

PERU: MONOPOLIO Y VULNERABILIDAD ALIMENTARIA (*)

Por: MANUEL LAJO LAZO (**)

Serie: Documentos de Trabajo

Abril, 1982

N° 50

(*) La primera versión de este trabajo ha sido publicada por la Revista Comercio Exterior, Vol. 32, N° 1. México, Enero de 1982.

(**) Agradezco a Adolfo Figueroa sus valiosas observaciones, que permitieron ordenar y mejorar el manuscrito original.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	
II. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ALIMENTARIO	2
1. Gravedad del Estancamiento Agropecuario	2
2. Profundización de la Dependencia de Importaciones de Alimentos	7
3. La Oligopolización de la Industria Alimentaria	10
III. ESTRUCTURA Y COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA ALIMENTARIO EN EL PERU	18
1. Observaciones sobre Cambios en el Consumo de Alimentos	18
2. Análisis por Línea de Productos	22
a) Trigo-harina-pan-fideos	
b) Leche fresca - leche pasteurizada - leche evaporada	23
c) Maíz amarillo - alimentos balanceados - pollos y huevos	27
d) Soya - oleaginosas - aceites y grasas comestibles	30
3. Algunos Aspectos Globales	32
4. Monto de Ventas y Tamaño de Mercados	36
IV. RELACIONES ENTRE ESTANCAMIENTO AGRARIO, IMPORTACIONES ALIMENTICIAS Y OLIGOPOLIOS	38
1. Estancamiento y Dependencia de Importaciones	39
2. Oligopolio y Dependencia de Importaciones	39
3. Oligopolio y Estancamiento	40
4. Algunos Mecanismos de Retroalimentación de la Dependencia y el Estancamiento	41
V. EL SISTEMA ALIMENTARIO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS RECIENTES	43
1. La Política Económica Alimentaria 1968-1976	43
2. La Política Económica Alimentaria del Gobierno Actual	45
VI. LINEAMIENTOS DE UNA REFORMA DEL SISTEMA ALIMENTARIO	50
1. Objetivos	
2. Instrumentos de Corto y Largo Plazo	52
VII. CONCLUSION	55

DEPENDENCIA Y MONOPOLIOS TRANSNACIONALES EN EL SISTEMA

ALIMENTARIO PERUANO

I. INTRODUCCION

Este ensayo tiene por objetivos:

1) Demostrar que el sistema alimentario peruano^{1/} se caracteriza - por el estancamiento de la producción agropecuaria, y por el creciente do- minio de estructuras oligopólicas y dependientes de importaciones de insu- mos alimenticios.

2) Establecer ciertas relaciones entre algunos aspectos del siste- ma alimentario peruano: la alimentación tradicional y la de alimentos no elaborados está cediendo el paso al modelo alimenticio basado en trigo, - maíz para carne de ave, soya y lácteos; la forma cómo se realiza esta - transformación del sistema alimentario es una de las causas del estanca- miento de la agricultura nacional; hay mecanismos de retroalimentación de la oligopolización agroindustrial, de la creciente vulnerabilidad alimen- taria del país y del estancamiento agrario. Estos tres procesos están - firmemente vinculados.

3) A partir de este análisis se revisan las recientes y actuales - estrategias y políticas agrarias y alimentarias en relación con algunas - dimensiones de la crisis económica peruana.

4) Sobre esta base se propone una alternativa de reforma del siste- ma alimentario en su doble dimensión, estructural y coyuntural (política de precios y subsidios en 1981).

En general se trata de demostrar que no habrá estabilización econó

^{1/} Sobre este concepto conviene señalar que incluye producción, comercia- lización y consumo de alimentos, mercados y estructuras productivas.

mica ni desarrollo agrario si se mantiene el actual sistema alimentario o ligopólico y dependiente y que de no transformarlo, se profundizará la actual inseguridad alimentaria del país.

II. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ALIMENTARIO

Al iniciarse la década del 80, el sistema alimentario del Perú puede ser señalado como un caso claro de subdesarrollo: la alimentación de las mayorías es deficiente; las importaciones de alimentos gigantescas a pesar de que casi el 40% de la población activa trabaja en el sector rural; la producción interna de alimentos está estancada y hasta decrece y los alimentos básicos elaborados son controlados por un oligopolio de grandes empresas privadas nacionales y extranjeras.

El objetivo de esta parte es describir algunas tendencias principales del sistema alimentario peruano. Ello permitirá un juicio más cierto acerca de las políticas agraria y alimentaria más recientes y sobre todo dará base empírica indispensable para proponer alternativas de política estructural y coyuntural para superar los graves problemas de la agricultura y la alimentación en el Perú.

1. Gravedad del Estancamiento Agropecuario

El PBI del sector Agricultura, Caza y Silvicultura fue en 1980 sólo de 1,426.2 millones de dólares.^{2/} El PBI global alcanzó los 18,748.1 millones de dólares. Según estas cifras, el PBI del sector participa sólo en 7.6% del PBI global. Estos cálculos de valores son hechos en base a precios corrientes. El Ministerio de Agricultura, en sus exposiciones oficiales señala una participación del sector equivalente a 10.8% del PBI global, la que resulta de las estadísticas de valores a precios constantes de 1973.

2/ Los datos son de la Dirección General de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística. El PBI del sector fue de S/. 422,448 millones. Se utilizó la tasa de cambio promedio simple para 1980: S/. 296.2 por dólar. El PBI global fue, según la misma fuente, S/. 5,553.197 millones.

En las más recientes estadísticas del INE, el sector Agricultura, Caza y Silvicultura decreció en 5.3% en 1980 respecto de 1979.^{3/} La recuperación del ritmo de crecimiento que se observa durante el primer semestre de 1981 se realiza a partir de una situación muy deprimida y gracias principalmente al fin de la sequía.

Fueron, en efecto, sequía generalizada y los efectos de la política de estabilización en el agro, además de la crisis de la producción azucarera, los fenómenos que confluieron para agudizar el estancamiento y la disminución de la producción agrícola, tan notorios en 1979 y 1980.

Con respecto a 1979, en 1980 la producción de sorgo, maíz amiláceo y duro, trigo, arroz, caña de azúcar y papa decreció en porcentajes que van del 35.1% el primero a 19.5%, en el último caso. Decreció también la producción de carne de ovino, café, frijol, leche fluida y carne de vacuno en rangos que van del 8.8% a 3.2%. Esta caída generalizada de la producción no pudo ser compensada con los incrementos en carne de ave (21.2%) y huevos (8.5%), algodón en rama (5.4%) y carne de porcino (4.8%). El incremento en soya (50.7%) no puede ser tomado en cuenta por su mínima significación como cultivo nacional (10 mil TM) sobre todo si se considera que en 1980 el Perú importó el equivalente a 470,000 TM de grano de soya.;

En el Cuadro 1 puede observarse la evolución de la producción agropecuaria desde 1977. Los productos han sido ordenados según el volumen producido anualmente. Observando la caída de la producción de los principales cultivos (papa, arroz, azúcar, maíz, trigo, sorgo, frijol) es fácil deducir las gigantescas proporciones que alcanzó la importación de alimentos en 1980 y 1981.

Pero el estancamiento agropecuario en el Perú no es un hecho reciente. Las últimas estadísticas oficiales (mayo 1981) pueden entregar u

^{3/} Instituto Nacional de Estadística. Comunicado Oficial N° 060-81-INE. Comportamiento de la Oferta y Demanda Global en el país en el año 1980. 10 de abril de 1981.

CUADRO 1

PERU: VOLUMEN DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

1977-1980
(Miles de TM)

	1977	1978	1979	1980	Variación Porcentual 1977-1980
Papa	1,580.3	1,713.0	1,715.0	1,379.6	- 12.7
Leche fluída	820.4	822.0	824.0	780.0	- 4.9
Plátano	700.0	705.0	n.d.	n.d.	-
Arroz cáscara	587.0	467.8	557.5	420.4	- 28.4
Maíz amarillo duro	499.0	367.5	430.0	300.9	- 39.7
Maíz amiláceo	232.7	255.7	216.3	141.9	- 39.0
Carne de ave	143.0	118.6	118.4	143.5	+ 0.5
Trigo	120.0	112.5	104.4	77.1	- 35.7
Carne de vacuno	87.7	89.0	86.6	83.8	- 4.4
Algodón rama	n.d.	187.2	243.2	256.4	+ 37.0*
Café	65.0	82.9	103.8	95.0	+ 46.2
Huevos	56.0	58.0	55.3	60.0	+ 7.1
Carne de porcino	54.0	53.0	52.5	55.0	+ 1.9
Sorgo granífero	51.4	52.0	53.9	35.0	- 36.8
Frijol	47.0	42.2	42.3	39.3	- 7.0
Carne de ovino	23.0	22.5	22.7	20.7	- 10.0
Cóya	2.6	4.5	7.1	10.7	+ 311.5
Caña de azúcar	n.d.	7,970.2	7,034.0	5,598.1	- 29.8*

Fuente: 1977-1978 Oficina Sectorial de Estadística. Ministerio de Agricultura y Alimentación.

1979-1980 Oficina Sectorial de Estadística - MIPE 24, abril, 1981.

* Variación porcentual 1978-1980.

na primera apreciación de esta tendencia. La tasa de crecimiento promedio anual del PBI agrícola en las últimas 3 décadas fue de 1.9%, según el Instituto Nacional de Estadística. Según esta fuente, mientras las décadas del 50 y del 60 muestran una tasa de crecimiento (2.8%) cercana a la tasa de crecimiento de la población (entre 2.4% y 3% anual en algunos períodos), la década del 70 exhibe un crecimiento anual promedio de apenas 0.6%. Si se trata de analizar el comportamiento de la producción agropecuaria en los períodos de gobierno, el primer quinquenio (1964-68) de Belaúnde muestra una tasa promedio de 2.5%; la llamada primera fase del Gobierno Militar, 2.6%, y la segunda fase una tasa negativa de 0.6% (ver Cuadro 2).

Por cierto que tales estadísticas no pueden entregar sino una visión muy inicial del fenómeno: su metodología está siendo severamente cuestionada y se están haciendo esfuerzos por mejorar su confiabilidad.^{4/} Aparte de la necesidad de una revisión de la estadística, sin embargo, el estancamiento de la agricultura no puede apreciarse en términos tan globales. Debe distinguirse comportamientos por productos, por tipo de productos y por períodos de tiempo para obtener una visión más precisa del estancamiento como lo planteáramos en 1978.^{5/}

4/ Carlos de la Torre, La Estimación del Producto Bruto Interno en el Perú 1970-76, Lima. Universidad Católica del Perú, Programa de Ciencias Sociales, Lima, mimeo.

5/ Algunos intentos iniciales de evaluación de la producción agraria según tipo de productos fueron realizados durante nuestro proyecto de investigación sobre Transnacionales y Agricultura en el Perú. La producción agropecuaria fue clasificada por su destino en producción "para el autoconsumo" y producción "para la venta". Esta última incluía dos grupos: "Para exportación" y "para el mercado interno". La producción para el mercado interno, a su vez, contenía dos sub-grupos; aquella con destino agroindustrial" y la producción para el "consumo directo". Se avanzó en el análisis de la evolución de la superficie cultivada con destino agroindustrial pero como no era éste el objeto principal de la investigación se dejó planteada la interrogante. Ver N. Lajo Industria Agroalimentaria y Transnacionales: El Caso Peruano. Mimeo, PUC (Lima, Nov. 1978) (Informe Preliminar) pp. 18 y 30-33.

