

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number 936-5315	2. Contract/Grant Number DAN-5315-A-00-2070-00	3. Publication Date 1977
--	---	-----------------------------

4. Document Title/Translated Title
Philippine Agriculture

5. Author(s)
1.
2.
3.

6. Contributing Organization(s)
The Ohio State University

7. Page(s) 10	8. Report Number	9. Sponsoring A.I.D. Office ST/RD
------------------	------------------	--------------------------------------

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Rural Financial Markets	4. Asia
2. Credit	5. Policy
3. Philippines	6. Agriculture

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official John C. ...	14. Telephone Number 875-4410	15. Today's Date 5/31/88
--	----------------------------------	-----------------------------

16. DOCID

17. Document Disposition
DO NOT write below this line
DOCRD INV DUPLICATE

PN-ABB-012
151 58332

CREDITO
AGRICOLA Y
DESARROLLO RURAL
LA NUEVA VISION

Dale W Adams
Claudio González Vega
J.D. Von Pischke
Editores

Ohio State University

1971

17
POLITICAS DE CREDITO
Y DE PRECIOS EN LA
AGRICULTURA FILIPINA

Cristina David

Las políticas económicas de los gobiernos típicamente subvalúan los productos agrícolas en los países de ingresos bajos (Bale y Lutz 1979). La razón fundamental ha sido la de mantener los precios de los alimentos y materias primas bajos con el fin de promover la industrialización. Los subsidios a través de los precios de los insumos, el gasto público en riego, las inversiones en investigación y extensión y políticas de crédito concesionarias son usados frecuentemente en un intento por compensar los efectos adversos de aquellas políticas sobre los incentivos a la producción agrícola.

Las políticas y programas de crédito han enfatizado la expansión del volumen de préstamos agropecuarios formales a tasas de interés bajas y a menudo han sido acompañados por la supervisión y el subsidio a los precios de los insumos. La premisa subyacente es que las fuentes informales de fondos implican tasas de interés altas que impiden la expansión de la producción agrícola. Los funcionarios que favorecen estas políticas de crédito han mostrado poca preocupación por los efectos negativos que éstas tienen sobre la capacidad de los mercados financieros rurales para desempeñarse eficientemente y por sus efectos sobre los ahorrantes. Ellos también han ignorado que estas políticas resultan en una distribución de los préstamos más desigual.

El desempeño de los programas de crédito ha sido medido usualmente en términos de su impacto sobre la producción agrícola, la inversión y la adopción de nueva tecnología. Una evaluación de la

investigación sobre crédito, sin embargo, enfatiza los serios problemas metodológicos involucrados en ese tipo de mediciones (David y Meyer 1980). Se concluye que la mayoría de los estudios microeconómicos del impacto del crédito son descriptivos y más útiles para la generación de hipótesis que para medir rigurosamente el impacto de los préstamos. Sólo unos pocos estudios han utilizado técnicas econométricas y de programación matemática y generalmente adolecen de problemas conceptuales provenientes de la interdependencia de las decisiones de producción y de consumo de las familias campesinas, la intercambiabilidad del crédito y el racionamiento por vías distintas al precio que practican los acreedores.

Los estudios del impacto del crédito a nivel agregado presentan problemas metodológicos similares, pero los resultados empíricos son más consistentes en mostrar que sólo un reducido impacto sobre la producción, inversión y proporción del crédito otorgado a la agricultura puede ser atribuido a los programas y políticas de crédito (Herdt y González 1981). Estos resultados no deberían ser sorprendentes, ya que la tecnología y los precios relativos de los productos y los precios de los insumos con respecto a los de los productos son los determinantes principales de la rentabilidad relativa y de la dirección de los flujos de recursos.

El propósito de este capítulo es analizar cómo las políticas de crédito en las Filipinas están relacionadas con los incentivos económicos a la agricultura y analizar la medida en que el crédito barato es una forma efectiva de compensar diversos impuestos sobre la agricultura. La primera sección describe las políticas que afectan el crecimiento del sistema de crédito agrícola formal. La segunda sección presenta estimaciones sobre los efectos de las políticas del gobierno sobre los precios relativos de los productos agrícolas. En la tercera y última sección se argumenta que las tasas de interés bajas no alteran la estructura de incentivos que enfrenta la agricultura ni resuelven los problemas de equidad causados por las políticas de precios.

Políticas de Crédito Agropecuario

El crédito ha sido un instrumento de desarrollo agrícola principal en las Filipinas. A principios de la década de los años 50, la Ley de Bancos Rurales fue creada para promover los bancos rurales privados y se estableció la Asociación de Crédito Agrícola y Cooperativo de los Agricultores (ACCA), para promover instituciones financieras cooperativas rurales. A principios de la década de los años 80 existían más de 1.000 bancos rurales operando en alrededor del 60 por ciento de las municipalidades. Estos habían llegado a ser los principales

