo, se debió principalmente al incremento del crédito en el ámbito urbano. Como se sabe, la porción más importante de hogares rurales se sitúa en la sierra, donde apenas el 18,3% tuvo algún crédito.

La estrategia de los bancos y demás intermediarios financieros formales se centra en la captación de nuevos clientes en el ámbito urbano. Es así que prácticamente todo el crédito en el ámbito rural proviene de fuentes informales. En 1994, el 40,2% de los hogares rurales con crédito tuvo como principal fuente de financiamiento las tiendas y bodegas, porcentaje que aumentó a 66,9% en 1997. También se constituyen fuentes de financiamiento parientes, amigos y otros. Por ello, es probable que exista poco racionamiento por parte de los ofertantes. En ese sentido, no sería descabellado proponer que el grupo que solicita crédito y no lo obtiene es pequeño en el ámbito rural peruano. De hecho, el Censo Agropecuario indica que solo el 6,2% de las unidades agropecuarias obtuvo crédito y que solo el 8% lo solicitó.

En cuanto al aspecto institucional, en 1995 y 1996 se observaron cambios significativos en el mercado de créditos, debido a que el sector formal pasó a desempeñar un papel importante en el sector rural, y a que distintos agentes informales iniciaron procesos de redefinición institucional (en algunos casos, a través de su formalización). Asimismo, la consolidación de nuevas instituciones formales en el ámbito rural, como las CRACs, CMACs y EDPY-MEs, ha llevado a una recomposi-

ción de los ofertantes con nuevas dinámicas de coexistencia, superposición o competencia entre el sector formal y el informal.

Por otro lado, el nivel de las colocaciones formales en el sector agropecuario, a pesar de su tendencia creciente, se mantiene por debajo de las colocaciones del liquidado Banco Agrario: a octubre de 1996, el sector formal había colocado cerca de US\$ 300 millones en el sector, cifra menor que las colocaciones promedio del Banco Agrario en la década pasada (US\$ 500 millones), aun cuando representa un crecimiento del 31% con respecto a 1995. De este modo, si durante los años ochenta se colocaban

«a octubre de 1996, el sector formal había colocado cerca de US\$ 300 millones en el sector, cifra menor que las colocaciones promedio del Banco Agrario en la década pasada (US\$ 500 millones), aun cuando representa un crecimiento del 31% con respecto a 1995»

^{1/} Resumen del Documento de Trabajo No.110, bajo el mismo nombre, Lima: IEP, CIE, 1999.

fondos equivalentes al 20% del PBI agropecuario, los montos colocados en 1996 no alcanzaron el 5%.

Acceso, racionamiento y auto-racionamiento: demanda por créditos en el valle de Huaral

El valle de Huaral está situado al norte de Lima y cuenta con más de 20.000 hectáreas de tierras de cultivo. Aproximadamente, el 78% de la tierra está en manos de 5.000 pequeños agricultores que en promedio tienen menos de 5 hectáreas. Este valle agrícola es uno de los más desarrollados del país, tiene buenas vías de comunicación, infraestructura de comunicaciones y una red de agencias de los principales bancos comerciales. Con la finalidad de estudiar las características del mercado de crédito a partir de información real, se realizó una encuesta a 302 agricultores de dicho valle y, además, se entrevistó a 16 comerciantes mayoristas.

De los 302 hogares encuestados, el 47% obtuvo algún crédito: 115 tuvieron solo un crédito y el resto tuvo hasta cuatro. Así, se registraron en la encuesta 177 transacciones crediticias, de las cuales el 57% correspondió a prestamistas informales. Entre los prestamistas formales que operan en Huaral, los más importantes son los bancos, luego están las CRACs y, finalmente, las cooperativas de ahorro y crédito. Por su parte, los prestamistas informales están conformados por las casas comerciales, las empresas agroindustriales y los habilitadores informales (habilitadores, comerciantes, transportistas, parientes y amigos, etc.), que representan el grupo de prestamistas más importante.

El 71% de los encuestados señaló haber solicitado crédito a una en-

tidad bancaria alguna vez, y solo el 5,14% de ellos mencionó haber sido rechazado en alguna oportunidad. Con respecto a las CRACs, solo el 12,2% de los agricultores señaló haberles solicitado crédito, 16,2% de los cuales fue rechazado alguna vez.

Por el lado de los prestamistas informales, el 18% de los encuestados pidió crédito alguna vez a alguna empresa agroindustrial y solo fue rechazado el 5,6%, debido a la falta de información sobre el prestatario o la falta de liquidez de la empresa. El 41% pidió algún crédito a una casa comercial y el 9% de dichos solicitantes fue rechazado alguna vez, casi siempre debido a la falta de información sobre el cliente o al alto nivel de riesgo de la actividad. Finalmente, el 53% de los encuestados pidió alguna vez un crédito a algún habilitador informal y sólo el 4,5% de estos fue rechazado, en la mayoría de los casos debido a problemas de liquidez del habilitador.

De aquí se desprende que el rechazo no parece ser una práctica tan común entre los prestamistas formales e informales. Esto se explica por la importancia del auto-racionamiento, que limita la cantidad de solicitudes de crédito a aquellas con mayores posibilidades de ser aceptadas.

Existen dos tipos de auto-racionados: aquellos que necesitando un crédito no lo solicitan por no considerarse sujetos de crédito (auto-racionados tipo I) y aquellos que necesitando un crédito y considerándose sujetos de crédito no lo solicitan (auto-racionados tipo II). Mientras que los auto-racionados tipo I necesitan ayuda para convertirse en sujetos de crédito (se pueden utilizar mecanismos como titulación de tierras, innovación tecnológica, asistencia técnica, etc.), en el caso de los auto-racio-

nados tipo II la figura es más compleja, pues ellos mismos se marginan de participar en el mercado de créditos.

En el caso de los auto-racionados tipo II con respecto a los bancos y las CRACs, las principales razones para no pedir un préstamo son: el costo y/o las condiciones de los créditos, por no querer arriesgar su tierra u otro bien como garantía, o por no poseer información completa sobre cómo actúan los bancos.

Relaciones entre prestamistas formales e informales

Suele pensarse que los agricultores recurren al sector informal ante la ausencia de intermediarios formales o ante su incapacidad de cumplir con los requisitos que estos les exigen. Sin embargo, muchos agricultores en capacidad de

«el rechazo no parece ser una práctica tan común entre los prestamistas formales e informales. Esto se explica por la importancia del auto-racionamiento, que limita la cantidad de solicitudes de crédito a aquellas con mayores posibilidades de ser aceptadas»

trabajar con crédito formal deciden no hacerlo y recurren, en cambio, a prestamistas informales.

Una diferencia importante entre las fuentes formales e informales se refiere a las garantías y al tipo de las mismas. Así, mientras el 97% de los agricultores con crédito formal dio alguna garantía, solo el 19% hizo lo propio en el caso de los créditos informales. De estas garantías, las reales fueron las principales en el sector formal; mientras que en el informal, la más utilizada fue la cosecha u otro tipo de prenda. Otra diferencia es el número de visitas que debe realizar el cliente al prestamista. Cerca del 55% de los clientes del sector formal visitó 5 o más veces al prestamista y gastó, en promedio, alrededor de US\$ 40 en dichas visitas. El 70% de los clientes del sector informal visitó 5 o menos veces al prestamista y gastó un promedio de US\$ 15.

El rol de la titulación en el acceso al crédito formal

Una de las principales razones que han justificado varios proyectos de titulación de tierras es la de otorgar una garantía real y atractiva a los agricultores para que puedan obtener créditos del sector formal. La existencia de garantías reales se convierte en un factor clave en ausencia de otros mecanismos para reducir los altos riesgos inherentes a la actividad agropecuaria.