Más recientemente se ha avanzado en un análisis desagregado de la evolución de la producción agropecuaria en un intento de corregir y mejorar la estadística agropecuaria. Ver: Raúl Hopkins, Desarrollo Desigual y Crisis en la Agricultura Peruana 1944-1969. (Lima, IEP, 1981).

CUADRO 2

PERU: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PBI AGRICULTURA

1951-1980

1951/1950	=	3.0	1971/1970	=	2.0
1952	=	2.9	1972	=	-2.4
1953	=	2.3	1973	=	0.4
1954	=	2.0	1974	=	3.7
1955	=	-0.8	1975	=	0.0
1956	=	-4.8	1976	=	1.5
1957	=	0.3	1977	=	-0.1
1958	=	6.9	1978	=	-1.5
1959	=	4.9	1979	=	2.3
1960	=	6.4	1980	=	5.3
1961/1960	=	2.9	1951-1980	=	1.9
1962	=	2.3	1951-1960	=	2.3
1963	=	1.4	1961-1970	=	3.3
1964	=	4.9	1971-1980	=	0.6
1965	=	2.0	1964-1968	=	2.5
1966	=	5.3	1969-1975	=	2.6
1967	=	3.9	1976-1980	=	-0.6
1968	=	-3.4			
1969	=	6.6			
1970	=	7.8			

Fuente: Elaborado a partir de: Presidencia de la República. Instituto Nacional de Estadística. Cuentas Nacionales del Perú 1950-1980. Lima, mayo, 1981. pág. 71.

Recientes estudios^{6/} han reafirmado la existencia de una tendencia al estancamiento de la producción agropecuaria a largo plazo, aunque su comportamiento no ha sido uniforme (expansión en la década del 50, notoria contracción entre 1955 y 1956 y crecimiento lento desde la década del 60 hasta llegar al decrecimiento en la segunda mitad de los 70). Han constatado también que mientras los productos orientados a la agroindustria y al consumo directo en el mercado interno han experimentado cierto crecimiento (aunque insuficiente en relación al crecimiento de la demanda), los productos para exportación y para el autoconsumo han crecido débilmente o han disminuído. (A diferencia de nuestra tipología, estos últimos han sido llamados de "mercado restringido").

Es evidente, por tanto, que la agricultura peruana presenta un estancamiento secular. Esta tendencia global es mucho más acentuada para los cultivos tradicionales destinados mayormente al autoconsumo y aun para los de exportación. Aunque la participación de los cultivos agroindustriales y para consumo directo ha aumentado relativamente, el incremento mayor se ha dado en las importaciones de alimentos.

2. Profundización de la Dependencia de Importaciones de Alimentos

Las importaciones de alimentos en 1980 alcanzaron niveles inusitados más de 500 millones de dólares; y en 1981 sobrepasarán los 770 millones (Cuadro 3). Según nuestras estimaciones, por primera vez las importaciones de leche sobrepasarán los 100 millones de dólares. Entre las compras de arroz (en que se había conseguido autosuficiencia en años anteriores) y en azúcar (tradicional producto peruano de exportación) sumarían 334 millones de dólares. La importación de trigo se acerca a las 900 mil toneladas y casi 200 millones de dólares. La de maíz duro llegará casi medio millón de toneladas (107 millones de dólares) y las compras de aceite de soya por 174 mil TM costarán más de 30 millones de dólares.

6/ R. Hopkins, Op.cit. pp. 62-72

CUADRO 3

VALOR ESTIMADO EN DOLARES DE LAS IMPORTACIONES DE ALIMENTOS
PROGRAMADAS - PERU 1981

PRODUCTO	Importación Año 1981 (Miles de TM)	Precio de Im- portación S/. x TM	Valor de Impor- taciones (Mi- llones de dóla- res) <u>9/</u>
Trigo	880.0	74,644 <u>1/</u>	192.375
Arroz	255.0	244,000 <u>2/</u>	182.223
Azúcar	174.0	300,000 <u>3/</u>	152.877
Maíz Duro y Sorgo	450.0	80,500 <u>4/</u>	106.916
LPD (Leche en polvo des- cremada)	32.2	524,009 <u>5/</u>	49.416
GAL (Grasa anhidra de leche)	14.3	969,893 <u>5/</u>	60.619
Aceite Crudo de Soya	40.0	263,000 <u>6/</u>	30.810
LEP (Leche entera en polvo)	7.67 <u>8/</u>	663,636 <u>7/</u>	14.907
Memendencias y carne de vacuno	n.d.	n.d.	n.d.
Cebada Cervecera	n.d.	n.d.	n.d.
TOTAL			770.143

Fuente: Resoluciones Supremas del 4 de enero, 1981 - Diario Oficial "El Peruano" y Programa de Importaciones 1981: Resolución Suprema del 4 de Diciembre, 1980. (Esta estimación supone que el programa no será modificado, también que el precio de importación es el precio de importación es el precio de venta más alto de ENCI a los compradores de los alimentos).

- Notas:
- 1/ Precio de venta a todos los molinos a excepción de los molinos de Iquitos. Se supone que era un precio sin subsidio.
 - 2/ Precio de importación dado a conocer en la Exposición al país del 4 de Enero, 1981: Ministerio de Economía, Comercio y Finanzas. Publicado por el Diario Oficial "El Peruano" el día 6 de Enero, 1981. Pág. 2. El precio de venta al consumidor era S/. 115 por Kg.
 - 3/ El precio al consumidor era S/. 165 por Kg. según la exposición del Ministro Ulloa del 4 de Enero, 1981.
 - 4/ El precio de venta del sorgo era S/. 72,500 por TM, pero aquí se le igualará al precio del maíz.
 - 5/ El precio de venta a plantas no evaporadoras de leche.
 - 6/ Precio de importación señalado en la Exposición al país ya citada.
 - 7/ Se ha considerado el precio de venta de ENCI al distribuidor a S/. 73 por 110 gramos.
 - 8/ n.d.: cifras no disponibles.
 - 9/ El tipo de cambio utilizado es el vigente al 4 de enero de 1981 (1 dólar = 341.4 soles).

En la anterior estimación no se han considerado las importaciones de carne de vacuno, ovino y menudencias (las primeras fueron declaradas libres a fines de 1980). Tampoco se han tomado en cuenta las importaciones de cebada cervecera ni de aceite de pescado (el Perú fue en la década del 60 el primer exportador mundial de harina de pescado). Luego, el total de importaciones de alimentos podría sobrepasar los 300 millones de dólares en total. También vale la pena anotar que el desembolso por estas importaciones no será inmediato. Una de las razones por las cuales las importaciones de alimentos han aumentado tanto son las facilidades crediticias ofrecidas por los países desarrollados con excedentes de grano, oleaginosas y lácteos.^{7/}

De cumplirse las proyecciones oficiales sobre volúmenes y precios de las exportaciones (4,122 millones de dólares en 1981), el Perú gastaría en importar alimentos básicos un valor casi equivalente a una quinta parte del valor de sus exportaciones, por lo menos. Desde otro punto de vista, en importar alimentos se gastaría un valor cercano al de la exportación de petróleo.

Según las mismas proyecciones^{8/} la balanza comercial agropecuaria (valor de bienes agropecuarios exportados vs. importados) será deficitaria en más de 500 millones de dólares (ya que se exportará 102 millones de dólares en algodón, 11 millones en azúcar, 145 millones en café y 38 en lana).

La vulnerabilidad del sistema alimentario se ha agravado en los últimos años. Considerando el volumen de las importaciones como porcenta

^{7/} Sólo entre 1968 y 1980 el monto de la deuda pública externa peruana debida a la importación de alimentos llegó a 796.7 millones de dólares, según datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCR) reproducidos en Perú Económico, Lima, Febrero de 1981.

Según la misma fuente, de 500 millones de dólares, aproximadamente, que se gastó en 1980 en importar alimentos, 112.4 millones fueron a sumarse a la deuda externa.

^{8/} Véase Perú Económico, Febrero, 1980, citando al Banco Central de Reserva.

je del volumen total disponible (producción interna total más importaciones, en 1980 el Perú importaba el 98% de la soya, 91% del trigo, 63% del maíz, 30% de los lácteos, 21% del arroz, 12% de las carnes rojas, 6% del azúcar y alrededor del 70% de la cebada cervecera.^{9/} El Gráfico 1 ilustra bien esta tendencia.

En el Cuadro 4 puede apreciarse que los alimentos que actualmente constituyen la base de la dieta urbana (más del 65% de la población) - son crecientemente importados. En 1943 sólo eran considerables las compras de trigo y arroz en el exterior (49% y 10%, respectivamente, del consumo nacional de cada producto). En las últimas dos décadas la profundización de la dependencia alimentaria no requiere mayores añadidos que los que entrega una lectura del Cuadro 4.^{10/} En términos muy gruesos, puede afirmarse que el Perú tiende a importar la totalidad del trigo y la soya - que consume su población, la mitad de los lácteos y maíz amarillo, el 70% de la cebada cervecera y crecientes proporciones de arroz, azúcar y carnes rojas. (Téngase en cuenta que la soya constituye entre un 35% y un 45% - de los insumos de la industria de aceites y grasas comestibles).