distribuidores del crédito supervisado patrocinado por el gobierno. La Asociación de Crédito Agrícola y Cooperativo de los Agricultores fue creada para desarrollar cooperativas agrícolas que proporcionarían crédito de producción y de comercialización. Debido a problemas de morosidad, fue reorganizada y redesignada como Administración de Crédito Agrícola (ACA), para que administrara un pequeño programa de crédito supervisado para los beneficiarios de la reforma agraria. El objetivo del gobierno de aumentar el flujo de crédito a la agricultura ha sido obstaculizado por las políticas de tasas de interés bajas. Hasta la reforma de las tasas de interés de 1981, las tasas de interés y otros cobros financieros fueron regulados por el Consejo Monetario para que concordaran con el límite de 16 por ciento estipulado por la Ley de Usura. Durante la década pasada, las tasas de interés permitidas en los préstamos agropecuarios formales fluctuaban entre el 12 y el 16 por ciento, con cobros adicionales de 2 a 3 por ciento, dependiendo de la garantía ofrecida y otras condiciones de los préstamos. El crédito agrícola supervisado ha mantenido una tasa de interés más baja, de 10 por ciento, con cobros adicionales que no exceden del 3 por ciento. Para los depósitos de ahorro rural, las tasas de interés fueron de alrededor del 6 por ciento, aunque más altas para los depósitos a plazo.

Desde fines de la década de los años 60, las tasas de interés oficiales por los préstamos agropecuarios han sido más bajas que el precio de escasez de los fondos prestados, con consecuencias negativas sobre la tasa de ahorro, las inversiones en la agricultura y la intensidad con que se combaten los factores (Oficina Internacional del Trabajo 1974). Debido a la rápida inflación, de alrededor de 20 por ciento anual durante los años 70, las tasas de interés fueron negativas en términos reales. Esta estructura de precios ha premiado a los deudores y castigado a los ahorrantes. También ha creado un exceso de demanda por crédito, que limitó el flujo de préstamos a proyectos agrícolas, especialmente a los pequeños agricultores, donde los costos de transacciones y riesgos para el acreedor eran inherentemente altos.

Para aumentar la oferta de crédito agrícola, el gobierno requirió que una cierta proporción de las carteras de préstamos fuera destinada a crédito para la agricultura, en su mayor parte a través de programas de crédito agrícola supervisado. En 1974, el Consejo Monetario ordenó a todas las instituciones de crédito colocar el 25 por ciento de sus fondos prestables en la agricultura, incluyendo un 10 por ciento en préstamos a los beneficiarios de la reforma agraria. Los bancos comerciales privados, sin embargo, resistieron fuertemente esta reglamentación y han preferido comprar certificados de deuda emitidos por el Banco Central y otros instrumentos del gobierno para cumplir

con las regulaciones, debido al alto costo de prestar directamente a los agricultores.

El Cuadro 17.1 enumera el total de préstamos otorgados durante el período 1973-1980 por los diversos programas especiales de crédito agrícola. La mayoría de estos programas asociaron los préstamos a bajo interés y sin garantía con la extensión. Entre 1973 y 1975 estos programas estuvieron también ligados a subsidios para fertilizantes. Las instituciones financieras recibieron tasas de redescuento preferenciales, garantías de préstamo y asistencia en la administración de préstamos dentro de estos programas. Esto fue financiado, en parte, con préstamos extranjeros.

CUADRO 17.1 Programas de Crédito Agrícola Supervisado en Filipinas, 1973-1980

Programa	Producto	Préstamos otorgados ^{a/} (Millones de pesos) ^{b/}
1. Masagana 99	Arroz	4,554
2. Masaganang Maisan y Masagana 77	Maiz	521
3. Gulayan sa Kalusugan	Hortalizas	22
4. Programa de Financiamiento de Algodón	Algodón	71
5. Financiamiento Agrícola Integrado para Tabaco Vietnamia ^{c/}	Tabaco	34
6. Programa de Crédito Supervisado Arroz-Tabaco	Tabaco	3
7. Programa de Asistencia Crediticia Agrícola, Administración Filipina del Tabaco (AFT)	Tabaco	3
8. AFT, Préstamos para Instalaciones	Tabaco	1
9. Bakabang Barangay	Ganado	256
10. Biyanyang Dagat	Peces	35
TOTAL		5,500

a/ Al 31 de Diciembre de 1980.

b/ En 1980, 1 U.S. dólar = 7.4 pesos.

c/ Para 1979.

Fuente: Información no publicada, Comité Técnico de Crédito Agrícola, Banco Central de Filipinas.

Un importante programa de promoción de producción de arroz, Masagana 99, representaba cerca del 80 por ciento del total de los préstamos otorgados por los programas especiales durante el período 1973-80. Como el objetivo inicial de Masagana 99 fue la recuperación de las serias pérdidas del cultivo experimentadas en 1973, se dio prioridad a las áreas regadas donde el potencial para una rápida expansión de la producción de arroz en el corto plazo era mayor. Los

programas posteriores a Masagana 99, aunque mucho más pequeños en escala, intentaron extender el crédito supervisado a áreas no arroceras, no regadas.