Sin embargo, en el caso peruano hay lecciones importantes sobre este aspecto. En primer lugar, la mayoría de agricultores tiene explotaciones pequeñas (menos de 5 hectáreas), lo que afecta negativamente el acceso al crédito formal. Los intermediarios financieros no están interesados en obtener hipotecas por menos de 10 hectá-

reas, pues el proceso de adjudicación y posterior venta en caso de no pagarse el crédito resulta demasiado costoso. En segundo lugar, existen altos costos de transacción para convertir la tierra en garantía (trámites previos). En tercer lugar, dado que los agricultores son clientes altamente riesgosos, la garantía real no resulta condición suficiente y los intermediarios exigen condiciones adicionales. En cuanto a los prestatarios, el título no siempre resulta deseable para obtener el crédito porque implica asumir el riesgo de perder un activo productivo, que es el único en la mayoría de casos de pequeños productores.

Por estas razones, la titulación tiene un impacto menor al inicialmente esperado como una vía para incrementar el acceso al crédito en el ámbito rural.

Los documentos y contratos en el sector informal

En el caso de créditos con prestamistas informales, tal como sucede con el sector formal, los prestatarios suelen firmar algún documento, generalmente una letra de cambio o recibos. La principal diferencia es que el primero de ellos puede utilizarse para realizar una cobranza coactiva, mientras que el segundo no. Sin embargo, muchos prestamistas señalan que ejecutar una letra es costoso y que solo tiene sentido en el caso de préstamos grandes o cuando el préstamo es demasiado riesgoso.

Un problema que se presenta es que muchas veces no es fácil definir a priori el monto total sobre el cual se firma el acuerdo, porque este suele definirse a lo largo de la campaña. Esto dificulta el uso de las letras, razón por la cual muchas veces simplemente firman recibos

o guías de remisión (generalmente documentos en blanco).

Entonces, aunque la firma de letras es el medio que permite los mecanismos públicos de coerción, este instrumento es absolutamente subutilizado. La mayoría de prestamistas declaró no conocer los procedimientos para ejecutar letras, y que no los utilizarían por ser muy costosos.

Relaciones de largo plazo entre los prestatarios y prestamistas informales

Usualmente, en el vínculo entre prestatarios y distintos tipos de prestamistas informales, se identifica la existencia de relaciones de largo plazo que muchas veces se ven reforzadas por lazos familiares o sociales. En el caso de Huaral,

«aunque la firma de letras es el medio que permite los mecanismos públicos de coerción, este instrumento es absolutamente subutilizado. La mayoría de prestamistas declaró no conocer los procedimientos para ejecutar letras, y que no los utilizarían por ser muy costosos»

encontramos que la existencia de tal relación no era condición suficiente, ni siquiera necesaria. Más bien se trataba de una condición deseable, y el prestamista buscaba generarla gradualmente.

Así, el 40% de los agricultores con crédito informal señaló tener una relación de amistad con el prestamista informal, el 13% algún parentesco y el 35% una relación estrictamente comercial. Solo el 3,3% señaló no tener ningún tipo de relación con el prestamista. Sorprende que el 55% de los agricultores con crédito informal señale conocer al prestamista menos de 3 años, mientras que solo el 20% afirma conocerlo hace más de 10 años.

Estos resultados revelan que más importante que la relación de largo plazo es el eslabonamiento de la relación crediticia a otro tipo de relaciones (familiares, amicales o comerciales ligadas a otros mercados). A través de estas relaciones, los prestamistas pueden acceder a mayor y mejor información sobre los prestatarios. Por otra parte, los prestamistas informales suelen compartir información sobre sus malos clientes, al menos como prestamistas similares.

Conclusiones y recomendaciones

El presente trabajo enfoca el estudio del mercado de crédito rural, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. El documento revisa el contexto general del crédito en las zonas rurales de Perú, para centrarse luego en aspectos críticos del mercado de créditos a partir de un estudio de caso. El estudio de caso, en el valle de Huaral, ha permitido obtener información específica no solo sobre las transacciones de crédito efectivamente realizadas, sino también sobre las percepciones de

los demandantes y ofertantes, en el caso de transacciones deseadas pero no realizadas.

La conclusión general de la investigación es que el racionamiento crediticio como medio para equilibrar el mercado no es una política usada por los ofertantes, pues la mayor parte de los demandantes potenciales no llega siquiera a solicitar un crédito, sino que se "auto-rationa". Este grupo de auto-rationados es significativo y resulta especialmente interesante para entender el funcionamiento de este mercado, y sobre todo para definir las estrategias y posibilidades de expansión del acceso al crédito.

Entonces, la existencia de este numeroso grupo de auto-rationados explica la reducida importancia y frecuencia de las prácticas de racionamiento crediticio sugerida por la teoría. Como era de esperarse, los prestamistas formales racionan más que los informales pero, en ambos casos, el racionamiento no es una práctica común (ni en la forma de rechazo de solicitudes, ni como recortes en plazos o montos). Nuestra evidencia empírica sugiere que cada cliente decide con qué intermediario trabajar en base a consideraciones distintas de la posibilidad de ser racionado y en muchos casos opta, voluntariamente, por acudir a prestamistas informales.

En cuanto a las recomendaciones que se desprenden de esta investigación, estas se centran en medidas que pueden fomentar un incremento en la demanda efectiva de créditos. Esto supone lograr que los auto-rationados, al menos aquellos que sí se consideran sujetos de crédito, participen activamente en el mercado de créditos. En este sentido, urge la generación de sistemas de seguros que permitan a los agricultores dejar

«más importante que la relación de largo plazo es el eslabonamiento de la relación crediticia a otro tipo de relaciones. A través de estas relaciones, los prestamistas pueden acceder a mayor y mejor información sobre los prestatarios»

de asumir totalmente el riesgo intrínseco de la agricultura. También deben reducirse los costos de transacción asociados a la participación en el mercado de créditos. Por otro lado, se requiere difusión y capacitación para asegurar que las decisiones de los clientes se base en información real. Finalmente, los costos de la coerción y la política de refinanciamiento de deudas resultan piezas clave para definir costos y riesgos; es decir, constituyen factores que influyen en la participación de determinados agentes en los mercados formales e informales, por lo que deben ser tomados en cuenta en el diseño de políticas que pretendan expandir la oferta de crédito en el mercado rural.

Integración al mercado y costos de transacción en la agricultura peruana¹

Javier Escobal (GRADE)

El objetivo de esta investigación es evaluar empíricamente los determinantes del acceso al mercado de los productores agrarios en Perú. En particular, nos interesa evaluar el rol que desempeña el acceso a los bienes y servicios públicos para explicar el comportamiento diferenciado de los hogares rurales frente al mercado.

Cuando se pretende evaluar el impacto de determinadas políticas sobre los hogares rurales, ha sido común en la literatura especializada asumir una completa integración a los mercados de productos y factores por parte de los hogares rurales. La evidencia muestra, sin embargo, que los mercados rurales suelen estar escasamente desarrollados o, incluso, no existir.

En este contexto, también ha sido muy común sobrestimar la respuesta de los productores agrarios, por ejemplo, frente a un aumento de los precios en los mercados internacionales, nacionales, regionales o locales. Una errónea modelación de la toma de decisiones de los hogares rurales puede llevar a sobrestimar la elasticidad-precio de la oferta de bienes agrícolas.

Los últimos trabajos realizados por GRADE en el marco del Consorcio de Investigación Económica han incidido en el tema de la comercialización agrícola e integración al mercado y, aunque los mercados agrícolas en Perú estén razonablemente integrados espacial y verticalmente en el largo plazo, muestran importantes desviaciones de corto plazo. Los resultados obtenidos hasta ahora dicen relativamente poco sobre el grado de eficiencia con el que realmen-

te operan dichos mercados y no responden a la pregunta de por qué ciertos productores optan por integrarse al mercado como vendedores netos, mientras que otros optan por mantenerse como agricultores de autosubsistencia.

Dado que muchos costos de transacción no son directamente observables y que la literatura especializada ha avanzado relativamente poco en la metodología para la estimación directa de esta variable, esta investigación es potencialmente muy útil. En la medida en que se pueda obtener una estimación de los costos de transacción por hogar, se podría avanzar en explicar los determinantes de estos costos, lo que a su vez permitirá identificar políticas que los reduzcan y promuevan una mayor integración al mercado.