3. La Oligopolización de la Industria Alimentaria

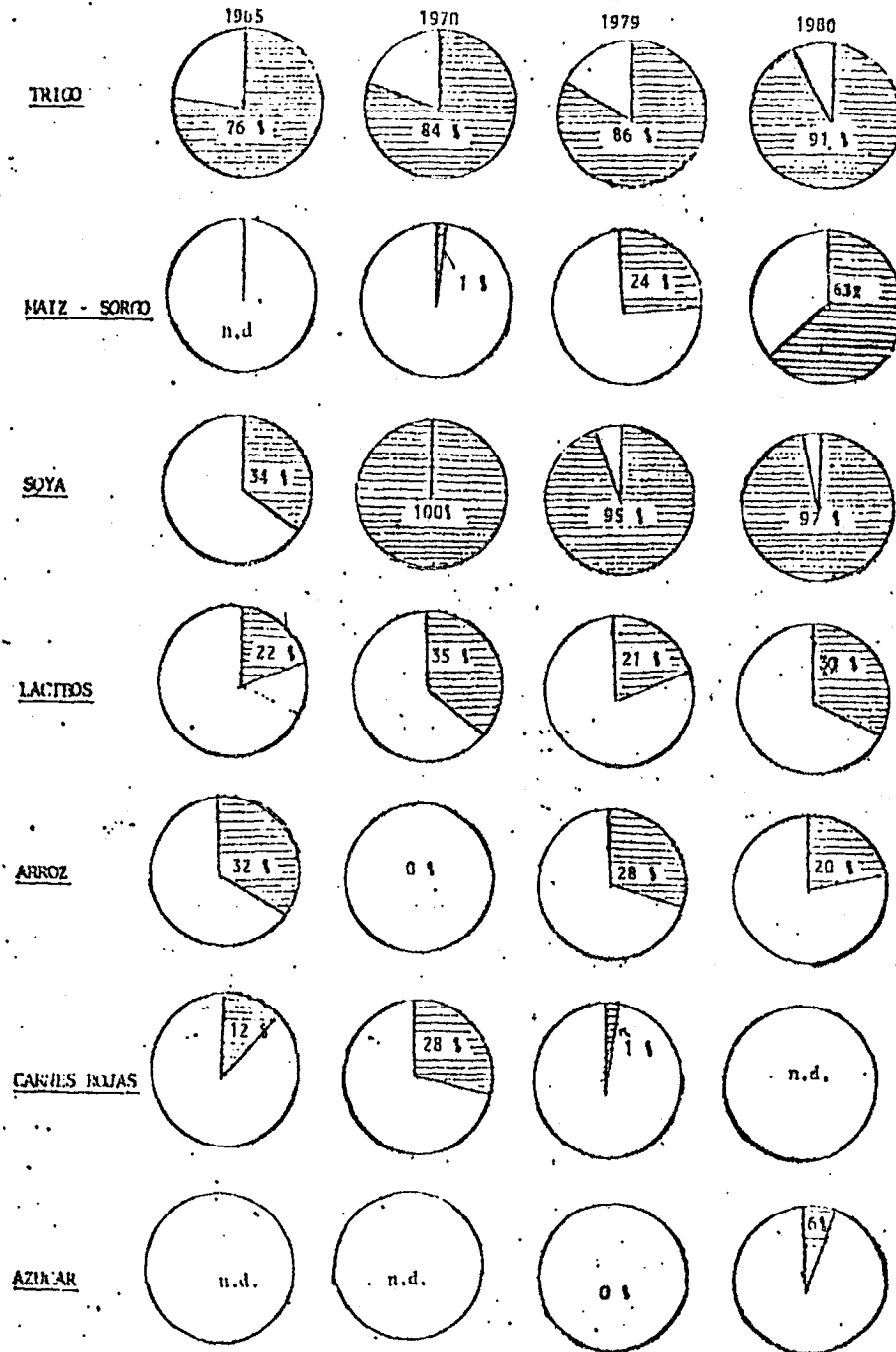
En otros trabajos^{11/} se ha señalado el alto grado de monopolio y oligopolio existente en la industria de alimentos elaborados en el Perú. Aquí sólo interesa recordar que en 1973 los establecimientos pertenecientes a las cuatro mayores empresas de las ramas de alimentos balanceados,

^{9/} Estos porcentajes subvaloran la magnitud de la dependencia de importaciones porque incluyen en la producción interna estimaciones no muy confiables de producción de autoconsumo, sobre todo en el caso de la leche.

^{10/} Este cuadro es una versión corregida del contenido en nuestro trabajo Industria Agroalimentaria y Transnacionales. El Caso Peruano (Lima, Nov. 1978). Existen aun muchos vacíos e insuficiencias. El trabajo de mejoramiento de las estadísticas de producción agraria debe ser acompañado por uno similar sobre las importaciones (en cantidades y valores). Las series largas de precios y cantidades de producción e importación permitirá reafirmar nuestras apreciaciones acerca de las verdaderas causas del estancamiento agropecuario.

^{11/} Ver M. Lajo, "Efectos del Agribusiness Transnacional en el Desarrollo Agrícola y Alimentario. Teoría y Evidencia en Latinoamérica. Mondes en Developpement, N° 31-32, (París, 1980).

EVOLUCION DE LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA



Elaborado a partir del Cuadro del mismo nombre. Ver Cuadro N° 4.

Nota: El área sombreada representa el Coeficiente de Dependencia Alimentaria (CDA).

(Continuación) Cuadro 4.

	1943	1960	1965	1970	1978	1979	1980	1981
<u>CARNES ROJAS</u>								
Producción	127.4	170.8	214.7	131.6	164.5	159.0	155.2	n.d.
Importación	2.9	7.0	28.1	51.1	3.0	1.0	21.4	n.d.
Consumo	130.3	177.8	242.8	182.7	167.5	160.0	176.6	n.d.
CDA (%)	2	4	12	28	2	1	12	n.d.
<u>ARROZ</u>								
Producción	87.0	357.6	290.5	586.7	467.8	557.5	420.4	n.d.
Importación	10.0	38.2	136.8	0.0	0.0	150.4	110.0	255.0
Consumo	97.0	395.8	427.3	586.7	467.8	607.9	530.4	n.d.
CDA (%)	10	10	32	0.0	0.0	25	21	n.d.
<u>AZUCAR</u>								
Producción	452.2 ^{2/}	821.0	767.0	771.0	856.5	695.4	653.0	n.d.
Importación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	44	174.0
Consumo	452.2	821.0	767.0	771.0	856.5	695.4	697.0	n.d.
CDA (%)	0	0	0	0	0	0	6	n.d.
<u>CEBADA</u>								
Producción	136.8	194.8	178.9	169.9	129.5 ^{3/}	102.0 ^{4/}	77.1 ^{4/}	n.d.
Importación	3.2	12.9	20.3	19.2	74.7 ^{3/}	34.0 ^{4/}	59.9 ^{4/}	n.d.
Consumo	140.0	207.7	199.2	189.1	205.2	136.0	137.0	n.d.
CDA (%)	2	6	10	10	36	25	44	n.d.

Fuentes: (*) CDA: Coeficiente de Dependencia Alimentaria (Volumen importado respecto de la oferta total del producto en el país).

Cont./...

CUADRO 4

PERU - 1943-1981 PROFUNDIZACION DE LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA

(Miles de toneladas métricas)

	1943	1960	1965	1970	1978	1979	1980	1981
<u>TRIGO</u>								
Producción	130.4	153.6	146.7	125.4	112.5	104.4	77.1	n.d.
Importación	126.0	360.1	463.7	637.8	760.0	884.2	830.0	880.0
Consumo	256.4	512.3	610.4	763.2	872.5	988.5	907.1	n.d.
CDA* (%)	49	70	76	84	87	88	91	-
<u>MAIZ-SORGO</u>								
Producción	n.d.	n.d.	229.9	309.1	378.5	430.0	300.9	n.d.
Importación	1.9	n.d.	0	1.7	155.1	153.3	510.3	450.0
Consumo	n.d.	n.d.	111.9	310.8	533.6	583.3	311.2	n.d.
CDA (%)	n.d.	n.d.	0	1	29	26	63	n.d.
<u>SOYA (OLEAGINOSAS)</u>								
Producción	n.d.	n.d.	n.d.	0.4	4.5	7.1	10.7	n.d.
Importación	n.d.	n.d.	n.d.	239.4	490.7	134.9	472.6	224.4
Consumo	n.d.	n.d.	n.d.	239.8	495.2	142.0	483.3	n.d.
CDA (%)	n.d.	n.d.	n.d.	100	99	95	96	n.d.
<u>LACTEOS</u>								
Producción	315.3	397.5	775.3	824.9	822.0	824.0	780.0	n.d.
Importación	0.2	110.2	225.3	279.6	200.1	224.9	315.0	336.3
Consumo	324.5	507.8	1,000.6	1,206.2	1,022.1	1,048.9	1,095.0	n.d.
CDA (%)	0	22	22	35	20	21	30	n.d.

Cont./...

TRIGO

- 1943 : Luis Rose Ugarte. La Situación Alimenticia en el Perú. Ministerio de Agricultura, Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (SCIPA) Lima.
- 1960-65 : Ministerio de Agricultura. Estadística Agraria. Varios años. Lima.
Superintendencia general de Aduanas. Estadística de Comercio Exterior. Varios años. Lima.
- 1970 : C. Arellano. Situación y Política Alimentaria en el Perú. Memoria. PUC. Lima, 1978.
- 1978-81 : De los Cuadros 1 y 3 de este trabajo y del Ministerio de Agricultura: Programas Anuales de Importaciones, 1981. Lima.

MAIZ AMARILLO-SORGO

Idem caso trigo, tanto en la producción como en la importación se ha sumado los volúmenes de maíz amarillo duro y sorgo.

SOYA

- 1970 : C. Arellano. Op.cit.
- 1978-81 : Idem caso trigo.
Se ha preferido no considerar las cifras de 1943-65 en tanto no pueda distinguirse la soya del resto de las semillas oleaginosas producidas o importadas.
Para 1970-81, se ha convertido las importaciones de aceite de soya a su equivalente en grano de soya, expresando todo en TM de grano de soya. Factor de conversión usado 1 TM aceite soya = 5.56 TM de grano de soya.

LACTEOS

- 1943-70 : Idem caso trigo.
- 1978-81 : Idem caso trigo.
Tanto la producción como la importación están expresadas en TM de leche fluída. La conversión se ha efectuado multiplicando las importaciones de leche en polvo descremada por 10 y sumando luego el volumen importado de grasa de leche. Aunque no es exacto, este factor de conversión permite una suficiente aproximación.
- (1) Las cifras de importación de 1970, a diferencia del resto de años, incluyen otros derivados lácteos, convertidos a leche fluída. Ver C. Arellano, Op.cit. pág.172-73.

Continuación Cuadro 4.

CARNES ROJAS

Idem caso trigo. En todos los casos se ha considerado carnes rojas las de vacuno, porcino y ovino.

ARROZ

Idem caso trigo. La producción nacional desde 1978 es de arroz cáscara.

AZUCAR

(2) Corresponde a 1944. Los datos de producción para este año y para 1960-65-70 han sido tomados de Hopkins, Op.cit. pág. 44. Obsérvese que se refiere al azúcar y no a la caña cortada. Véase pág. 49 la producción e importaciones de 1978-81 han sido tomados de los Programas de Abastecimiento del Ministerio de Agricultura y del Cuadro 3 del presente documento.

CEBADA

La Estadística Agraria no distingue la cebada corriente de la cervecera. Ello ha inducido a descuidar la gravedad de la dependencia en la importación de la cebada cervecera. La totalidad de la cebada importada es cervecera (más de 70,000 TM en 1976) mientras en el país se produce alrededor de 30,000 TM de cebada cervecera anualmente. En consecuencia el coeficiente de dependencia es cercano al 70%.

Los datos han sido extraídos de:

- 1943 : Luis Rose Ugarte. Op.cit.
- 1960-65: Idem caso trigo.
- 1970 : C. Arellano, Op.cit.
- 1978-80: Revista Agronoticias - Lima, Junio, 1981, pág. 9.

(3) Corresponde a importaciones de 1976. Tomado de: Universidad Nacional Agraria. Programa de cereales. Mejoramiento de la calidad Industrial de la Cebada en el Perú. Dic. 1977. Mecanografiado.

(4) Corresponde a importaciones de 1979 y 1980. Tomado de: Ministerio de Agricultura y Alimentación: Boletín Estadístico de Producción Agropecuaria 1981, Enero de 1982.

lácteos, aceites y grasas y productos de molinería, producían el 90%, 84%, 65% y 53%, respectivamente, de VBP de la rama industrial (Ver Cuadro 5).