Los problemas asociados con estos programas y políticas están bien documentados (C. David 1979). Durante las dos décadas pasadas, el crecimiento de los préstamos agrícolas provino principalmente de la ventanilla de redescuento del Banco Central, en lugar de capital adicional o depósitos de ahorro. Esto se refleja en el incremento en la proporción que representa el endeudamiento con el Banco Central como porcentaje de los recursos totales de los bancos rurales, de un 8 por ciento en 1961 al 54 por ciento en 1975. Bajas tasas de recuperación han afectado a casi todos los programas de crédito supervisado. Esto ha socavado la viabilidad de los intermediarios financieros y ha dañado aún más la disciplina de crédito entre los deudores. El impacto de estos programas sobre la producción a nivel de finca, así como a nivel agregado, ha seguido siendo poco claro. Si bien el Masagana 99 estuvo asociado con la rápida recuperación de la producción de arroz de Filipinas, la tendencia de crecimiento en la producción de arroz y en la adopción de nueva tecnología desde fines de la década de los años 60 no puede ser atribuida a Masagana 99 (Herdt y González 1981).

A pesar de estas intervenciones del gobierno, el Cuadro 17.2 indica que los niveles reales y relativos de los préstamos agrícolas de producción otorgados disminuyeron después de fines de la década de los años 60. Desde principio de la década de los años 50, estos préstamos crecieron en términos reales, pero la mayor parte de este crecimiento tuvo lugar en la de los años 60. El valor real de los préstamos en 1979 estuvo muy por debajo del nivel de 1969. El crédito agropecuario, como porcentaje del valor neto agregado en la agricultura y del total de préstamos otorgados en el país, disminuyó del 27 por ciento y 20 por ciento en 1967, al 19 por ciento y 11 por ciento en 1979.

Estas tendencias tal vez no sean sorprendentes, ya que la tecnología y precios relativos entre sectores, entre productos y entre insumos y productos son los determinantes más importantes de la rentabilidad relativa y por lo tanto de la dirección de la asignación de recursos. Larson y Vogel (1980) y otros han argumentado que el uso del crédito barato para compensar los efectos de políticas que vuelcan los términos de intercambio en contra de las exportaciones agrícolas y de los alimentos tendrán solo efectos limitados en la producción agrícola. Demasiado a menudo se pasa por alto el hecho de que las tasas de interés preferenciales no afectan la rentabilidad relativa y que, debido a que el crédito es intercambiable, la liquidez adicional proporcio-

nada por el crédito será asignada a la empresa más rentable o al consumo, según lo que produzca mayor utilidad.

CUADRO 17.2 Indicadores Seleccionados de las Tendencias del Otorgamiento de Préstamos para Producción Agrícola por Instituciones Bancarias y No Bancarias, 1951-1979.

Año	Valor de Préstamos Agrícolas ^{a/} (Millones de Pesos a Precios de 1972)	Préstamos Agrícolas como Porcentaje de:	
		Valor Agregado Agrícola	Total de Préstamos Otorgados
1951	376	13	40
1955	534	17	24
1960	2,757	14	20
1961	3,636	19	22
1962	4,022	21	20
1963	4,461	24	20
1964	4,503	25	19
1965	4,402	23	19
1966	4,582	24	19
1967	5,556	27	20
1968	5,665	25	16
1969	5,794	22	16
1970	4,557	22	15
1971	3,943	21	13
1972	3,424	20	12
1973	2,590	19	10
1974	1,725	22	12
1975	1,718	21	9
1976	982	13	--
1977	1,096	16	8
1978	2,534	13	8
1979	3,378	19	11

a/ Se refiere sólo a préstamos otorgados para producción agrícola. En 1979, 1 U.S. dólar = 14 pesos.

Fuentes: Informes no publicados del Comité Técnico de Crédito Agrícola, Banco Central de Filipinas y La Dirección Nacional de Desarrollo Económico.

Políticas de Intervención de Precios

Los efectos de las políticas del gobierno sobre los incentivos económicos a la agricultura no han recibido atención adecuada en Filipinas. Además, la relaciones entre estas políticas y las actividades de crédito no han sido aclaradas. El hecho de que los agricultores son racionales y responden a los precios ha sido ampliamente demostrado por los investigadores. Las relaciones de precios entre cultivos, entre actividades agrícolas y no agrícolas, entre precios de productos e insumos han demostrado tener consecuencias importantes sobre la asignación de recursos, lo mismo que sobre la distribución del ingreso. En Filipinas, estas relaciones de precios han estado influenciadas

por intervenciones que intentan obtener diversos objetivos, a menudo conflictivos: auto-suficiencia en alimentos, precios bajos de los alimentos, precios estables, ingresos más altos para los agricultores, mayores ingresos del gobierno y un creciente procesamiento de productos agrícolas. Los controles de precios, impuestos a la exportación, cuotas de comercio externo, tarifas de importación, nacionalización del comercio y sobrevaluación general de la moneda nacional han sido políticas importantes que han afectado los precios relativos, especialmente durante la década pasada. Los precios nacionales han estado influenciados además por las acciones de otros países, como las cuotas estadounidenses de azúcar y el programa PL 480.

El impacto de las políticas económicas sobre los incentivos agrícolas puede medirse a través de las tasas nominales de protección y tarifas implícitas. Ambas miden la diferencia porcentual entre el precio nacional y el precio internacional o CIF de los productos e insumos, respectivamente.¹ Los precios internacionales, generalmente definidos como precios de importación CIF para los importables y pre-

CUADRO 17.3 Tasas Nominales de Protección en la Agricultura Filipina, 1955-1980.