Modelo conceptual

Los costos de transacción aparecen cuando los agentes económicos realizan transacciones, y están asociados a establecer, monitorear y hacer cumplir contratos. Para evadir la necesidad de evaluar directamente los costos de transacción asociados a distintas relaciones de intercambio, una práctica común es reformular los argumentos asociados a la teoría de costos de transacción en términos de los efectos que ciertos atributos observables tendrían sobre los costos diferenciales de realizar o no una transacción de mercado.

Una crítica importante a la literatura sobre costos de transacción es que sus desarrollos teóricos no han sido acompañados por avances

exitosos en la medición de dichos costos. A juzgar por la revisión bibliográfica efectuada para este estudio, esta es, hasta donde sabemos, la primera estimación directa de costos de transacción.

Consideramos que la decisión de un hogar de participar o no en el mercado de bienes agrícolas depende de la posición de la oferta y demanda de dicho hogar en relación con la diferencia existente entre los precios efectivos de compra y venta. Los mercados fallan para un hogar, en particular, cuando este enfrenta una diferencia muy grande entre el precio al que

«ha sido muy común sobrestimar la respuesta de los productores agrarios, por ejemplo, frente a un aumento de los precios en los mercados internacionales, nacionales, regionales o locales»

^{1/} Resumen de Escobal, Javier, *Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto*, Documento de Trabajo, No. 30, Lima: GRADE, CIES, 2000.

compraría un producto o insumo y el precio al que lo vendería. Dado un margen muy grande entre estos dos precios, puede ser óptimo para un hogar decidir por la autosuficiencia en dicho producto o insumo. En general, los hogares pueden clasificarse en tres categorías de acuerdo con su integración al mercado: vendedores netos, compradores netos y autosuficientes.

Trabajo empírico

La población bajo estudio fue un grupo de productores de papa asentados entre los 2.500 y 3.500 metros sobre el nivel del mar en los distritos de Pazos y Huaribamba, provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica. En esta zona se ubican alrededor de 1.400 productores agrarios con vocación por la producción de la papa. Estos productores enfrentan condiciones naturales homogéneas. La diferencia fundamental parece ser la modalidad de acceso a la capital del distrito: vía carrozable (caminos aptos para vehículos motorizados) o camino de herradura (“caminos comunales”).

Primeros resultados

Uno de los costos de transacción más importantes es el de transporte. Mientras que, en promedio, los hogares ubicados en zonas con acceso por caminos carrozables requieren 78 minutos para llegar a Pazos, los que están conectados por caminos de herradura requieren 388 minutos. Además, la vía de acceso en estas últimas zonas se encuentra en peores condiciones.

Otro resultado importante es que quienes incurren en más costos de transacción son justamente aquellos productores más alejados, que no han podido establecer relaciones confiables y estables con los co-

merciales de papa. Ellos perciben un menor precio por su producto, y tienden a vender menos que quienes ya han establecido relaciones contractuales y no requieren hacer numerosas visitas para negociar las transacciones.

Es interesante notar que, al mismo tiempo, los productores que acuden más veces a negociar una transacción son quienes consideran riesgoso acercarse a otros comerciantes. Así, estos productores perciben que están “atados” al comerciante con el que negocian. La encuesta mostró que quienes consideran que no pueden acercarse a otros compradores perciben un precio bastante más bajo, y tienden a producir y vender cantidades muy inferiores que aquellos que sí sienten la libertad de hacerlo.

Estimación econométrica

En primer lugar, se estimó una ecuación de precios utilizando como variable dependiente el precio de venta. Esta ecuación mostró que los efectos de interacción entre los costos de transacción son muy importantes y, además, que existen diferencias en los precios obtenidos de acuerdo con la estrategia comercial seguida.

Además, utilizando como variable dependiente la cantidad vendida fuera de chacra, se estimó una función de oferta. En este caso, el capital organizativo, el capital social, la tecnología utilizada, y el acceso a bienes y servicios públicos aparecieron como factores que determinan la cantidad vendida en el mercado. A ellos habría que agregar otros costos de transacción, como aquellos ligados a la información y la supervisión de contratos.

A partir de la ecuación de precios y la ecuación de oferta, fue posible calcular y descomponer los costos de transacción. Mientras

«quienes incurren en más costos de transacción son justamente aquellos productores más alejados, que no han podido establecer relaciones confiables y estables con los comerciantes de papa. Ellos perciben un menor precio por su producto, y tienden a vender menos»

que la primera permitió evaluar en cuánto se incrementaría el precio de la papa obtenido si no se hubiese tenido que afrontar los costos de transacción estimados, la segunda permitió precisar el efecto que una reducción de dichos costos tendría sobre las ventas.

En el caso de la ecuación de precios, se pudo estimar que estos equivalen a 36,5% de lo que habrían sido si no existieran estos costos de transacción. Además, se halló que los costos de supervisión e información son los más importantes. Los costos de negociación obtienen un signo opuesto al esperado: como ya se mencionó, quienes más incurren en costos de transacción son justamente aquellos productores que no han podido establecer relaciones confiables y estables con los comerciantes de papa.

Por su parte, los resultados de la simulación realizada a partir de la

función de oferta muestran que la cantidad vendida habría sido 13% más alta, si no hubieran estado presentes los costos de transacción estimados. En este caso, los costos de transporte (cuya *proxi* es distancia al mercado) son los más importantes, seguidos por los costos de negociación.

Si se combinan los efectos precio y las cantidades vendidas, se puede obtener un estimado global de lo que representan los costos de transacción en la zona de estudio. El cuadro 1 muestra en cuánto se habría reducido el valor bruto de venta, si no estuvieran presentes los costos de transacción. Los estimados sugieren que las ventas han sido 48,5% más bajas debido a estos costos. Entre ellos, el más importante es el de transporte, al que le siguen en importancia los costos de supervisión e información.

Como cabe esperar, los costos de transacción son más altos entre los productores vinculados al mercado por caminos de herradura y entre aquellos cuya escala de producción es menor.

Conclusiones

El presente documento plantea que los hogares tienen poca capacidad de articularse a los mercados de bienes agrícolas debido a la existencia de costos de transacción. La literatura sobre costos de transacción ha tratado poco la relación entre dichos costos y las estrategias de comercialización; además, sus desarrollos teóricos no han sido acompañados por avances exitosos en su medición.

Utilizando una muestra de productores de papa de la provincia de Tayacaja, en Huancavelica, se evaluó la importancia de los costos de transacción en las decisiones de vinculación al mercado y se realizó una estimación preliminar de dichos costos. Los resultados muestran que los costos de transacción equivalen a casi el 50% del valor de venta y, en algunos casos, llegan a ser incluso más altos.

Finalmente, cabe resaltar que no solo la distancia o tiempo al mercado son variables cruciales para explicar la estrategia de vinculación

al mercado, sino también indicadores como la experiencia del productor respecto al mercado donde opera, la estabilidad de sus relaciones con los distintos agentes con que comercia, los recursos que invierte en obtener información relevante y en supervisar el cumplimiento de los contratos asociados a las transacciones realizadas.

«Si se combinan los efectos precio y las cantidades vendidas, se puede obtener un estimado global de lo que representan los costos de transacción en la zona de estudio. Los estimados sugieren que las ventas han sido 48,5% más bajas debido a estos costos»

Cuadro 1

Descuento en el valor bruto de producción por tipo de costo de transacción ^{1/}
(nuevos soles)

Características	Tipo de costo de transacción					Total	%VBP
	Información	Negociación	Supervisión	Distancia			
Total	-3.083	3.065	-3.347	-789	-4.153	-48,5	
			Tipo de acceso				
Herradura	-2.334	2.226	-2.170	-549	-2.827	-58,3	
Carretera	-3.531	3.563	-4.305	-994	-5.267	-46,5	
			Tipo de productor				
Pequeño	-2.009	1.777	-2.195	-745	-3.173	-63,2	
Mediano	-2.353	2.092	-2.408	-773	-3.442	-56,6	
Grande	-9.744	12.875	-11.654	-1.020	-9.543	-31,3	

1/: Un valor negativo indica un descuento en el valor de venta, y uno positivo un aumento. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Transacción.

Sistema bancario y fluctuaciones macroeconómicas, Perú 1950-1997¹

Leopoldo Vilcapoma (PUCP)

El propósito básico del presente trabajo es describir el comportamiento de las variables más importantes del sistema bancario comercial a lo largo de los auges y recesiones de la economía peruana en el período 1950-1997.