CUADRO 5

CONCENTRACION DEL VBP EN LAS CUATRO MAYORES EMPRESAS DE CADA RAMA
DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA (%) - 1973

<u>RAMAS</u> <u>(ordenadas según nivel</u> <u>de concentración)</u>	<u>Tótal estable-</u> <u>cimientos de</u> <u>la rama indus-</u> <u>trial.</u>	<u>N°estableci-</u> <u>mientos de</u> <u>las cuatro -</u> <u>mayores em-</u> <u>presas.</u>	<u>Valor bruto</u> <u>(%) de la -</u> <u>rama contro-</u> <u>lada por las</u> <u>cuatro mayo-</u> <u>res.</u>
1. Alimentos balanceados	17	4	89.8
2. Productos lácteos	53	5	84.0
3. Aceites y grasas	50	14	64.8
4. Cacao, chocolate, conf.	48	5	63.1
5. Elab. frut. y legumbres	22	4	61.0
6. Prod. de molinería	159	4	52.3
7. Conserva carne, embutidos	37	4	41.6
8. Prod. Aliment. Diversos	194	4	36.2

Nota.- Las ramas de Panadería (829 establecimientos) y Elaboración de Azúcar (25 estab.) presentan situaciones particulares: la primera estaba relativamente poco concentrada -por lo menos hasta 1973- y la segunda constituye de hecho un solo consorcio cooperativo-estatal.

Fuente: Elaborado por el autor en base a los datos de la Estadística Industrial del Ministerio de Industria y Turismo. 1973.

También conviene recordar que al agrupar empresas según los grupos económicos a los que pertenecen se llegó a la conclusión que los 9 mayores grupos controlaban cerca del 40% del VBP de toda la industria alimentaria y más del 50% si se excluye la rama azucarera.^{12/} Igualmente, se ha

12/ Op.cit.

mostrado ya en otro trabajo que al considerar el control de la producción por línea de productos se llega a la conclusión que los grupos Bunge, Nicoliní y Cogorno controlaban el 88% de la producción de harina de trigo, base del pan y de los fideos; los mismos Bunge, Nicoliní y Purina producían el 80% de los alimentos balanceados, base de los pollos y huevos; nuevamente Bunge, Pacocha (vinculados a Unilever) y Romero controlaban más del 65% de los aceites, grasas comestibles y margarinas; Carnation y Nestlé elaboraban el 100% de la leche evaporada mientras Egasa y Upa-Maranga producían más del 90% de la leche pasteurizada y re combinada que se consumía en el Perú.^{13/}

La estadística industrial de 1979 permite actualizar el análisis del sector y ensayar algunas conclusiones sobre dinámica de la concentración desde 1973. El período es de particular interés ya que la crisis recesiva e inflacionaria puede haber sido acompañada de una mayor concentración y centralización de los capitales que operan en el sector.

La estadística elaborada en el Cuadro 6 comparada con el Cuadro 5, parece confirmar esta hipótesis: el indicador de concentración utilizado (VBP de la rama controlada por las 4 mayores empresas o grupos económicos) aumentó notablemente para lácteos, aceites y grasas; aumentó también en las ramas de molinería, cacao-chocolates y confites. Disminuyó algo en alimentos balanceados, conservación de frutas y legumbres y productos alimenticios diversos. Aunque cambios en la metodología de obtención de datos y elaboración de las encuestas por parte del Ministerio de Industrias hacen difícil por el momento una conclusión definitiva.

Empero, lo importante es constatar para 1979 el alto grado de concentración en las ramas de cervecería, lácteos, aceites y grasas, alimentos balanceados, cacao-chocolate-confites y molinería.

13/ Op.cit.

CUADRO 6

CONCENTRACION DEL VBF EN LAS CUATRO MAYORES EMPRESAS Y GRUPOS DE CADA
RAMA DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA (%) 1979

RAMAS (ordenadas según nivel de concentración)	Total estable cimientos de la rama indus trial.	N° estableci- mientos de las cuatro mayores em- presas.	Valor bruto (%) de la rama contro lada por las cuatro mayo res empresas
1. Bebidas maltedadas y mal ta (cervecerías)	13	8	97.7
2. Productos lácteos	70	6	91.1
3. Aceites y grasas	38	14	80.1
4. Alimentos balanceados	34	7	67.6
5. Cacao, chocolate, confit.	77	5	55.2
6. Prod. de molinería	192	8	53.3
7. Refinación de azúcar	40	4	52.1
8. Conservas carno, embutid.	34	4	48.4
9. Conservas frutas y leg.	53	4	44.0
10. Prod. de panadería	376	8	43.2
11. Prod. alimenticios div.	241	5	32.8
12. Ind. vinícolas	97	4	25.2
13. Bebidas espirituosas	233	4	16.8

Fuente: Elaborado por el autor en base a la Estadística Industrial 1979.
Ministerio de Industria, Turismo e Integración.

Nota: Se ha agrupado a las siguientes empresas en base a su pertenencia
a un mismo grupo económico.

- RAMA 1:** Backus y Johnston con la Cervecería del Norte y la Cervecería San
Juan.
Cía. Nacional de Cerveza con la Soc. Cervecería Trujillo.
Cía. Cervecería del Sur: integra las cervecerías de Arequipa y Cuzco.
- RAMA 2:** Unión de Productores de Leche con Pasteurizadora Maranga.
- RAMA 3:** Compañía Industrial Perú Pacífico con Calixto Romero y Oleaginosas
Pisco.
Industrial Pacocha con Compañía Industrial La Unión.
- RAMA 6**
y 10: Compañía Molinera Santa Rosa con Sociedad Industrial del Sur.
Compañía Molinera del Perú con Molinera Inca y Nicolini Hnos.

III. ESTRUCTURA Y COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA ALIMENTARIO EN EL PERU

En esta sección se intentará una síntesis descriptiva de los sistemas agroalimentarios más importantes a nivel de líneas de productos y a nivel global. Se deja de lado los circuitos de los alimentos no elaborados (papa y tubérculos, hortalizas, menestras, frutas, etc.) y de varios elaborados (azúcar, arroz, bebidas, etc.) para concentrarse en los 4 que se consideran decisivos en la alimentación popular (trigo-harina-ídeos, maíz-alimentos balanceados-pollos-huevos, lácteos y aceites y grasas). Esta limitación será superada en trabajos futuros pero debe señalarse que lejos de obstaculizar la comprensión del sistema alimentario permite captar mejor su patrón de desarrollo ya que abarca los alimentos estratégicos tanto desde el punto de vista de su creciente peso en la dieta de la población como por su participación mayoritaria en las importaciones alimenticias y en la industria alimentaria. Conviene detenerse un momento en esta última afirmación.

1. Observaciones sobre Cambios en el Consumo de Alimentos

Varios trabajos han analizado el sistema alimentario peruano desde el punto de vista del consumo.^{14/} Han constatado que casi la mitad de la población del país sufría deterioro físico y mental como consecuencia de la malnutrición en 1972. Ese año puede considerarse normal o de recuperación económica: la tasa de crecimiento fue de 5.8%, la inflación sólo 7.2% y la balanza comercial positiva.^{15/}

Tras varios años de crisis económica, las más recientes estimaciones (primer semestre de 1978) indican que el estrato bajo de Lima Metropolitana (estrato que incluye más del 50% de las familias) tenían una inges-

^{14/} Ver especialmente: Carlos Amat y León y Dante Curonisy, El Consumo de Alimentos en el Perú y sus Efectos Nutricionales, 1972. Mimec, (Octubre 1979). Ver también, de los mismos autores Economía Política de la Alimentación, texto actualmente en edición, que resume sus investigaciones en este campo.

^{15/} Ver M. Lajo, "Desarrollo Económico Peruano: Del Plan Inca al Plan Túpac Amaru", Comercio Exterior, (México, Febrero, 1978).

ción diaria de 1,752 calorías y 34.5 gramos de proteínas. La FAO recomienda 2,492 calorías y, 56.2 gramos de proteínas per cápita/día.^{16/} Es obvio que la ya dramática situación nutricional de la población peruana se ha empeorado en los últimos años.

Los estudios basados en la ENCA de 1972 (Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos) establecieron la composición aproximada de las canastas de consumo de las familias de Lima, otras ciudades y áreas rurales.^{17/} Se sabe, por ejemplo, que la base de la alimentación de las familias rurales son los tubérculos, raíces y los cereales. Y que las familias de Lima consumen más hortalizas, lácteos, carnes, huevos y frutas que las familias rurales. Ello ha sido corroborado por las encuestas más recientes de ENAPROM (1978).

Sin embargo, ya en 1972 se observa que los alimentos basados en insumos importados tienen notoria presencia en ambos tipos de dietas. En este sentido, es crucial el resultado que arroja ENCA sobre el consumo de lácteos, cereales y derivados, carnes y oleaginosas en el área urbana de Lima Metropolitana. Las familias del estrato bajo (que incluye más del 50% de las familias) destinaban el 29.9% de sus gastos totales para la compra de esos bienes.^{18/}

En cuanto al área rural, una reciente publicación^{19/} constata que en las comunidades campesinas de la sierra sur una creciente proporción de los gastos en alimentos se orientan a ese tipo de productos elaborados (fideos, harina de trigo, aceite, etc.).

^{16/} Ver ECO. Crisis en el Campo y Política Agraria, (Lima, 1979), citando a Actualidad Económica N° 10, (Noviembre de 1978).

^{17/} C. Amat y D. Curonisy. Op.cit.

^{18/} Los datos de ENCA fueron elaborados en mi trabajo Industria Agroalimentaria y Transnacionales: El Caso Peruano. CISEPA, Documentos de Trabajo N° 43 (Octubre 1979), pág. 61.

^{19/} Véase Adolfo Figueroa. La Economía Campesina de la Sierra del Perú, - (Lima, 1981).

Por otro lado, según las estimaciones citadas,^{20/} aunque Lima consumía el 53% de la harina y el pan, 29% de los fideos, 34% del aceite vegetal y 56% de la leche evaporada, en el área rural se consumía 20% de la harina-pan, 44% de la harina-fideos, 30% del aceite vegetal y 10% de la leche evaporada. En los últimos años debe haberse incrementado en términos absolutos y relativos la participación de los alimentos importados en el consumo alimenticio rural y urbano (aunque haya bajado el consumo per cápita).

La perspectiva de esta sección no es el consumo sino la estructura productiva. En particular, debe distinguirse entre los alimentos no elaborados, los de exportación y los elaborados. Se ha señalado antes que en 1981 la exportación de azúcar casi habrá desaparecido, y las de café, algodón y lanas apenas sobrepasarán en total 250 millones de dólares. Hay una clara tendencia a la disminución de la importancia de la agricultura de exportación tradicional. El café, el pescado y en menor medida el azúcar son los únicos alimentos exportados en proporción considerables.^{21/}

Los principales alimentos no elaborados, por su parte, pierden terreno como componentes de la alimentación de los peruanos: la disminución de la producción de autoconsumo, el estancamiento o disminución de la producción agropecuaria interna, el avance de los alimentos agroindustriales de alto componente importado se reflejan --incluso físicamente-- al comparar los volúmenes de algunos alimentos elaborados y no elaborados que consume la población peruana en un año (Cuadro 7).

Las importaciones de trigo, maíz duro, soya y lácteos alcanzarán fácilmente el equivalente a dos millones de toneladas anuales. En cuanto peso físico pronto podrán equipararse a la suma del consumo anual de papas, camote, yuca y plátano de toda la población peruana. Téngase en cuenta al analizar el cuadro que prácticamente la totalidad del trigo por la harina

^{20/} C. Amat y D. Curonisy. Op.cit.