	1955-1969		1970-1980	
	Proporción del Valor Agregado	Tasa Nominal de Protección (%)	Proporción del Valor Agregado	Tasa Nominal de Protección (%)
Cultivo para Consumo Interno				
Arroz	.27	4	.25	-7
Maíz	.09	2	.08	1
Otros Cultivos	.13	0	.18	0
Cultivos de Exportación				
Azúcar	.09	60	.09	-23
Copra	.09	-8	.08	-22
Otros Exportaciones	.09	0	.12	-4
Ganadería y Avicultura				
Ganadería	.11	28	.13	4
Avicultura	.07	77	.07	48
Promedio (Total)	(1.00)	15	(1.00)	-2

Fuente: Basado en informes preliminares del proyecto, "El Impacto de las Políticas Económicas sobre el Desarrollo Agrícola", Instituto Filipino de Estudios de Desarrollo y Consejo Filipino para la Investigación en Agricultura y Recursos, Enero, 1982. La información básica utilizada proviene de la Oficina de Economía Agrícola, Banco Central de Filipinas y Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, Gobierno de Filipinas.

cios de exportación FOB para los exportables, son convertidos al tipo de cambio oficial y utilizados como base de comparación porque representan los costos de oportunidad de los bienes que se intercambian. Cuando los precios internacionales son convertidos a moneda nacional a los tipos oficiales de cambio, la diferencia entre el precio internacional y el nacional es atribuida a las intervenciones de precios del gobierno, como las políticas cambiaria, fiscal y de precios. Por otro lado, convirtiendo los precios internacionales al tipo de cambio sombra se obtiene una medida de la tasa nominal neta de protección. Esta toma en cuenta todas las políticas del gobierno, incluyendo la sobrevaluación general del tipo de cambio por efecto del sistema de protección.

El Cuadro 17.3 presenta las tasas nominales de protección promedio para Filipinas para los principales grupos de bienes en dos períodos de tiempo, con el fin de destacar el impacto de la creciente regulación del gobierno sobre el sector agrícola.² Si bien la intervención del gobierno en el último período fue parte del intento general de balancear el crecimiento económico, se instituyeron muchas políticas para amortiguar el impacto sobre los precios al consumidor de la fluctuación del tipo de cambio en 1970 y de las crisis de granos alimenticios y combustibles en 1973.

Cultivos que Compiten con las Importaciones

Entre los cultivos para alimentos comercializados internamente, los cultivos básicos de arroz y maíz han sido históricamente objeto de intervenciones directas de precios. Los precios de otros cultivos alimenticios, como hortalizas, nueces, raíces y tubérculos estuvieron menos controlados, excepto potencialmente a través de la estructura de tarifas.³ Los precios nacionales del arroz y del maíz han estado generalmente cerca de los precios internacionales. En los años 70 los precios internos promedio del arroz estuvieron por debajo de los precios internacionales promedio en un 7 por ciento. En parte, esto se debió a la intervención de precios en 1973-75, cuando el precio mundial del arroz y del fertilizante se cuadruplicaron.

La Dirección Nacional de Alimentos es responsable de la regulación de los precios de granos para obtener bajos precios para los consumidores e incentivos adecuados de precios para los productores. Esta Dirección compra granos en el mercado interno para defender un precio base, pero el volumen de importaciones o exportaciones que está bajo el monopolio del gobierno es el principal determinante de los precios de los granos. Estudios previos han señalado que el objetivo de proporcionar precios del arroz estables y bajos para los

consumidores urbanos tendió a dominar el objetivo de apoyar los precios agrícolas para elevar el ingreso de los pequeños agricultores (Mangahas 1972). Esto se obtuvo mediante importaciones durante los años de déficit de producción. Después de 1975, los precios internos del arroz llegaron a ser internacionalmente competitivos. Desde 1978, como resultado de la nueva tecnología del arroz y la expansión del riego, han tenido lugar algunas exportaciones comerciales de arroz. La política de precios para el maíz, un importante cultivo de altura y el principal alimento para alrededor del 20 por ciento de la población, también ha mostrado la misma tendencia. Además, la política de mantener el precio de la carne bajo para los consumidores urbanos es otra razón para mantener bajos los precios del maíz, debido a su importancia como alimento para animales.

No se hizo comparación de precios para los otros cultivos alimenticios como frutas, verduras, raíces y tubérculos, debido a la gran heterogeneidad dentro de cada grupo de productos y al hecho de que muchos de estos cultivos no son comercializados significativamente. Las tarifas legales son relativamente altas, hasta de 100 por ciento para algunos productos, pero evidencia fragmentaria indica que, excepto para algunas frutas y vegetales consumidos por familias de muy altos ingresos, estas tasas de protección potencial relativamente altas no son totalmente alcanzadas. Los precios internos para otros cultivos de alimentos no parecen ser significativamente diferentes de los precios en otros países y hay algunas pequeñas exportaciones de frutas, hortalizas y café. De este modo, se supone que, en general, los precios de los otros cultivos de alimentos no han sido afectados por el sistema de protección, i.e., la tasa de protección nominal es cero para esos cultivos.