En primer lugar, se presentarán las características de las fluctuaciones macroeconómicas del período de estudio. Luego, se describirá el comportamiento de las variables más importantes del sistema bancario comercial a lo largo de las fluctuaciones. Finalmente, se presentará un análisis de la evolución

de la calidad de la cartera de la banca comercial.

Crecimiento y fluctuaciones en el Perú 1950-1997

La evolución de la producción agregada de la economía peruana ha mostrado un crecimiento con diferentes tipos de fluctuaciones. Durante 1950-1997, se pueden distinguir tres etapas con fluctuaciones de diferente amplitud y frecuencia (ver gráfico 1).

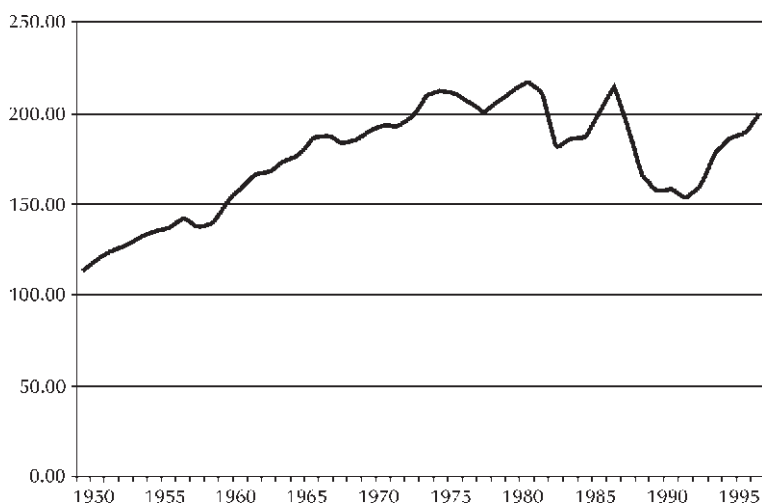
promedio anual y un significativo aumento en la tasa de inflación. Esta fue una etapa de crisis y de alta variabilidad, tanto en la inflación como en otras variables macroeconómicas, con recesiones de duración cada vez mayor.

Finalmente, la tercera etapa empieza en 1993 y se extiende hasta 1997, y tiene como rasgo saltante la reducción de la tasa de inflación y la recuperación de la producción per cápita.

Por otro lado, se puede concluir que, a lo largo del período de análisis, la dinámica de corto plazo está caracterizada por un comportamiento procíclico de los gastos e ingresos reales del gobierno, del crédito real al sector privado, de las importaciones y del índice de capacidad de importación; mientras que los precios, el tipo de cambio nominal y la balanza comercial registran un patrón anticíclico. Estas relaciones son consistentes con la hipótesis de que la dinámica de corto plazo está condicionada por la disponibilidad de divisas. Todos los períodos de crecimiento sostenido coinciden con una holgura en las cuentas externas y, por otro lado, todos los períodos de crisis coinciden o son precedidos por reducciones importantes en las reservas.

Gráfico 1

PBIR per cápita: Perú, 1950-1997
(milésimos de soles de 1979)



Fuente: BCRP.

Un primer período, comprendido entre 1950 y 1975, registró una tasa de crecimiento per cápita promedio anual de 2,5% y una tasa de inflación promedio anual de 8%. Estos años se caracterizaron por un

alto crecimiento, estabilidad de precios y recesiones de corta duración.

El segundo período, desde 1976 hasta 1992, tuvo una reducción en la producción per cápita de 1,7%

El sistema bancario en las fluctuaciones

Ahora se analizará el comportamiento de algunas variables del sistema financiero con relación a las

¹ Resumen del Documento de Trabajo No. 161, bajo el mismo nombre, Lima: CISEPA, PUCP, CIE, 1998.

«Todos los períodos de crecimiento sostenido coinciden con una holgura en las cuentas externas y, por otro lado, todos los períodos de crisis coinciden o son precedidos por reducciones importantes en las reservas»

fluctuaciones económicas. Se empezará con el *ratio* liquidez del sistema financiero y bancario al PBI, luego se describirá la evolución de las colocaciones y depósitos y, finalmente, la composición de estos últimos por tipo de moneda a lo largo de las fluctuaciones.

La liquidez del sistema bancario ha estado bastante relacionada con las fluctuaciones. En el gráfico 2 se pueden apreciar los aumentos del *ratio* en los períodos de auge y las disminuciones en los períodos de crisis. Así, en el período 1966-1975, el grado de profundización financiera registró un nivel promedio de 21%; durante el período 1976-1990, disminuyó hasta alcanzar un valor cercano al 5% en 1990; finalmente, a partir de 1991, experimentó una recuperación rápida y sostenida que le permitió alcanzar niveles observados en la década anterior.

Las colocaciones reales, por su parte, muestran un comportamiento procíclico. Durante el período 1950-1975, las tasa de crecimiento anual promedio alcanzó

un nivel de 5,6%, con oscilaciones moderadas tanto en los auges como en las recesiones. En el período 1976-1992, se experimentó una tasa de crecimiento promedio negativa de 2,2%, acompañada de reducciones drásticas de hasta 52%. Finalmente, entre 1993 y 1997, las colocaciones reales aumentaron de manera sostenida a una tasa promedio superior al 25% anual.

En todos los períodos de crisis, la tasa de crecimiento de las colocaciones reales se reduce sistemáticamente. La excepción es la crisis que comienza en 1982, donde se tiene un ligero aumento de 3,6%, a pesar de que la tasa de inflación y devaluación anual fueron de 72% y 95%, respectivamente. Esto se explica, en parte, por la reducción en 37% de la tasa de encaje marginal y el relanzamiento de la banca de fomento, lo que en términos reales resultó en un ligero aumento del crédito real del sistema bancario en dicho año. Del mismo modo, en los períodos de auge, el nivel de las colocaciones reales

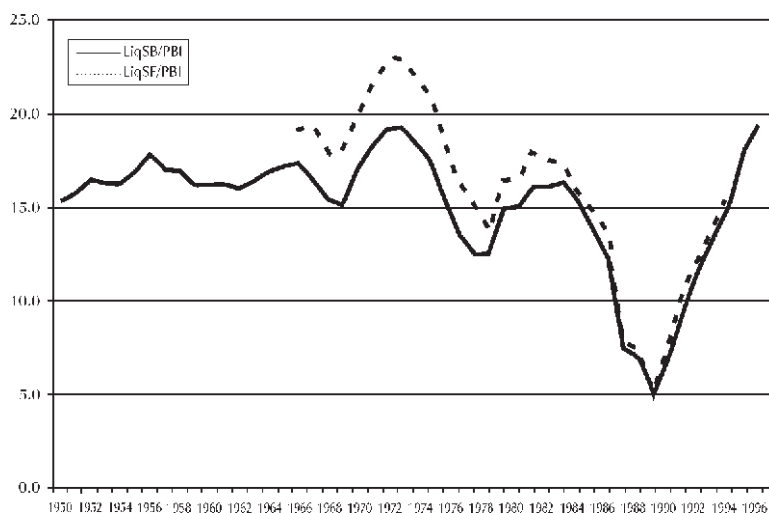
aumenta, a excepción del período 1986-1987, donde se redujeron en 3,4% y 1,7% respectivamente. Esto se debió principalmente al aumento del gasto de gobierno en 15% y 3% en ambos años y a la política monetaria contractiva, que elevó la tasa de encaje de 55% al 60%.

Los depósitos reales, por su parte, revelan un comportamiento procíclico y similar al de las colocaciones. Durante 1950-1975, se incrementaron a una tasa de 5,5% anual promedio. En el período 1976-1992, la tasa de crecimiento alcanzó un nivel promedio de apenas 0,3%. Finalmente, entre 1993 y 1997, se tuvo un crecimiento sostenido y se alcanzó una tasa de crecimiento anual promedio de los depósitos reales de 24%.