^{21/} No se cuenta con cifras definitivas de exportaciones "no tradicionales" de alimentos (pescado congelado, Nescafé, pollos, huevos, fideos, etc.).

CUADRO 7

VOLUMEN DE PRODUCCION REGISTRADO DE PRINCIPALES ALIMENTOS PERU, 1979^{1/}
 (Miles de toneladas métricas)

ALIMENTOS ELABORADOS		ALIMENTOS NO ELABORADOS	
Harina de Trigo	667.022	Papa ^{1/}	1,216.095
Alimentos Balanceados	452.678	Arroz	557.500
Azúcar Rubia	281.116	Cebolla	132.020
Azúcar Blanca	267.359		
Leche Evaporada ^{2/}	241.917	Carne de Vacuno	88.620
Carnes de Aves	118.400		
Aceites	99.066	Tomate	64.240
Leche Recombinada	87.855	Huevos	58.200
Grasas	50.992	Ajos	9.448
Leche Pasteurizada	5.907		

Fuente: Elaboración propia basada en:
 Ministerio de Agricultura y Alimentación - DGC. Oficina de Programa de Abastecimiento, 1980" por productos.

Notas: 1/ El volumen considerado en el cuadro es el que registran los programas de abastecimiento de cada producto; No coinciden algunas veces con la estadística de producción anual agropecuaria. En el caso de la papa, la estadística señala 1'700,000 TM. La diferencia puede deberse a que en los programas de abastecimiento se dejaría de lado la producción de autoconsumo.

2/ Equivalente a leche fluida.

es importado, así como alrededor de la mitad de los insumos de la leche, a l i m e n t o s u c e d e e n u n p a i s con cerca del 40% de la PEA trabajando en el campo.

Conviene por ello analizar más cercanamente el oligopolio de los alimentos básicos elaborados en el Perú.

2. Análisis por Línea de Productos (1980)

En lo que sigue se tratará de describir las relaciones básicas de abastecimiento y de anotar las cifras cruciales de las principales líneas de productos alimenticios en 1980. Se buscará en lo posible incluir lo siguiente:

- a) Las principales empresas internacionales que abastecen de trigo, maíz, lácteos y soya al Perú.
- b) La importancia, región o número de abastecedores nacionales de tales productos para los oligopolios. Ello permitirá precisar la importancia de la articulación de la agroindustria con la agricultura de lácteos, trigo, maíz y oleaginosas.
- c) La composición de los insumos (nacionales e importados) y su costo.
- d) Las importaciones estatales (ENCI) de los insumos alimenticios y la canalización de ellos hacia las empresas procesadoras, que los reciben en 1980 a precios subsidiados, se señalará el valor aproximado cuando sea posible.
- e) El control de la industria procesadora por un reducido número de empresas y los montos de su producción y precios (anteriores al 4 de enero de 1981).
- f) La presencia de empresas menores de procesamiento, el volumen de la producción anual por producto, etc.

Lo importante es que en todos los casos se repiten similares estructuras de abastecimiento, de relación con la agricultura nacional, de absorción oligopólica de los insumos alimenticios importados y subsidiados y de control de la mayor parte de cada mercado por unas pocas empresas.

a) Trigo-harina de trigo-pan-fideos

El Gráfico 2 resume la estructura industrial y de mercado y los principales flujos del circuito de trigo-harinas-fideos-pan.

Bunge Corporation, Cargill, Continental Grain (norteamericanas) Dreyffus (Europa) y la Junta Nacional de Granos (Argentina) son las empresas internacionales proveedoras de trigo.

La Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) importó 830,000 TM, bajo diferentes modalidades de adquisición. Debe señalarse que una parte de estas compras, así como las de maíz, soya y lácteos, se realizan bajo el sistema de la Public Law 480, también a través de la Commodity Credit Corporation de Estados Unidos.^{22/} Se estima en 200 millones de dólares el costo de estas importaciones, aunque es difícil precisar dada la heterogeneidad de los contratos, plazos, tasas de interés, etc.

Cerca del 90% del trigo importado es vendido por ENCI a los grupos de la rama molinera que operan con molinos de cilindro. El grupo Nicolini (incluye a las empresas Nicolini, Cía. Molinera del Perú y Molinera Inca) absorbe el 50%, aproximadamente. El grupo transnacional Bunge y Born (Molinera Santa Rosa y Sidsur) capta cerca del 30% y Cogorno (empresa nacional) algo más del 10%.

De la producción nacional de trigo (70 mil a 100 mil TM) apenas un 2% es comprado por los molinos de cilindro. La mayor parte se orienta al consumo directo en las zonas rurales de los departamentos de Ancash,

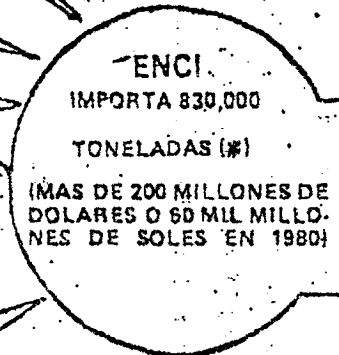
^{22/} Véase Dan Morgan. Merchants of Grains (London, 1979).

PERU, 1980: ESTRUCTURA DEL ABASTECIMIENTO DE LA INDUSTRIA MOLINERA (INSUMOS DE PAN Y FIDEOS) - (Cifras Aproximadas)

TRANSNACIONALES ABASTecedorAS DE TRIGO:

- BUNGE CORPORATION (EEUU)
- CARGILL (EEUU)
- DREYFUS (EUROPA)
- CONTINENTAL GRAIN (EEUU)
- JUNTA NACIONAL GRANOS (ARGENTINA)

OTROS: GARNAC GRAIN, COOK INDUSTRIES, CENTRAL SOYA, ETC.



VENTAS DE TRIGO IMPORTADO SUBSIDIADO (**) 50%
 30%
 10%
 100%

PRODUCCION NACIONAL DE TRIGO: ≈ 100,000 TON.

SOLO EL 2% DEL TRIGO PROCESADO POR EL OLIGOPOLIO ES NACIONAL

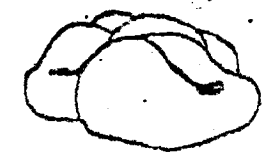
OLIGOPOLIO MOLINERO:

- GRUPO NICOLINI (NICOLINI HNOS., CIA. MOL. DEL PERU Y MOL. INCA) → HARINA, FIDEOS, GALLETAS
- LA FABRIL - GRUPO EUNGE Y BORN (MOL. STA. ROSA) → HARINA, FIDEOS
- COGORNO → HARINA, ETC.
- OTROS (MOLITALIA, ETC.) → HARINA

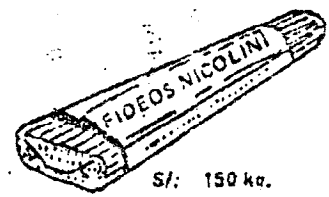
PANADERIAS, TIENDAS, SUPERMERCADOS

Q D Z

U-O-M-O-S



S/. 5 c/u.



S/. 150 kg.

(*) Como casi toda la harina del pan que consumimos los peruanos es importada la devaluación encarece el costo (en soles) del trigo importado, de la harina y del pan y fideos.

(**) Para evitar que suba mucho el precio del pan y los fideos, el Gobierno vende a NICOLINI, Sta. Rosa, Cогorno, etc., el trigo a menor precio del que le cuesta importado. El cálculo de los subsidios depende de una declaración jurada sobre los costos que dicen tener esas empresas oligopólicas. Es fácil en este sistema encubrir GANANCIAS EXCESIVAS, MONOPOLICAS.

Libertad, Ayacucho, Junín y Cajamarca (75% de la producción nacional). En los últimos años los precios del trigo importado y nacional vendido a la industria eran iguales y controlados. Pero ENCI otorgaba crédito a los compradores de trigo importado.

La mayoría de las panaderías del país adquieren la harina para pan de las tres empresas molineras mayores. Ellas también producen un alto porcentaje de los fideos y galletas. Tanto el pan como los fideos, se han convertido en las últimas décadas en componente básico del consumo urbano y rural.

b) Leche fresca-leche pasteurizada-leche evaporada

Hasta hace dos o tres años la mayor parte de los lácteos importados provenían de Nueva Zelandia y eran provistos mediante un convenio entre el gobierno peruano y la New Zealand Dairy Board. Actualmente la mayor proporción de leche importada proviene de Europa. En 1980 las importaciones alcanzaron alrededor de 350,000 TM (equivalentes a leche fluída). Su costo sobrepasó los 50 millones de dólares. Téngase en cuenta que casi la totalidad de estas importaciones son procesadas por 4 empresas evaporadoras y recombinadoras (Gloria, Perulac, Upa-Maranga y Egasa), las que sólo adquieren unas 180,000 TM de leche fluída nacional en el año.

El Gráfico 3 resume la estructura del circuito de lácteos.

De las 600 mil a 800 mil TM de leche fresca producidas en el país (las estadísticas difieren), como se ha visto, menos de 200 mil son procesadas industrialmente. Esta producción con destino agroindustrial está concentrada en la Cuenca Lechera del Sur (8,500 productores que venden cerca de 115 mil TM a la evaporadora Gloria-Carnation), de Lima (un centenar de establos venden 37 mil TM a las recombinadoras), de Cajamarca (2,500 agricultores proveen 29,000 TM a Perulac-Nestlé) y de Junín (500 productores entregan 5 mil TM a la Planta Lechera del Mantaro).

Cerca de la mitad de los insumos lácteos importados son dirigi

PERU, 1980: ESTRUCTURA DEL ABASTECIMIENTO DE LA INDUSTRIA DE LACTEOS
(Cifras Aproximadas)

ABASTECIMIENTO IMPORTADO:

NEW ZEALAND, DAIRY BOARD (NUEVA ZELANDIA)

COM. EC. EUROPEA, IRLANDA

ENCI

IMPORTA EN 1980 30,000 TON. DE LECHE EN POLVO DESCREMADA Y 15,000 TON. DE GRASA DE LECHE (MAS DE 60 MILLONES DE DOLARES O 20 MIL MILLONES DE SOLES)

LAS IMPORTACIONES EQUIVALEN A MAS DE 300,000 TONELADAS DE LECHE FLUIDA

50% DE LO IMPORTADO VA A GLORIA CON UN SUBSIDIO PEQUEÑO.

15%

GLORIA - CARNATION BERCKEMEYER
PRODUCE EL 85% DE LA LECHE EVAPORADA (MAS DE 5'250,000 CAJAS) - 250 MILLONES DE LATAS A S/. 95 c/u.

PERULAC - NESTLE
PRODUCE EL 15% DE LA LECHE EVAPORADA 43' DE LATAS (ALREDEDOR DE 90,000 CAJAS)

UPA - MARANGA

EGASA

OTROS: D'ONOFRIO, PANIFICADORAS, LA MOLINA Y PLANTA LECHERA MANTARO, ETC. (LECHE PASTEURIZADA, QUESOS, ETC.)