Cultivos de Exportación

La regulación creciente de las exportaciones agrícolas ha sido un factor significativo en los años 70. Antes de 1970, el gobierno raramente intervenía en la producción y comercio de los cultivos de exportación, excepto indirectamente a través de la sobrevaluación de los tipos de cambio y otras regulaciones relacionadas con las divisas extranjeras. Sin embargo, en el caso del azúcar en 1962 se instituyeron cuotas que limitaban las exportaciones al 60 por ciento de la producción, para proteger a los consumidores nacionales del acceso creciente de los productores filipinos al mercado altamente protegido del azúcar en los Estados Unidos. La política azucarera de los Estados Unidos le proporcionó a Filipinas un precio de exportación mu-

cho más alto que los precios mundiales desde 1955 a 1969 y resultó en una elevada tasa de protección nominal de 60 por ciento para la producción nacional de azúcar.

Durante la década de los años 70, las políticas del gobierno en general redujeron los precios internos de los cultivos de exportación a niveles por debajo de los que habrían prevalecido de otra manera. Después de la flotación del tipo de cambio en 1970, el valor de las exportaciones de cultivos agrícolas ha subido y bajado típicamente, de acuerdo con el precio mundial del coco aceitero. En algunos años, la recaudación del Fondo de Estabilización de los Consumidores de Coco, en términos *ad valorem*, representó un impuesto de alrededor del 20 por ciento del precio internacional. Aunque el impuesto es recaudado al nivel del molinero, la incidencia del impuesto es claramente sobre el agricultor.

Alrededor del 20 por ciento de la recaudación del impuesto sostiene el subsidio directo al consumo interno de los productos de aceite de coco. Lo restante se supone que está destinado a financiar programas de desarrollo en la industria del coco tales como replantación, integración vertical y becas para educación. La investigación muestra que sólo un pequeño sector de la industria del coco en realidad recibe los beneficios de estos programas (V. David 1977). Además, las ganancias del programa de replantación son inciertas. Se desconoce cuán bien se comportaran las semillas híbridas bajo las diferentes condiciones filipinas. Los pequeños agricultores del coco, con pocas fuentes de ingreso alternativas han vacilado en enfrentar la perspectiva de esperar por tres años para cosechar la primera producción. Por los menos en el corto plazo, el impacto del Fondo de Estabilización de los Consumidores de Coco pueden considerarse un impuesto sobre la industria.

Ganadería y Avicultura

La ganadería parece ofrecer menos recompensas que la avicultura, pero ambas han sido más favorecidas que los cultivos. Sin embargo, los incentivos han disminuido debido a la política del gobierno. Los precios promedio nacionales del ganado (específicamente cerdo) y de las aves fueron 28 por ciento y 77 por ciento más altos que los correspondientes precios internacionales antes de los años 70 y ligeramente más altos que los pronosticados por sus tarifas.⁴ En la década de los años 70, las diferencias porcentuales entre estos precios disminuyeron a niveles un poco más bajos que las tarifas legales de 10 por ciento para el ganado y 70 por ciento para las aves. Esto puede deberse al control de precios impuesto sobre estos productos. Estos contro-

les estuvieron acompañados por control de precios sobre los alimentos mezclados y los granos forrajeros e importaciones mayores de maíz y otros granos alimenticios, para proporcionar un margen razonable a los productores durante este periodo.

Protección de la Agricultura y de la Manufactura

La dirección y magnitud del flujo de recursos entre los sectores agrícola y no agrícola están influenciadas no sólo por las tasas nominales de protección de los precios de los productos, sino también por las políticas sobre precios de insumos agrícolas y por la naturaleza de los incentivos en el sector no agrícola. La tasa de protección efectiva mide la diferencia porcentual entre el valor agregado a precios nacionales y el valor agregado a precios internacionales, tomando en cuenta el impacto de la intervención sobre los precios de los insumos en la rentabilidad. Puesto que las estimaciones de la tasa de protección efectiva para la agricultura no están disponibles, el Cuadro 17.4 compara las tasas de protección nominal en la agricultura con las tarifas implícitas pagadas por los agricultores por los insumos agrícolas y con la tasa de protección efectiva para la manufactura estimada por Tan (1979).⁵

Como puede observarse, las políticas del gobierno han creado una estructura de incentivos significativamente sesgada en contra de la agricultura. Las políticas de intervención de precios socavaron la rentabilidad agrícola durante la última década, a través de precios de productos más bajos y precios de insumos más altos.

Debido a que el objetivo de precios bajos de los alimentos tiende a dominar la política de precios de los productos agrícolas, parece razonable suponer que las intervenciones del gobierno en el mercado de los insumos agrícolas tratarían de compensar esta tendencia. Sin embargo, es solamente en el caso de la irrigación por gravedad y en el crédito agrícola formal, como se analiza más adelante, donde parece haber algún subsidio del gobierno para los productores. Tarifas implícitas entre un 24 a 46 por ciento para los productos químicos agrícolas, la maquinaria agrícola y los alimentos mixtos reducen la protección efectiva en la agricultura creada por la estructura de tarifas legales e impuestos indirectos a las ventas. A pesar del control de precios y los subsidios directos a los fertilizantes, existe todavía una tarifa implícita positiva para los fertilizantes. Aparentemente, la protección de la manufactura nacional de estos insumos agrícolas, que también es indicada por el nivel de la tarifa implícita (pero que en realidad es significativamente más alta para los fertilizantes debido a

los subsidios directos) ha sido una consideración de política importante.