La composición por tipo de monedas de las colocaciones y los depósitos reales se muestra en el gráfico 3. En él, se pueden apreciar ciertas etapas de dolarización del crédito. La primera, entre 1950 y 1977, es una etapa de dolariza-

Gráfico 2

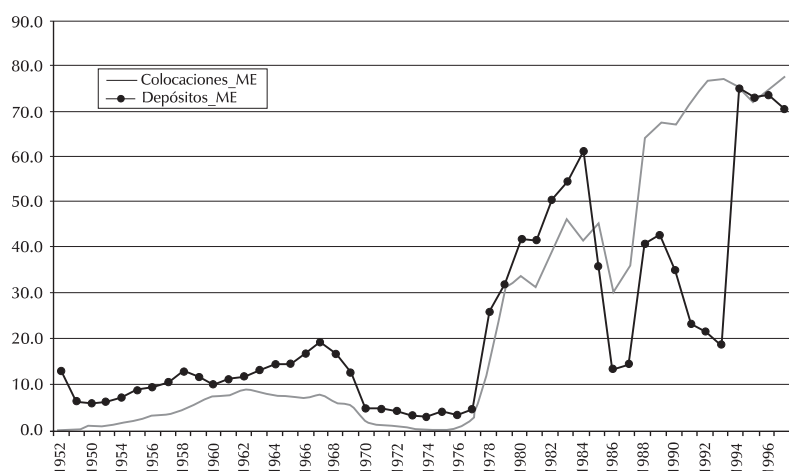
Liquidez / PBI
Perú, 1950 - 1997



Fuente: BCRP.

Gráfico 3

Dolarización, Colocaciones y Depósitos Perú, 1950 - 1997



Fuente: SBS.

ción muy débil. Entre 1977 y 1986 se tiene una etapa de dolarización creciente, impulsada por las variaciones periódicas del tipo de cambio, el aumento de las tasas de inflación y la posibilidad de usar el dólar como un medio de protección contra la inflación. Entre 1986 y 1987 se tiene una ligera desdolarización, con la cual se alcanza un promedio anual de 32%. Finalmente, a partir de 1988 se tiene una etapa de fuerte dolarización, en la que las colocaciones denominadas en dólares alcanzaron los niveles más altos de nuestra historia, superando el 70% de dolarización. Se observa, entonces, que el grado de dolarización del crédito no está estrechamente vinculado con las fluctuaciones económicas: si bien hay saltos de dolarización en los inicios de las crisis, en todos los auge a partir de 1976, el grado de dolarización promedio también se ha incrementado sostenidamente.

La evolución del grado de dolarización de los depósitos es similar a la de las colocaciones hasta la

desdolarización de 1986, después de la cual muestran un comportamiento algo diferenciado: entre 1984 y 1993, mientras las colocaciones experimentaban una creciente dolarización, los depósitos se desdolarizaron.

En resumen, observamos que existe un comportamiento procíclico de las colocaciones y de los depósitos reales, en tanto que la tasa de interés nominal y el margen de las tasas de interés tienen un comportamiento anticíclico. Por otro lado, el total de la cartera atrasada real no presenta una relación significativa con la evolución de la producción agregada. Aunque podríamos esperar una relación anticíclica debido a que los períodos de auge condicionan el honramiento de las empresas deudoras, no existe tal patrón anticíclico. Una explicación de la ausencia de esta relación es la afirmación de que el marco regulatorio y de supervisión es el otro elemento importante que configura la evolución de dicha variable. Seguidamente se explorarán estos aspectos con más detalle.

La calidad de los activos en las fluctuaciones

Para analizar la evolución de la calidad de los activos de la banca comercial, se utiliza el índice cartera atrasada/colocaciones totales. Este indicador, que por el lado de los bancos mide un componente de sus activos (las colocaciones), y por el lado de las firmas capta un componente de sus pasivos (deudas bancarias), resume la proporción de las colocaciones de los bancos que no son honradas por las empresas en los plazos estipulados en sus contratos de deuda.

Se podría esperar que este indicador presente un comportamiento anticíclico: durante los auge, aumentan la producción, ventas y liquidez de las empresas, lo que implica una mayor capacidad de honrar sus deudas (amortizar y pagar intereses), mientras que durante las crisis sucede lo contrario. Sin embargo, la relación es más compleja. Considerando el rol del marco regulatorio peruano, la inexistencia de límites efectivos de

«a partir de 1988 se tiene una etapa de fuerte dolarización, en la que las colocaciones denominadas en dólares alcanzaron los niveles más altos de nuestra historia, superando el 70% de dolarización»

exposición al riesgo de los créditos bancarios, la participación del Estado a través del Banco Central de Reserva, la banca de fomento y la banca asociada, debería esperarse que la calidad de la cartera muestre un comportamiento independiente, en alguna medida, de las fluctuaciones económicas.

El gráfico 4 nos permite apreciar el comportamiento de la calidad de los activos durante el período 1950-1997. Sobreponiendo los años de crisis a la evolución de este indicador, se encuentra que todas ellas coinciden o son precedidos por un deterioro en la calidad de la cartera.

tos en el sistema bancario orientados a sectores específicos, la ausencia de instrumentos de supervisión adecuados, la interferencia del BCR en la liquidación de bancos técnicamente quebrados y, en los últimos años del período, la implementación de un sistema de canalización del crédito hacia sectores considerados prioritarios. Esto último se hizo incluso a través de la banca comercial privada, que estaba obligada a financiar actividades diversas en las que no tenía experiencia.

Entre los años 1971 y 1980, se observa una reducción casi continua del índice. Se pueden establecer

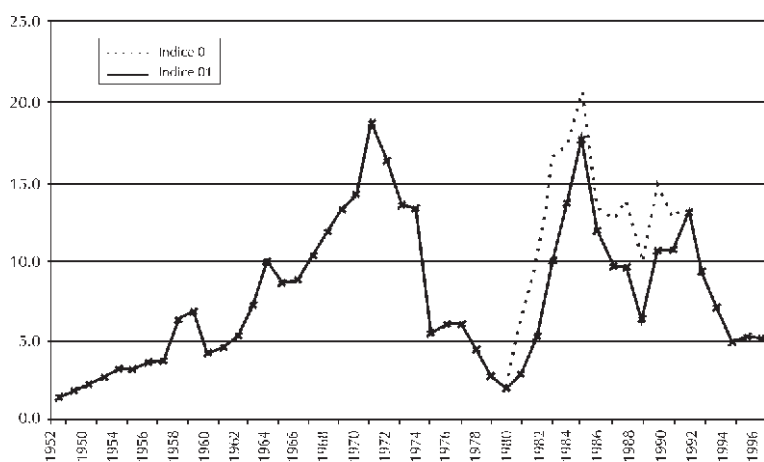
ción de los demandantes de crédito que favoreció a la banca comercial con clientes de mejor solvencia. En segundo lugar, la variedad y reducción de tasas de interés que privilegiaba ciertas actividades permitió menores costos y una menor capitalización de las deudas. Esto fue posible gracias a líneas de crédito barato otorgadas por el BCR y a la reducción de las tasas de encaje. En tercer lugar, el incremento considerable de las tasas de inflación, en particular a partir de 1974, redujo la cartera atrasada por un efecto de "licuación" de las deudas en moneda nacional.

El período 1980-1985 experimentó un fuerte deterioro creciente de la cartera comparable al sufrido en los años 1950-1971, pero con la diferencia de que bastaron 5 años para llegar al máximo deterioro contra los 21 años que ello tomó en el primer período. Entre las principales causas se pueden citar las bajas tasas de crecimiento del nivel de actividad económica, la contracción del crédito real y la dolarización de las deudas.

Finalmente, en el período 1985-1997, se presentan tres momentos distintos. El primero, entre los años 1986 y 1987, es de una mejoría continua en la calidad de la cartera, explicada por la desdolarización, los altos niveles de actividad económica y la rehabilitación de varios bancos que se encontraban técnicamente quebrados con la intervención del BCR. Luego, este indicador tuvo un comportamiento oscilante durante el período de crisis 1988-1992, en el cual la hiperinflación no licuó en montos significativos la deuda existente debido al elevado porcentaje de dolarización de las colocaciones. A partir de 1993, hubo una notoria mejoría en la calidad de la cartera debido a la desaparición del Estado en la propiedad y gestión

Gráfico 4

Carrera atrasada / colocaciones
Perú, 1950 - 1997



Fuente: SBS.
Elaboración propia.