ENCI
IMPORTA Y VENDE AL MES SOLO EL EQUIVALENTE A 3,000 TM. DE LECHE FLUIDA EN FORMA DE LECHE EN POLVO EN BOLSAS DE S/. 49.50.

LECHE EVAPORADA

S/. 95 con subsidio



+ SE PREVE PARA 1990 UNA PRODUCCION DE 250,000 TM. DE LECHE EVAPORADA (EQUIVALENTE LECHE FLUIDA)
+ EN LIMA, MAS DEL 60% DE LA LECHE QUE SE CONSUME ES EVAPORADA ENLATADA

LECHE RECOMBINADA

+ EN 1980 SE PRODUJO ALGO MENOS DE 100,000 TM. DE LECHE RECOMBINADA

LECHE FRESCA PASTEURIZADA, HELADOS, QUESOS, ETC.



LECHE EN POLVO



ABASTECIMIENTO NACIONAL:

Se produce entre 500,000 y 800,000 TM al año pero la industria procesadora en su conjunto compra menos de 200,000 TM.

8,500 agricultores en el Sur venden 113,000 TM de leche fresca a Gloria.

2,500 agricultores de Cajamarca venden 29,000 TM a PERULAC.

Unos 80 establos de Lima venden 37,000 TM a las re-combinadoras.

Alrededor de 500 agricultores venden 5,000 TM a la planta lechera en el Valle del Mantaro.

Ventas subsidiadas:

DESDE OCT. 1980, GLORIA SOLO PAGA S/. 13.37 POR KG. DE LECHE ENCI PAGA S/. 76.63.

PERULAC PAGA S/8.37 POR KG. LECHE ENCI PAGA EL RESTO (S/. 76.63)

PAGAN S/. 28 EL KG. LECHE ENCI PONE S/. 64.90

PAGA S/. 58, ENCI PONE S/. 34

S/. 70 CON SUBSIDIO

dos hacia Gloria-Carnation, empresa que elabora más del 85% de la leche evaporada (Perulac-Nestlé elabora el 15% restante). La leche evaporada constituye entre un 60% y un 70% del total de lácteos elaborados que se consumen en el país. En 1980, por lo tanto, Gloria adquirió unas 115 mil TM de leche nacional y unas 150 mil TM de leche importada.

Las pasteurizadoras de Lima, que atienden alrededor del 40% de este mercado, utilizan más del 25% de los lácteos importados. La proporción de lácteos importados respecto de lácteos nacionales es mayor en la leche re combinada que en la evaporada (un 70% vs. 50% a 60%). Existen muchas empresas elaboradoras de lácteos: D'onofrio, productor de helados y chocolates, La Molina y Mantaro, pasteurizadoras, y una infinidad de pequeñas empresas que han surgido en las distintas ciudades.

Debido a la mayor productividad y/o los subsidios a la exportación por los gobiernos extranjeros, el Kg. de leche importada es sustancialmente más barato (generalmente cuesta la mitad) que el Kg. de leche nacional. Por ello, a pesar de la obligación formal de las plantas procesadoras de adquirir la totalidad de la oferta de leche nacional que se les haga, siempre existe la tendencia a aumentar la proporción de leche importada en el producto para reducir costos. Esta tendencia fue favorecida por el subsidio que el Estado peruano otorgó al consumo de lácteos mediante el abaratamiento de los lácteos importados que el Estado (ENCI) vendía a las agroindustrias. En abril de 1980 fue modificado este discutible sistema de subsidios.

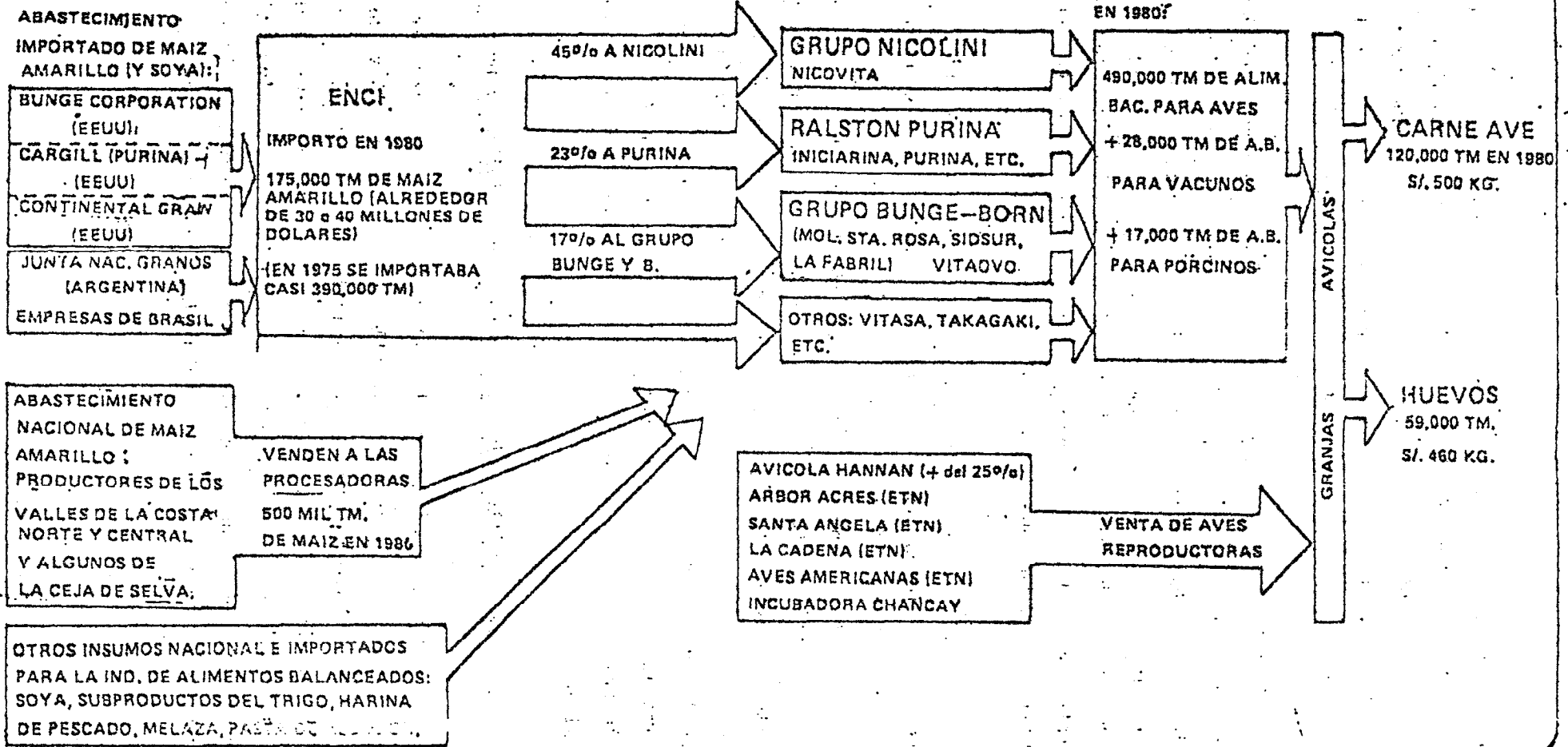
c) Maíz amarillo-alimentos balanceados-pollos y huevos

El Gráfico 4 resume la estructura de este circuito.

Bunge Corporation, Cargill, Continental Grain y las empresas exportadoras de Europa, Argentina y Brasil venden al Perú entre 175 mil (1980) y 450 mil TM (1981), por montos que fluctúan entre 30 y 100 millones de dólares. ENCI ha ejercido hasta 1981 la exclusividad de las importaciones y en algunos períodos se otorgó subsidios a la carne de pollo y huevos mediante las ventas subsidiadas de ENCI a las empresas de ali

GRAFICO N° 4

PERU, 1980: ESTRUCTURA DEL ABASTECIMIENTO DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS BALANCEADOS, POLLOS Y HUEVOS (Cifras Aproximadas)



mentos balanceados.

Como en el caso de los molinos de trigo, en la rama de los alimentos balanceados las tres mayores empresas absorben más del 70% del maíz importado y producen una proporción similar de los alimentos "vitaovo" (Molinera Santa Rosa y Sidsur), "nicovita" (Nicolini) y "purina" (Ralston Purina, EE.UU.)

En los valles de la costa norte y central del país se desarrolló en los últimos 10 años una importante agricultura de maíz amarillo duro. En 1980 las ventas de maíz amarillo a las agroindustrias fueron cercanas a las 500 mil TM, dentro de un notable repunte del aprovisionamiento nacional por parte de la industria. Este sector de agricultores medianos, que es integrado también por algunos valles de la ceja de selva cuya producción era comercializada por ENCI, es particularmente sensible a las alteraciones de política de precios, cambiaria y arancelaria que puede aumentar o disminuir dramáticamente su capacidad competitiva respecto del maíz importado.^{23/}

Entre un 50% y 60% de los insumos de la rama de alimentos balanceados está constituido por el maíz. El resto es cubierto por torta de soya (importada), subproductos de trigo (idem), harina de pescado, melaza y pasta de algodón. Esta rama integra así, como en una encrucijada, a diversas actividades agropecuarias de la pesca e industria.

Para la producción de carne de pollo y huevos, que en 1980 alcanzó unas 120 mil TM y 60 mil TM, respectivamente, además del alimento balanceado se requiere aves reproductoras de carne y de postura de huevos. Ellas son provistas por algunos dueños de empresas extranjeras y nacionales, entre las cuales Avícola Hannan, Arbor Acres, Santa Angela y La Cade-

^{23/} En 1981 se ha declarado libre la importación de maíz pero el gobierno está intentando colocar un arancel para proteger a la agricultura nacional de maíz. Aun no se ha resuelto la tremenda pugna de intereses que ello ha generado.

na son las más importantes. ^{24/}

d) Soya-Oleaginosas-Aceites y Grasas comestibles

La estructura industrial y de mercado de esta línea de productos está sintetizada en el Gráfico 5.

Las mismas transnacionales comercializadoras de cereales, más algunas como Central Soya de EE.UU. y empresas brasileñas venden al Perú - en 1980 volúmenes superiores a las 80 mil TM de aceite de soya. En años - anteriores ENCI adquiría grano de soya y aceite de soya por un valor que - fluctúa entre los 30 y 40 millones de dólares.

La soya constituye entre un tercio y la mitad de los insumos - de la industria oleaginosa. Los productores de algodón de Ica, Lima, An-- cash y Piura, principalmente, proveen a la industria de otro insumo impor-- tante: aceite de pepita de algodón. Las desmotadoras más importantes son propiedad de las empresas COPSA, Pacocha y Romero. Otros insumos son el - aceite de pescado (que ha debido ser importado en 1980-81) la palma aceite ra (5,000 TM) y la soya nacional (cubre un porcentaje muy pequeño de los - insumos).