La magnitud total del sesgo en contra de la agricultura se refleja en la medida de las tasas de protección neta que incluye el impacto de la sobrevaluación del tipo de cambio debido al sistema de protección. Aunque desde 1970 se ha permitido que el tipo de cambio fluctúe, la estructura de tarifas y otras restricciones al comercio han reducido la demanda por las importaciones y han de ese modo aumentado el valor de la moneda nacional. Para mediados de la década de los años 1970, Medalla y Power (1979) estimaron que el sistema de tarifas e impuestos resultaba en una sobrevaluación del peso de 32 por

CUADRO 17.4 Comparación de las Tasas de Protección en los Sectores Agrícolas y Manufacturero, 1970-79.

	Tasa de Protección Nominal (%)
Agricultura (Tasa de Protección Nominal)	-2
(Tasa de Protección Nominal Neta)	-37
Insumos Agrícolas (Tarifas Implícitas)	
Fertilizantes ^a	10
Productos Químicos ^a	28
Tractores Manuales ^b	46
Tractores de Cuatro Ruedas ^b	24
Bomba de Riego ^b	46
Sistema de Irrigación por Gravedad ^c	-55
Alimentos Mezclados ^d	33
Manufactura ^d (Tasa de Protección Efectiva)	44
(Tasa de Protección Efectiva Neta)	9

a/ Basados en los precios de urea, sulfato de amonio, fertilizantes mezclados y fosfatos, 1973-1980.

b/ Basado en tarifas legales e impuestos sobre las ventas.

c/ Basado en una comparación de las tarifas de riego con las estimaciones de los costos actualizados del sistema de irrigación de P.F. Mesa, L. Small y S. Bhuiyan, "Cost of Different Types of Irrigation Systems in Central Luzon", publicación del Departamento No. 80-10, Departamento de Economía Agrícola, Instituto Internacional de Investigación del Arroz, Los Baños, Filipinas, Junio 1980.

d/ Basado en estimaciones de Tan, N. "The Structure of Protection and Resources Flows in the Philippines", editado por R. Bautista y J. Power, Manila: Philippine Institute of Development Studies, 1979.

ciento en relación con una situación equilibrada de libre comercio.⁶ Si se toma esto en consideración, la penalización de la agricultura, neta del efecto depresivo de una moneda sobrevaluada, sería aún más severa (menos 37 por ciento), en tanto que la manufactura aún recibe un 9 por ciento de tasa de protección efectiva neta. Como consecuencia de esta política general de precios, la producción agrícola se reduce, aunque para ciertos productos como los derivados del coco y del azúcar el nivel de consumo nacional puede ser algo más alto del que se esperaría sin la intervención de precios. El hecho de que la agricultura sobrevive y realmente crece sugiere una ventaja comparativa inherente.

Impacto de las Políticas de Crédito

Para cuantificar el impacto de las políticas de crédito, se ha estimado la tasa de subsidio efectiva. Esta tasa expresa el monto del subsidio a través de las tasas de interés como un porcentaje del valor neto agregado en la agricultura a precios internacionales. El subsidio se define como la diferencia en el costo de endeudarse entre los préstamos agropecuarios y no agrícolas, multiplicado por el valor de los préstamos agrícolas otorgados. Otro método es estimar el monto de subsidio que el sector percibe como resultado de la diferencia entre la tasa de interés nominal y la tasa de inflación.

Las diferencias en las tasas de interés entre los préstamos agropecuarios y no agropecuarios de las instituciones financieras formales son pequeñas, a lo más un 2 por ciento. Además, el interés representa sólo una parte de los costos de endeudarse. Típicamente, los préstamos no agropecuarios imponen menos costos de transacciones a los deudores que los préstamos agropecuarios. Suponiendo que la política de tasas de interés establece un diferencial del costo del préstamo de 6 por ciento en favor de la agricultura, la tasa de subsidio efectiva alcanza a sólo el 1 por ciento. Aún si el diferencial de tasas de interés aumenta dos o tres veces más, está claro que el subsidio a través de las tasas de interés no alterará significativamente la estructura de incentivos desfavorable para la agricultura vis-a-vis el sector no agrícola creada por las políticas de precios. Por otro lado, la política de bajas tasas de interés afecta seriamente la capacidad de los mercados financieros rurales para desempeñar eficientemente la intermediación financiera. Dicha política no proporciona incentivos para movilizar ahorros financieros, pero sí induce una asignación del crédito basada en garantías y riqueza, más que en la productividad en el uso del crédito, fracasando en mejorar la distribución del ingreso y no siendo necesaria para promover el cambio tecnológico.

El impacto de las políticas de bajas tasas de interés ha sido generalmente regresivo. El subsidio es financiado por la población de ingresos más bajos, i.e. los tenedores de circulante y depósitos bancarios y los contribuyentes, a través de la inflación, la baja tasa de interés para los ahorros y el desembolso directo del gobierno. Sólo alrededor del 10 por ciento del total del subsidio implícito en la tasa de interés es recibido por la agricultura. Dentro de la agricultura, la asignación del crédito tampoco es consistente con los objetivos de empleo y de equidad. Los créditos a bajo costo para maquinaria agrícola mueven los incentivos en contra del uso del trabajo, con poco impacto sobre los rendimientos. A modo de ejemplo, menos del 15 por ciento del valor de los préstamos en el Programa de Crédito para Mecanización del Banco Mundial en las Filipinas fue usado para ras-tras de bajo poder. Tractores de cuatro ruedas y otros equipos agrícolas más grandes fueron comprados con la mayoría de los préstamos por azucareros con 50 hectáreas o más de tierra, quienes constituyen menos del 10 por ciento del número total de agricultores.