Durante el período 1950-1971, el sistema bancario comercial experimentó un deterioro sostenido en la calidad de sus activos. Esto se debió, en una primera etapa que duró aproximadamente hasta 1965, a una importante política contractiva del crédito. A partir de dicho año, se sumaron otras razones como la existencia de segmen-

tres posibles explicaciones a este comportamiento. En primer lugar, el auge de las colocaciones de la banca estatal de fomento, que al no exigir las mismas garantías que la banca comercial privada, permitió que los clientes que no contaban con avales o garantías obtuvieran su crédito en estas instituciones. Así, hubo una recomposi-

en la banca, el ingreso de nuevos bancos que no arrastraban malas deudas, la nueva estructura de supervisión, la reactivación y el atraso cambiario, y la desaparición de riesgos relacionados a sectores específicos con la banca múltiple, lo cual permitió la diversificación del riesgo.

Conclusiones

Las variables macroeconómicas y financieras de la economía peruana han presentado un comportamiento sistemático en los períodos de auge y crisis. Cabe resaltar que la dinámica de tales variables está condicionada de manera especial por la disponibilidad de divisas. Así, no hay ningún período de crecimiento que no haya estado asociado a una holgura en cuentas externas; de otro lado, todos los períodos de crisis coinciden o son precedidos por reducciones importantes de las reservas.

En el sistema financiero, las variables agregadas de colocaciones y depósitos siguen un patrón procíclico. Las tasas de interés y el *spread*, por el contrario, poseen un comportamiento anticíclico. Por su parte, el nivel de dolarización de las colocaciones y depósitos no guarda ninguna relación sistemática con las fluctuaciones económicas.

La calidad de la cartera, asimismo, no parece mostrar un patrón asociado de manera estrecha a las fluctuaciones, pero depende de manera importante del marco de regulación y supervisión vigente, de la intervención estatal directa en el sistema bancario, de la política monetaria y de las variaciones de la producción agregada. Los dos primeros aspectos explican el nivel y la tendencia del indicador, mientras que los dos últimos dan cuenta de sus variaciones anuales.

*«El período
1980-1985
experimentó un
fuerte deterioro
creciente de la
cartera
comparable al
sufrido en los
años 1950-
1971, pero con
la diferencia de
que bastaron 5
años para llegar
al máximo
deterioro contra
los 21 años que
ello tomó en el
primer período»*

Incidencia de la estructura tributaria sobre el sector servicios: educación y turismo¹

Rosario Gómez y Roberto Urrunaga (CIUP)

Dentro del sector servicios pueden identificarse diversas actividades tales como servicios turísticos, servicios básicos (como educación y salud) y servicios financieros. Este sector, en su conjunto, ha sido visto tradicionalmente como una actividad no transable. Sin embargo, el progreso tecnológico en las comunicaciones ha abierto la posibilidad de intercambio internacional de diversos tipos de servicios financieros e, incluso, de servicios de turismo (como las ventas de paquetes turísticos nacionales en el exterior).

El propósito del presente proyecto es centrar el estudio en los servicios turísticos y los servicios de educación. En un contexto en el que se trata de desarrollar el sector turismo, resulta interesante conocer la incidencia que tiene la estructura tributaria vigente en sus principales actividades. Por otro lado, el análisis de la tributación en la educación también cobra importancia en un entorno donde cada cierto tiempo se discute sobre la privatización o municipalización de las escuelas públicas, y donde recientemente se han modificado las normas tributarias a través de la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación (Decreto Legislativo No. 882).

En primer lugar, se analizará la incidencia tributaria sobre la educación y luego sobre el turismo, describiendo los cambios en la legislación tributaria y prestando especial atención a los problemas de traslado de carga tributaria a los clientes, discriminación tributaria, influencia sobre la decisión de inversión, y problemas de liquidez y financiamiento. Posteriormente, se

analizarán los problemas de evasión y elusión tributaria.

Incidencia tributaria sobre la educación

En términos generales, la nueva legislación se encuentra en el Decreto Legislativo No. 882 de noviembre de 1996 y en los Decretos Supremos Nos. 046-97-EF y 047-97-EF que reglamentan la ley original. El D.L. No. 882 dejó sin efecto todas las inafectaciones, exoneraciones y otros beneficios de carácter general, en términos tanto del impuesto a la renta (IR) como del impuesto general a las ventas (IGV), concedidos a favor de los centros educativos, con excepción de los aplicables a los centros educativos religiosos.

De este modo, las instituciones educativas particulares laicas han quedado incorporadas al régimen general del IR y sus ingresos son considerados de tercera categoría. Sin embargo, se ha establecido la exoneración de este impuesto hasta fines del año 2000 y de la figura del crédito tributario sobre el 30% del monto reinvertido, siempre y cuando se efectúe dicha inversión en infraestructura y equipamiento didácticos exclusivos para los fines educativos, de investigación y/o en becas de estudios.

En lo que se refiere al IGV, se ha establecido que su aplicación es independiente del carácter lucrativo o no lucrativo de la institución. Así, ahora son gravadas las actividades de suministro de información, venta de publicaciones, seminarios, y asesorías y consultorías. Un punto muy importante de la nueva legis-

lación es que no se encuentran gravados con el IGV, la prestación de servicios y la transferencia o importación que efectúen las instituciones educativas exclusivamente para sus fines propios.

Traslado de carga tributaria a los clientes

A partir de los D.S. No. 046 y 047-97-EF de abril de 1997, se empiezan a aplicar algunos impuestos sobre las instituciones educativas privadas. Los primeros han sido el IGV y los aranceles sobre los bienes y servicios que no guardan una relación directa y exclusiva con los fines propios de la educa-

«las instituciones educativas particulares laicas han quedado incorporadas al régimen general del IR. Sin embargo, se ha establecido la exoneración de este impuesto hasta fines del año 2000 y de la figura del crédito tributario sobre el 30% del monto reinvertido»

¹ Resumen del documento homónimo, Lima: CIUP, CIE, abril, 1998.

ción. Por ello, cabría esperar el traslado de una parte o del total de las nuevas cargas tributarias enfrentadas por el sector educación hacia los demandantes de los servicios gravados.

Por ejemplo, algunas universidades han empezado a cargar el IGV en sus tarifas por servicios de consultoría a empresas. Existe un mayor margen inicial para trasladar las cargas tributarias indirectas hacia los demandantes por tratarse de bienes no transables, aunque es probable que el traslado no sea completo debido a la existencia de cierta competencia doméstica.

A partir del año 2000 también se hará efectiva la aplicación del IR. Sin embargo, en este caso difícilmente se trasladará la carga hacia los demandantes, ya que de hacerlo aumentarían los ingresos por ventas y por lo tanto las utilidades, con lo cual se terminaría pagando un monto mayor de impuestos.

Discriminación tributaria

Los nuevos impuestos que han entrado en vigencia no afectan a los colegios religiosos católicos debido a un acuerdo entre el Estado y el Vaticano, llamado el Concordato, donde se establece la inafectación tributaria de dichos colegios. Por lo tanto, existe aquí un claro ejemplo de discriminación tributaria. La respuesta natural del resto de colegios sería de protesta y de presión para quedar también exentos.

Sin embargo, esta dificultad se presenta solo en el caso del IGV. En el caso del IR no hay mayor preocupación por parte de los colegios, ya que al no generar utilidades consideran que no tendrán que pagar dicho impuesto.

En el caso de las universidades, hasta el establecimiento del nue-

vo marco legal tributario, se presentaba un caso de discriminación a su favor en cuanto a la prestación de servicios de consultoría. Las universidades estaban exentas del pago del IGV por dichos servicios, mientras que las empresas consultoras no universitarias sí tenían que incluir dicha carga tributaria en sus tarifas. Así, la nueva legislación ha eliminado esta fuente de discriminación.

Influencia sobre la decisión de inversión

Antes del D.L. No. 882 no existían ni incentivos ni perjuicios a la inversión en el sector educación, pero a partir de esta norma se ha generado un claro incentivo, ya que solo las instituciones educativas que reinviertan sus utilidades dejarán de pagar el IR.