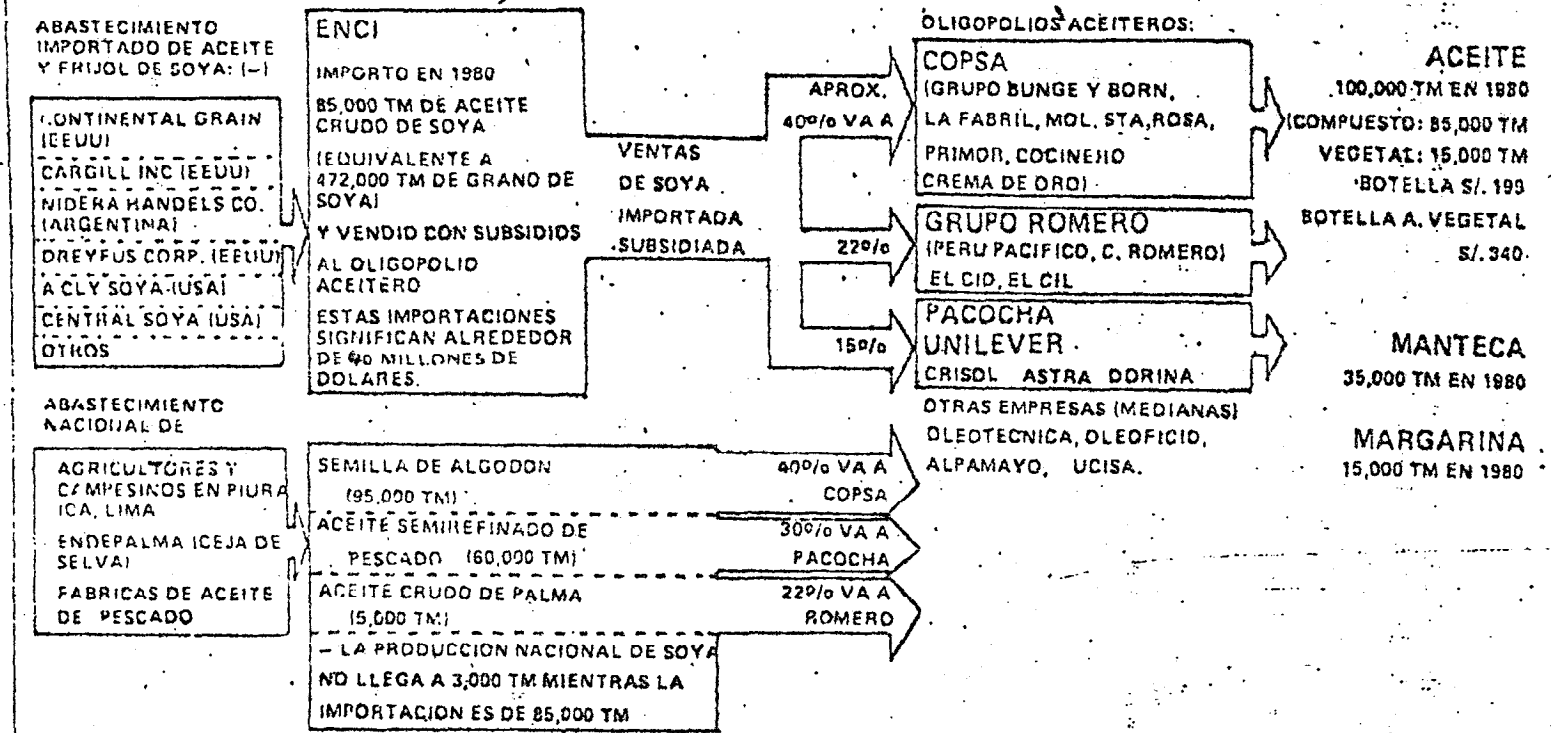
El grupo Bunge y Born, a través de las empresas COPSA, el gru-- po Romero y Pacocha (vinculada a la transnacional Unilever mediante licen-- cias de marcas y contratos de tecnología) captan más del 70% de los insu-- mos y producen un porcentaje similar del aceite comestible, la manteca y - la margarina que se consume en el país.

En 1980 se consumió alrededor de 100 mil TM de aceite, el 85% de las cuales eran aceite compuesto (vegetal mezclado con aceite de pesca-- do). El precio de este último era controlado, no así el precio del aceite vegetal. En 1981, la supresión del subsidio y "liberación" del precio del

24/ Ver el trabajo de Fabián Torre en F. González Vigil, J. Parodi y F. Tu-- me. Alimentos y Transnacionales (Lima, 1980).

GRAFICO N° 5

PERU, 1980: ESTRUCTURA DEL ABASTECIMIENTO DE LA INDUSTRIA DE ACEITES Y GRASAS COMESTIBLES (Cifras Aproximadas)



(1-) Estas ventas de frijol y aceite de soya - como las de trigo, maiz y arroz - son facilitadas por la Ley Pública 480 y la empresa estatal norteamericana COMODITY CREDIT CORPORATION. En el primer caso las compras se pagan en 21 anualidades con 3 años de gracia y 3 o/o de interés. En el segundo se paga el 10 o/o al realizar la compra y embarcar, y el resto en 3 años a la tasa de interés de EEUU.

aceite compuesto, que estaba casi la mitad que el vegetal, lo subió hasta casi igualar al último. Casi la totalidad del mercado es copado por las marcas de los tres grupos: Primor, Cocinero (COPSA), Crisol (Pacocha) y El Cid - El Cil (Romero).

Esta industria produce además 35 mil TM de manteca y 15 mil TM de margarina. Ambos mercados están también altamente oligopolizados. Las marcas Astra y Dorina (Pacocha) compiten con Crema de Oro (COPSA) y Regia (Romero).

Uno de los aspectos más importantes del proceso agroindustrial en varias de las líneas de productos reseñadas es la articulación de agricultores regionales respecto de algunas empresas oligopólicas. El rol de Carnation y Nestlé en la agricultura del sur del Perú y de Cajamarca, la hegemonía de las empresas Romero, La Fabril (Bunge y Born) y Pacocha en el agro de Piura e Ica, la influencia de Nicolini y Santa Rosa en los valles maiceros de la costa, son fenómenos de enorme interés trabajados anteriormente.^{25/}

3. Algunos Aspectos Globales

De la breve descripción por ramas pueden desprenderse algunas conclusiones más globales sobre estructura y funcionamiento de este sector es tratégico del Sistema Alimentario, en 1980.

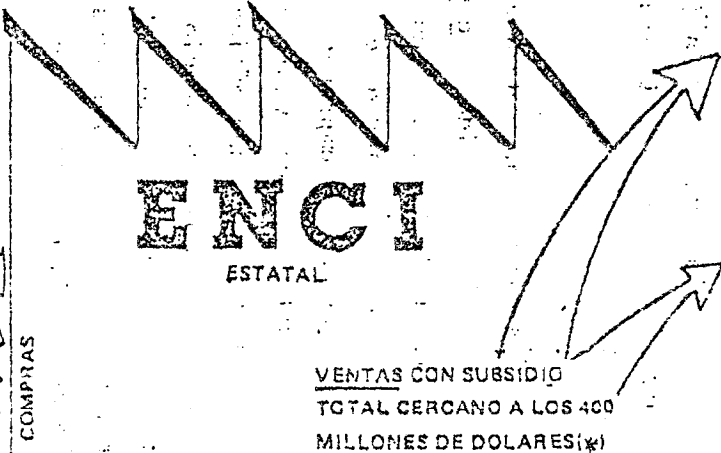
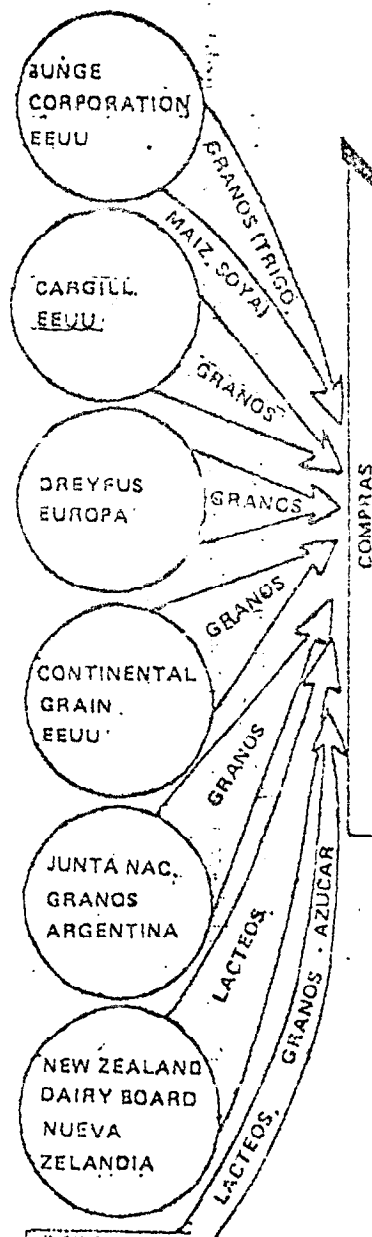
La característica más relevante del sistema alimentario peruano es el alto grado de oligopolio transnacional y nacional presente en cuatro de las ramas industriales de bienes-salario más importantes: molinería, alimentos balanceados-avícola, oleaginosas y lácteos.^{26/}

El Gráfico 6 sintetiza las características esenciales de una parte fundamental del sistema alimentario peruano.

^{25/} Ver El Desarrollo Agroindustrial y La Economía Latinoamericana. Ed. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de México, 1981.

^{26/} La concentración oligopólica y presencia de las transnacionales en las ramas de consumo no-básico es general en todos los países latinoamericanos.

TRANSNACIONALES ABASTecedoras DE LOS ALIMENTOS IMPORTADOS POR EL PERU



IMPORTACIONES EN 1980 DE:

- TRIGO: 830,000 TM.
- MAIZ: 275,000 TM.
- SOYA (ACEITE): 85,000 TM.
- LACTEOS: 30,000 TM.
- LECHE EN POLVO INDUSTRIAL: 15,000 TM.
- GRASA DE LECHE: 15,000 TM.
- ARROZ PILADO: 110,000 TM.
- AZUCAR: 110,000 TM.

VALOR TOTAL: 500 MILLONES DE DOLARES

OLIGOPOLIOS DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA:

<p>TRIGO EL 90% VA A 3 GRUPOS</p>	<p>GRUPO NICOLINI (50%/a) GRUPO BUNGE Y BORN (300%/a) (INCLUYE MOLINERA SANTA ROSA, SIDSUN, COGORNO (130%/a))</p>	<p>HARINA → PAN PAN DE TIAS → PAN DE AZÚCAR</p>
<p>Nota: LA CANTIDAD DE TRIGO NACIONAL QUE COMPRAN ESTAS EMPRESAS ES INFIMA</p>		
<p>MAIZ DURO: EL 85% VA A 3 EMPRESAS</p>	<p>GRUPO NICOLINI (45%/a) GRUPO BUNGE Y BORN (170%/a) RALSTON PURINA (230%/a)</p>	<p>NICOVITA VITACVO ALIMENTOS BALANCEADOS</p> <p>GRANOS AVICOLAS POLLOS Y HUEVOS</p>
<p>Nota: EN LOS ULTIMOS AÑOS EL USO DEL MAIZ IMPORTADO HA BAJADO, EN 1980 SOLO 1/3 DEL MAIZ DURO FUE IMPORTADO.</p>		
<p>SOYA EL 77% VA A 3 GRUPOS APROX.</p>	<p>GRUPO BUNGE Y BORN (40%/a) GRUPO ROMERO (220%/a) RACOCHA - UNILEVER (150%/a)</p>	<p>ACEITE MARGARINA</p>
<p>Nota: JUNTO CON LOS ACEITES DE PEPITA, DE PESCADO Y DE PALMA, LA SOYA ES EL PRINCIPAL INSUMO DEL ACEITE COMESTIBLE (CASI EL 50% DEL VOLUMEN)</p>		
<p>LECHE EL 90% LO ABSORBEN 4 EMPRESAS</p>	<p>GLORIA - CARNATION BERCKEMEYER (50%/a) PERULAC - NESTLE (150%/a) UNILECHE - MARANGA (150%/a) EGASA (10)</p>	<p>LECHE EVAPORADA LECHE RECOMBINADA</p>
<p>Nota: EL 76% DE LA LECHE QUE ES PROCESADA EN EL PERU ES IMPORTADA</p>		

(*) Podría decirse que ENCI compra alimentos por 500 millones de dólares y los vendió a los grupos monopólicos de la industria alimentaria a 100 millones de dólares. IEL

Mientras cerca de un millón y medio de unidades agropecuarias producen alimentos no elaborados (Papas, menestras, hortalizas, frutas, etc.), siendo el 85% de ellas menores de 5 hectáreas, un reducido grupo de empresas agroindustriales producen más del 80% de los alimentos elaborados básicos (harina para pan, fideos, aceites y margarinas, alimentos balanceados para pollos y huevos, leche evaporada y recombinada).