En los programas de crédito supervisado, sólo los finqueros tienen usualmente derecho a los préstamos, a pesar del número significativo de familias sin tierra en las áreas rurales. Se ha puesto énfasis en el arroz, pero los productores de arroz están en mejor posición que el promedio de los agricultores de maíz, coco, tabaco y otros cultivos. Dentro del sector arrocero, se dió prioridad a las áreas regadas cercanas a los mercados primarios, esto es, ubicaciones relativamente progresistas con un mayor potencial para un rápido incremento de la producción a corto plazo. Límites de préstamo establecidos por hectárea significan un límite elevado de préstamo para los agricultores con fincas grandes. Una dimensión tal vez más importante de la inequidad en la distribución de los subsidios implícitos en estos programas fue señalado por Esguerra (1981) en un análisis de Masagana 99. El estudio estimó que dos tercios del subsidio implícito han sido recibidos por las instituciones financieras participantes como incentivos para prestarle a los pequeños agricultores y sólo un tercio por los agricultores deudores, principalmente a través del no pago de los préstamos. Más aún, la distribución de los subsidios recibidos por los prestatarios ha estado sesgada en favor de los agricultores grandes.

La creencia común de que la extensión sería más efectiva si estuviera ligada al crédito de bajo costo y viceversa no está claramente verificada por la evidencia empírica. En el caso del arroz, las variedades modernas introducidas en 1967 fueron adoptadas por el 67 por ciento de los agricultores con riego y por el 45 por ciento de los agricultores con tierras no regadas antes del programa Masagana 99. El hecho de que la tasa de adopción aumentara a 85 por ciento y 71

por ciento, respectivamente, en 1977 no puede ser atribuido al programa, sino más bien debería ser visto como una continuación del proceso de adopción. En el caso del maíz, ha habido poca diseminación de las nuevas variedades desarrolladas a principios de la década de los años 70, a pesar de los programas Maisan 77 y Masagana. Maisan, debido a que la nueva tecnología aparentemente no aumentó la rentabilidad. La extensión y el desarrollo de los mercados financieros son componentes realmente importantes en el desarrollo rural, pero la estrategia de vincular los dos ha disipado los esfuerzos de los escasos técnicos competente en la administración de préstamos, sin mejorar la recuperación en los programas de crédito supervisado.

Conclusiones

Las tasas de interés subsidiadas no han alterado significativamente los incentivos económicos desfavorables para la agricultura filipina, originados en las políticas del gobierno. No es sorprendente, por lo tanto, que los fondos prestables para la agricultura hayan disminuido en términos reales, a pesar de las cuotas de crédito instituidas por el gobierno y de los programas especiales de crédito. Subsidios aún más altos a través de las tasas de interés serán inefectivos para compensar la penalización por parte de las políticas de precios, de lo a la intercambiabilidad del crédito. La liquidez adicional se asignará a las actividades donde las ganancias o utilidad marginal sean más altas. Los precios relativos, al igual que los rendimientos, son los factores principales que determinan las tasas de rendimiento para la mayoría de las empresas. El crédito barato no transforma una actividad no rentable en una rentable!

También está claro que los subsidios a través del crédito por medio de tasas de interés bajas empeoran la distribución del ingreso, debido a que sólo unos pocos, típicamente los agricultores acomodados, reciben la mayor parte del crédito barato. Cuando no se permite que las tasas de interés reflejen el costo de la intermediación financiera, la riqueza y el poder político reemplazan a la rentabilidad como la base para la asignación de crédito. En contraste, precios agrícolas más favorables beneficiarían a más agricultores de bajos ingresos.

La elección del crédito para compensar a la agricultura por otras políticas adversas refleja la facilidad administrativa, la disponibilidad de donaciones y préstamos externos y a otras consideraciones de corto plazo. Si bien es fácil de realizar, este enfoque no es capaz de alcanzar los objetivos de equidad ni los de eficiencia. Las políticas de crédito barato también retardan el desarrollo de instituciones financieras formales viables en las áreas rurales. Los objetivos de autosufi-

ciencia de alimentos, incremento de las exportaciones y mejoramiento de la distribución del ingreso requieren esfuerzos de largo plazo. Esto incluye corregir las distorsiones de precios en los mercados reales y financieros y realizar inversiones en infraestructura de comercialización, riego, investigación y extensión. El crédito barato no superara los desincentivos a la producción causados por los precios bajos y/o los bajos rendimientos. Los precios de los productos y los rendimientos son herramientas mucho más poderosas, eficientes y cuantitativas para el desarrollo rural que el crédito barato.