Un dato interesante es que entre las partidas en que puede invertirse parte de las utilidades se incluyen las becas a favor de los estudiantes y/o del personal administrativo. Por lo tanto, debería esperarse que el efecto de la medida tributaria se vea reflejado solo parcialmente en una mayor capacidad de infraestructura y materiales educativos. La única limitación establecida por ley es que al menos la mitad del monto a reinvertir debe destinarse a la adquisición de activos fijos que beneficien de manera directa a los estudiantes.

Problemas de liquidez y financiamiento

Algunas universidades tradicionales se quejan de que, además de aumentar sus gastos con los nuevos impuestos, se ha complicado su financiamiento por haberse eliminado los beneficios tributarios a las donaciones hace unos cinco años. Así, estas instituciones perciben que no solo no se está pro-

«En el caso de las universidades, hasta el establecimiento del nuevo marco legal tributario, se presentaba un caso de discriminación a su favor en cuanto a la prestación de servicios de consultoría. la nueva legislación ha eliminado esta fuente de discriminación»

moviendo la educación superior, sino que incluso se están poniendo trabas a su desarrollo.

El caso más grave ocurrió en una universidad donde las donaciones llegaron a alcanzar el 20% del total de ingresos. La eliminación de los principales incentivos tributarios a las donaciones le generó un gran problema y ocasionó más de un cambio fundamental en las políticas de dicho centro de estudios.

Incidencia tributaria sobre el turismo

El sector turismo aún está a la espera de la nueva legislación dentro de la cual operará esta actividad, ya que la Ley de Desarrollo y Promoción del Turismo, que el Congreso aprobó en junio de 1997, fue observada por el Ejecutivo. Por lo tanto, a la fecha sigue vigente la Ley General del Turismo de diciembre de 1984.

Tanto en materia del IGV como del IR, el sector turismo está inscrito

«El sector turismo aún está a la espera de la nueva legislación dentro de la cual operará esta actividad, ya que la Ley de Desarrollo y Promoción del Turismo, que el Congreso aprobó en junio de 1997, fue observada por el Ejecutivo. Por lo tanto, a la fecha sigue vigente la Ley General del Turismo de diciembre de 1984»

en el marco legal general y no tiene mayor diferencia con las otras actividades económicas. La normativa tributaria especial para este sector contempla los siguientes casos: deducción del IR en un porcentaje del monto de utilidades reinvertido; exoneración del impuesto extraordinario a los activos (antes impuesto mínimo a la renta) e impuesto predial para empresas de hospedaje que hayan iniciado o ampliado sus operaciones antes del 31 de diciembre de 1998; depreciación del 10% anual para las inversiones en infraestructura de servicios públicos turísticos; y, finalmente, exoneración del IGV para empresas de turismo localizadas en la selva.

Traslado de carga tributaria a los clientes

Las agencias de viaje trasladan el íntegro de los impuestos a sus

clientes, dada la naturaleza de los servicios de intermediación que prestan. Por ejemplo, el IGV se aplica sobre el valor del pasaje establecido por la aerolínea o sobre el valor del paquete turístico establecido por la agencia mayorista, y la agencia traslada totalmente el impuesto a los clientes finales. De la misma manera, los servicios que prestan los hoteles están gravados y los impuestos son pagados por los consumidores.

Discriminación tributaria

Como se indicó anteriormente, la ley establece la exoneración del pago del IGV para servicios turísticos vendidos y prestados en la región de la selva. Por otra parte, también establece la exoneración del impuesto extraordinario a los activos y del impuesto predial para las empresas de hospedaje que inicien o amplíen sus operaciones antes del 31 de diciembre de 1998. Ambos hechos constituyen elementos discriminadores.

Influencia sobre la decisión de inversión

Tanto en el caso de las agencias de viajes como de los hoteles, los impuestos no son una variable que influya sobre la decisión de inversión. El criterio que predomina es el de mejorar la calidad del servicio para lograr un mejor posicionamiento en el mercado. Si bien la variable tributaria no es relevante, tampoco se utiliza de manera eficiente para estimular las inversiones en el sector.

Problemas de liquidez y financiamiento

Para las agencias de viaje, el pago de impuesto genera un problema de liquidez porque generalmente

venden los pasajes y paquetes turísticos a crédito, mientras que el pago del impuesto se realiza al momento de la venta. Por lo tanto, muchas veces, se ven obligadas a recurrir a sobregiros o préstamos para hacer frente a los pagos a la Sunat, lo cual incrementa sus costos financieros.

Elusión y evasión tributaria

Tanto la evasión como la elusión tributaria generan una menor recaudación para el fisco. La diferencia radica en que la primera es ilegal, mientras que la segunda consiste en aplicar la ley aprovechándose de algún vacío o indefinición de la misma.

En el sector educación, el anterior régimen tributario carecía de precisiones, lo cual facilitaba la elusión, es decir, comportamientos estratégicos orientados a reducir la carga y/o generar mayores fuentes de ingresos exentos de impuestos. Así, por ejemplo, varias universidades han estado disfrutando de ingresos generados por servicios adicionales al estrictamente educativo, como los de consultoría. El nuevo marco tributario establece que la prestación de servicios por parte de las instituciones educativas que no guarden relación directa con su función principal debe estar sujeta al pago de los impuestos correspondientes como cualquier otra empresa.

En cuanto al sector turismo, una práctica elusiva podría ser la compra de activos vía *leasing* o la contratación de servicios profesionales para evitar aumentar la planilla. Las agencias de viaje, además, pueden comprar pasajes a operadores en el extranjero para evitar pagar el 18% que, por ejemplo, en Estados Unidos es 8%.

Conclusiones

Se han identificado varios casos de discriminación tributaria en el sector servicios. Así, por ejemplo, en el ámbito de la educación, hasta la promulgación del nuevo marco legal no habían afectaciones impositivas. Ahora se han empezado a aplicar varios impuestos, pero se excluye de la base a los colegios religiosos, lo que también constituye una especie de discriminación tributaria. En el sector turismo, un componente de discriminación favorable en materia de IGV existe para los servicios prestados en zona de selva. Otro caso de discriminación ha sido el mayor número de años para dejar sin efecto el pago del impuesto extraordinario a los activos sobre las nuevas construcciones en infraestructura hotelera.

En el sector educación, la nueva estructura tributaria se orienta principalmente a incentivar la inversión privada. Para ello, la norma permite la generación del lucro en dicha actividad e introduce el crédito tributario sobre la reinversión de utilidades. En el sector turismo, en cambio, la estructura tributaria vigente parece no afectar las decisiones de inversión. Tanto para las agencias de viaje como para los hoteles, la variable más importante para decidirse o no por una inversión es de qué manera esta les permite mejorar la calidad de su servicio y, por tanto, su posición en el mercado.

Un punto importante es que en el mediano plazo se podría esperar una estructura de agencias de viajes más concentrada, ya que el pago de los impuestos aunado al nuevo sistema de liquidación en la venta de pasajes ha llevado a muchas empresas pequeñas a cerrar porque operaban con márgenes sumamente reducidos y con una cantidad limitada de capital de trabajo.

Por último, para aminorar los problemas de elusión y evasión tributaria, los tratamientos favorables deben desaparecer o limitarse a muy pocas situaciones, una de las cuales debería ser en términos de los impuestos indirectos pagados por las exportaciones (para evitar la doble tributación). En esta medida, el turismo sería uno de los sectores beneficiados, ya que algunos de sus servicios pueden ser considerados como exportaciones.

*«en el mediano
plazo se podría
esperar una
estructura de
agencias de viajes
más concentrada,
ya que el pago de
los impuestos
aunado al nuevo
sistema de
liquidación en la
venta de pasajes
ha llevado a
muchas empresas
pequeñas a cerrar»*

ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LOS CENTROS ASOCIADOS AL CIES

CIES

Barrantes, Roxana, Alberto Pascó-Font, Manuel Pulgar-Vidal y Gustavo Suárez de Freitas. *Propuesta ambiental. Acciones para un desarrollo sostenible en el Perú*. Lima: CIES, 2000.