NOTAS

La autora desea reconocer el apoyo para este estudio de parte del Proyecto de Mercados Financieros Rurales de Ohio State University, el Instituto Filipino para Estudios del Desarrollo y el Consejo Filipino para la Investigación Agrícola y de Recursos. El análisis de las políticas de precios deriva de los resultados de un proyecto de investigación titulado "El Impacto de las Políticas Económicas en el Desarrollo Agrícola Filipino", financiado por los dos últimos. Dale W Adams, Douglas H. Graham, John Power y James Roumasset proporcionaron valiosos comentarios sobre los primeros borradores de este ensayo.

$$1. \quad \text{NPR} = \frac{P_d^n}{P_b} - 1 \times 100; \text{IT} = \frac{P_d^u}{P_b} - 1 \times 100 \quad (17.1)$$

donde P_b indica precio internacional, P_d^u = precio pagado por el usuario y P_d^n = precio recibido por los productores nacionales y los importadores. Los precios son definidos a un punto comparable de la cadena de comercialización, para asegurar que las diferencias entre precios nacionales y precios internacionales se deban a intervenciones del gobierno en lugar de a costos reales.

2. Las diferencias anuales en las tasas de protección nominal no se mostraron porque, en general, estarían relacionadas con las fluctuaciones de precios más que con cambios de política.

3. La protección arancelaria es redundante para los cultivos de exportación y no se aplica a los granos alimenticios que sólo el gobierno puede importar o exportar. Debería notarse también que se espera que las tarifas sean efectivas en elevar el precio interno por encima de los precios internacionales sólo en los productos de importación que son potencialmente competitivos. Debido a que la mayoría de los bienes agrícolas están sujetos a restricciones cuantitativas de tipo de cambio, o no son intercambiadas significativamente, se ha usado las comparaciones de precios para medir las tasas nominales de protección, en lugar de las tarifas legales.

4. Debido a que el comercio internacional en ganado y avicultura ha sido mínimo y confinado principalmente a la importación de animales de

crianza, cortes especiales de carne para restaurant, o de grasas para la industria procesadora de carne, los precios internacionales estuvieron representados por el promedio de los precios unitarios CIF de importación en Hong Kong.

5. Las tasas nominales de protección en la agricultura no se espera que sean sustancialmente diferentes de sus tasas efectivas de protección debido a que la proporción de insumos intermedios respecto al valor agregado sigue siendo relativamente pequeña en la agricultura filipina. Más aún, uno puede esperar tasas de protección efectiva más bajas que las nominales debido a la mayor protección para los insumos agrícolas.

6. La situación desde mediados de la década de los años 70 ha sido una de crónicos y crecientes déficits en la cuenta corriente, financiados por un fuerte endeudamiento externo. Esto indica un porcentaje aún más alto de sobrevaluación del peso que el resultante del sistema de tarifas e impuestos solamente.

REFERENCIAS

- Bale, M. y E. Lutz. "Price Distortions in Agriculture and Their Effects: An International Comparison." World Bank Staff Working Paper No. 359, Washington, D.C., Octubre 1979.
- David, C. y Richard L. Meyer. "Measuring the Farm Level Impact of Agricultural Loans in Low Income Countries: A Review Article." In *Borrowers and Lenders*. Editado por John Howen. Londres: Overseas Development Institute, 1980.
- David, C. "Structure and Performance of Rural Financial Markets in the Philippines." Economics and Sociology Occasional Papers No. 598, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University, Mayo 1979.
- David, V. "The Barriers in the Development of the Philippine Coconut Industry". Tesis de MBA sin publicar, Ateneo de Manila University, Manila, 1977.
- Esguerra, E. "The Redistributive Potential of the Masagana 99 Credit Subsidy". Tesis de MBA sin publicar, Escuela de Economía, Universidad de las Filipinas, Manila, Agosto 1981.
- Herd, R. y L.A. Gonzáles. "A Reaction to the Study on the Benefits and Costs of Masagana 99 Program." Trabajo presentado en el Quinto Taller Nacional de Crédito Agropecuario, Zamboanga, Philippines, Marzo 1981.
- Larson, D.W. y R.C. Vogel. "Interaction of Price and Credit Policies in Costa Rica Agriculture." Economics and Sociology Occasional Paper No. 813, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University, Noviembre 1980.
- Mangahas, M. "Philippine Rice Policy Reconsidered in Terms of Urban bias." Institute of Economic Development Research Discussion Paper 72-8, Escuela de Economía, Universidad de las Filipinas, Manila, Quezo, City, 1972.

- Medalla, E. y J. Power. "Estimating Implicit Tariffs and Nominal Rates of Protection." En *Industrial Promotion Policies in the Philippines*. Editado por R. Bautista and J. Power. Makati: Philippine Institute for Development Studies, 1979.
- Moya, P. y otros "Cost of different Types of Irrigation Systems in Central Luzon." Paper No. 80-10, Department of Agricultural Economics, International Rice Research Institute, Los Baños, Philippines, Junio 1980.
- Oficina Internacional del Trabajo. *Sharing in Development: A Programme of Employment Equity and Growth for the Philippines*. Geneva: Oficina Internacional del Trabajo.
- Tan, N. "The Structure of Protection and Resource Flows in the Philippines." En *Industrial Promotion Policies in the Philippines*. Editado por R. Bautista and J. Power. Makati: Philippine Institute for Development Studies, 1979.