Trivelli, Carolina, Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo. *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Serie: Diagnóstico y Propuesta, 2. Lima: CIES, 2000.

Escobal, Javier y Javier Iguíñiz. *Balance de la investigación económica en el Perú*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 1. Lima: CIES, 2000.

Brean, Donald y Manuel Glave (eds.) *Recursos naturales y desarrollo. Un diálogo canadiense latinoamericano*. Lima: CIES - CIEPLAN, 2000.

Del Castillo, Laureano, Alejandro Diez, Carolina Trivelli y Milton von Hesse. *Propuestas para el desarrollo rural*. Lima: CIES, 2000.

Gonzales de Olarte y Manuel Glave. *Enseñanza de economía en las provincias del Perú*, Serie: Investigaciones Breves, 12. Lima: CIES, 1999.

Díaz, Juan José. *Estructura de ingresos en Lima Metropolitana: 1986-1995*, Serie: Investigaciones Breves, 11. Lima: CIES, 1999.

López de Romaña, Pablo (ed.). *Análisis subsectorial del turismo en el Perú*. Lima: IDRC, Universidad de Ottawa, CIES, Cenfutur, 1999.

CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, CUSCO

Bauer, Brian. *El espacio sagrado de los incas. Sistema de Ceques del Cusco*. Cusco: CBC, 2000.

Taylor, Gerald. *Camac, camay y camasca*. Cusco: CBC, 2000.

Bergman, Roland y John Stroud. *Tierras del altiplano y economía campesina (libro y mapas)*. Cusco: CBC, 2000.

Cerrón, Rodolfo. *Lingüística Aymara*. Cusco: CBC, 2000.

CEPES

Eguren, Fernando. *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*. Editada por ALOP. Lima: CEPES, 2000.

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

CIPCA

Diez, Alejandro. *Comunidades mestizas: tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Lima: PUCP-CIPCA, 1999.

Diez, Alejandro. *Comunes y haciendas: procesos de comunalización en la sierra de Piura (siglos XVIII al XX)*. Cusco: CBC-CIPCA, 1998.

Revesz, Bruno (ed). *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: CIPCA-IEP, 1998.

O'Phelan, Scarlett e Yves Saint Geours (comp.). *El norte en la historia regional: siglos XVIII – XIX*. Lima: IFEA-CIPCA, 1998.

CIUP

Abusada, Roberto, Javier Illescas y Sara Taboada, *Integrando el Perú al mundo*. Lima: CIUP-IPE-CAF, 2001.

Vásquez, Enrique, Rafael Cortez y Gustavo Riesco, *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*. Lima: CIUP, 2000.

Vásquez, Enrique, *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú*. Lima: CIUP, 2000.

Morón, Eduardo (ed.), *América Latina: el camino después de la crisis*. Lima: CIUP-PNUD-CAF, 2000.

Parodi, Carlos. *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: CIUP, 2000.

Vásquez, Enrique (ed.). *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?*, 1ª reimpresión. Lima: CIUP-IDRC-PLPS, 2000.

Vásquez, Enrique (ed.), *Impacto de la inversión social en el Perú*, reimpresión. Lima: CIUP-IDRC, 2000.

Abusada, Roberto, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama (eds.). *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: CIUP-IPE, 2000.

Vásquez H., Enrique, Carlos E. Aramburú, Carlos Parodi y Carlos Figueroa. *Gerencia social. Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales*, reimpresión. Lima: CIUP-IDRC, 2000.

Portocarrero S., Felipe, Hanny Cueva, Cynthia Sanborn, Regina List y Lester M. Salamon. *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*. Lima: CIUP-The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, 2001.

Caravedo, Baltazar, Pilar Mariscal, Karem Salinas y Juan Carlos Villacorta. *Responsabilidad social: una nueva forma de gerencia*. Lima: CIUP-SASE-PERÚ 2021, 2000.

Portocarrero S., Felipe, Cynthia Sanborn, Sergio Llusera y Viviana Quea. *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*. Lima: CIUP, 2000.

DESCO

Revista *Quehacer*, No. 127, revista bimestral. Lima: DESCO, 2000.

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.

Balbis, Jorge y otros. *Elecciones y cambios políticos en América Latina*. Lima: DESCO, 2000.

Lynch, Nicolás. *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: DESCO, 2000.

Reyna, Carlos. *Propuestas de 8 peruanos para el 2000*. Lima: DESCO, 1999.

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.

Descentralización en educación y salud: experiencias latinoamericanas 2000. Lima: ESAN, 2000.

GRADE

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

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.

Torero, Máximo y Javier Escobal. *¿Cómo enfrentar una geografía adversa?: el rol de los activos públicos y privados*, Serie: Documento de Trabajo, No. 29. Lima: GRADE, 2000.

Escobal, Javier, Máximo Torero. *How to face an adverse geography?: the role of private and public assets*, Serie: Documento de trabajo, No. 29-I. Lima: GRADE, 2000.

Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama. *Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos del despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*, Serie: Documento de Trabajo. No. 28. Lima: GRADE-CIES, 2000.

Kuramoto, Juana. *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yamacocha S.A.*, Serie: Documento de Trabajo, No. 27. Lima: GRADE, 2000.

Escobal, Javier, Jaime Saavedra. *The assets of the poor in Peru*, Serie: Documento de Trabajo, No. 26-I. Lima: GRADE, 2000.

Pascó-Font, Alberto, José Gallardo y Valerie Fry. *La demanda residencial de telefonía básica en el Perú*. Lima: GRADE, 1999.

IEP

Castro, Victoria, Carlos Aldunate y Jorge Hidalgo (eds.). *Nispa Ninchis/decimos diciendo: conversaciones con John Murra*. Lima: IEP, 2000.

Murakami, Yusuke. *La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP, 2000.

Gonzales de Olarte, Efraín. *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP, 2000.

Degregori, Carlos Iván (ed.). *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: IEP, 2000.

Denegri, Francesca. *Soy señora. Testimonio de Irena Jara*. Lima: IEP, Flora Tristán y Ediciones El Santo Oficio, 2000.

Rostworowski, María. *Estructuras andinas del poder*. Lima: IEP, 2000.

MACROCONSULT

Reporte Económico Mensual (REM)

Reporte Semanal

PUCP

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.

Iguíñiz, Javier . *Deuda externa y política de salud*, Serie: Documento de Trabajo, No. 189. 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.

Carbajal, Juan Carlos y Pedro Francke. *La Seguridad Social en salud: situación y posibilidades*, Serie: Documento de Trabajo, No. 187. Lima: PUCP, 2000.

Rozenberg, Arnoldo. *Efectos de la crisis económica y financiera internacional de 1997 a 1999*, Serie: Documento de Trabajo, No. 186. 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 / *César Sanabria*
- . 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 / *Cecilia Blondet*
- . Instituto Nacional de Estadística e Informática / *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 Antiplano - 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 Sociales / *Enrique Rodríguez*
- . Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana / *Dennis del Castillo*

Centros

- . Centro Bartolomé de las Casas / *Epifanio Baca*
- . Centro de Investigación y Promoción al Campesinado - CIPCA / *Bruno Revesz*

Dirección Ejecutiva del CIES

Jr. León de la Fuente 110 - Magdalena
Lima17 - Perú. Telefax (511) 264 1557

Web Site: www.consortio.org



consorcio de investigación
económica y social

Economía y Sociedad

Boletín de Opinión N° 40

Febrero 2001



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	2
Propuestas para el desarrollo rural <i>Laureano del Castillo, Alejandro Diez, Carolina Trivelli y Milton von Hesse</i>	3
Crédito rural: coexistencia de prestamistas formales e informales, racionamiento y auto-racionamiento <i>Carolina Trivelli e Hildegardi Venero</i>	9
Integración al mercado y costos de transacción en la agricultura peruana <i>Javier Escobal</i>	13
Sistema bancario y fluctuaciones macroeconómicas, Perú 1950-1997 <i>Leopoldo Vilcapoma</i>	16
Incidencia de la estructura tributaria sobre el sector servicios: educación y turismo <i>Rosario Gómez y Roberto Urrunaga</i>	21
Últimas publicaciones de los centros asociados al CIES	25