La mayor parte del abastecimiento importado es provisto por Bunge Corporation, Cargill, Dreyffus, Continental Grain, New Zealand Dairy Board y la Junta Nacional de Granos de Argentina.

Hasta 1970 las importaciones eran hechas mayormente en forma directa por las agroindustrias privadas. Desde entonces, empresas estatales como ENCI (Empresa Nacional de Comercialización de Insumos) realizan las importaciones y las venden después a las industrias elaboradoras. Desde 1973 el gobierno peruano aplicó subsidios a los alimentos elaborados a través de un discutido mecanismo: vendía a la agroindustria insumos a precios menores de los que costaba comprarlos en el mercado internacional y comercializarlos.

Los productos de las empresas elaboradoras de harina, lácteos, oleaginosas y alimentos balanceados estaban sometidos a control de precios. Este consistía en que el Estado decretaba los precios después de considerar los pedidos de reajuste --fundamentados en estudios de costos con carácter de "declaración jurada"-- hechos por las mismas empresas. Dado el alto grado de monopolio existente en esta industria no es aventurado sostener que lo más probable es que los márgenes de ganancia monopólicos fueran mantenidos y tal vez incrementados a pesar del control de precios. Ello fue facilitado por la modalidad que adoptó el otorgamiento de "subsidios al consumidor". Nadie ha podido sostener hasta ahora que los subsidios otorgados vía abaratamiento de insumos importados fueron trasladados íntegramente a los consumidores.

En cambio, es evidente que el abaratamiento relativo de los alimentos elaborados con insumos importados subsidiados por los gobiernos de

los países desarrollados y nuevamente subsidiados por el gobierno peruano, permitió aumentar las ventas de tales alimentos o por lo menos mantenerlas a pesar de la reducción del ingreso real de la mayoría de la población. Este mantenimiento se debió también a la normal inelasticidad-precio de la demanda de bienes de consumo indispensables como el pan, la leche, fideos, aceites y huevos.

En 1980, por ejemplo, el 90% del trigo subsidiado fue comprado por las empresas de Nicolini, del grupo Bunge & Born y de Cогorno. Las compras de trigo nacional por estas empresas fueron absolutamente marginales. El 85% del maíz duro fue absorbido por los mismo grupos Nicolini y Bunge & Born y por la transnacional Ralston Purina. Estas tres empresas conforman el oligopolio de los alimentos balanceados. El 77% de la soya subsidiada se dirigió a los grupos Bunge & Born, Romero, y a la empresa Pacocha, asociada a la Unilever. El 90% de la leche importada subsidiada fue canalizada a las filiales peruanas de Carnation y Nestlé y a las pasteurizadoras Unileche-Maranga y ECASA.

El monto total del subsidio entregado de ese modo fue aproximadamente 400 millones de dólares (alrededor de 180,000 millones de soles). Obsérvese que el costo total de las importaciones de alimentos en 1980 fue cercano a los 500 millones de dólares. Los subsidios, en consecuencia, llegaron a cubrir el 80% del valor que deberían haber pagado las empresas procesadoras por los insumos alimenticios importados. La clave aquí es de terminar: (1) si tal monto de subsidios se trasladó íntegramente al consumidor (2) si los subsidios se fijaron sobre cálculos que incluían ganancias exageradas para el oligopolio alimentario. En caso que así hubiera sido, el monto total de los subsidios pudiera haberse reducido sin aumentar los precios al consumidor final. Volveremos sobre esto más adelante.

En las descripciones anteriores se anotó también las proporciones y relevancia del abastecimiento nacional del oligopolio. Ya se señaló que las compras de trigo nacional son marginales (1%). En el caso de la leche, Carnation-Gloria y Ferulac-Nestlé compran entre un 50% y 30% de sus insumos lácteos en el país y Unileche - Maranga y ECASA (pasteurizadoras de Li

ma), entre un 25% y 35%. Como la producción de soya en el Perú es incipiente, las compras nacionales de soya son también marginales aunque las compras de aceite de semilla de algodón, aceites de pescado y de palma son más importantes. De todos modos, entre el 40% ^{y el 50%} de la materia prima oleaginosa es importada (soya y aceite de pescado). El maíz duro nacional a mediados de la década del 70 fue reducido a un 30% de las compras totales de maíz por Nicolini, Bunge y Purina. Hasta 1979 y 1980 esa proporción fue aumentando hasta el 60% y 70% pero en 1981 se ha revertido la tendencia bruscamente a favor de una mayor proporción de maíz importado (ello parece ser resultado de la política liberal de importaciones y del debilitamiento de ENCI, encargada también hasta ahora de algunas compras de maíz nacional).

4. Monto de Ventas y Tamaño de Mercados

Finalmente, conviene dar una idea del orden de magnitud de las ventas anuales de las principales empresas procesadoras de alimentos. Se ha tomado en cuenta el volumen producido de harina de trigo, aceites y grasas, alimentos balanceados y lácteos en 1979 y los precios establecidos en enero de 1981. (Cuadro 8).

La mayor parte de las empresas consideradas producen varios artículos que no se incluyen aquí; no están considerados por ejemplo fideos y galletas producidos por las molineras ni los derivados no comestibles de la industria oleaginosa. En lácteos se considera sólo las leches recombinadas y evaporadas. A pesar de ello, el grupo más importante es Nicolini que vende 152 millones de dólares de harina de trigo y alimentos balanceados; lo siguen Gloria y el grupo Bunge (Molinera Santa Rosa y Sid-sur) con ventas de 100 y 78 millones de dólares, respectivamente. La empresa COPSA, también del grupo Bunge vende grasas por 37 millones de dólares y el grupo Romero, 31 millones. Pacocha-Unilever y Ralston Purina venden 28 y 31 millones de dólares en grasas y alimentos balanceados, respectivamente. Nestlé vende 18 millones de dólares de leche evaporada.

En esta estimación las ventas anuales de los 6 alimentos básicos considerados llegan a 663 millones de dólares. Si se agregara azúcar,

CUADRO 8
 PERU, 1981: VALOR DE PRODUCCION ESTIMADO DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS PROCESADORAS DE ALIMENTOS
 ALIMENTOS (Millones de Soles y Dólares)

EMPRESA	PRODUCTO	Harina de Trigo (1)	Aceite (2)	Manteca (2)	Margarina (2)	Alimentos Balanceados (4)	Lácteos (3)	TOTAL	
								Millones de S/.	Millones de dólares
Nicolini		39,883				17,600		57,492	152
Cía. Molinera Santa Rosa		21,375				8,077		29,452	78
Molitania		4,724						4,724	27
Gobierno		10,333						10,333	12
Grupo Romero			10,970	689				11,659	31
Pacocha			6,870	1,227	2,526			10,623	28
Copisa			9,740	1,076	3,336			14,152	37
Oleotécnica				593				593	2
Oleoficio				463				463	1
Purina						11,653		11,653	31
EGASA - Maranza							5,596	5,596	15
UFA							4,073	4,073	11
Gloria S.A.							37,962	37,962	100
Perulac S/							6,640	6,640	18
Otros		11,682	12,901	179	309	19,246	1,084	45,401	120
Total en Soles (Mill.)		87,997	40,461	4,227	6,171	56,585	55,355	250,816	663
Total en Millones de Dólares		213	107	11	16	150	140	663	

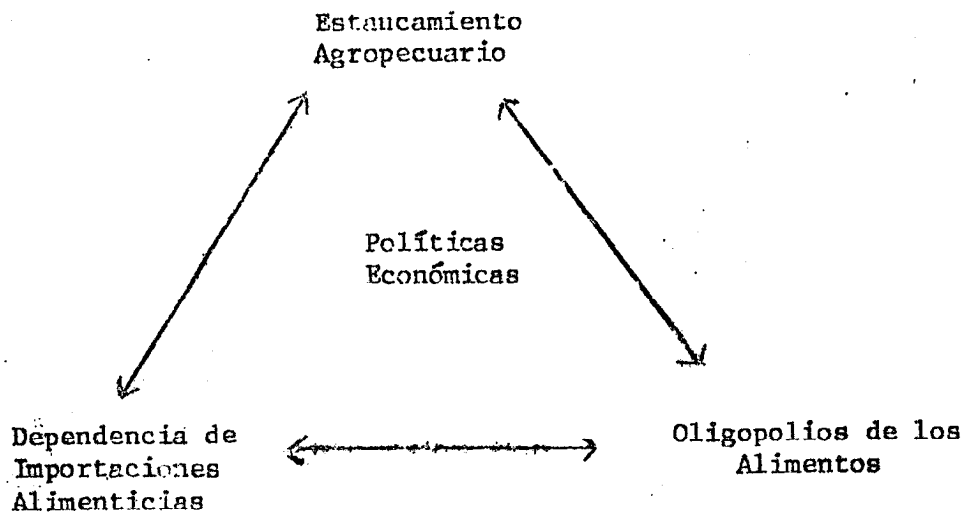
Fuente: Elaboración propia en base a dos Programas de Abastecimiento 1980 del Ministerio de Agricultura. Las cantidades de los productos se han tomado de los respectivos programas: (1) Harina de Trigo, pág. 3; (2) Aceites y Grasas, pág. 3; (3) Lácteos, pág. 10; (4) Alimentos Balanceados se han tomado de Díaz, Jorge y Morgan, Mariluz. "Las Transnacionales en la Agroindustria Peruana: el Caso de los Alimentos Balanceados y los Sembradores de Maíz". ECO, 1978, pág. 12; (5) Se considera exclusivamente las ventas de leche evaporada.

La estimación toma como producción base la de 1979 y los precios de venta de los productos, los promulgados al 4 de enero de 1981. El tipo de cambio es S/. 378 por dólar.

arroz, cerveza y el resto de los alimentos elaborados esta cifra se ubicaría probablemente entre los 1,600 y los 2,000 millones de dólares. Pueden considerarse mercados grandes los de alimentos balanceados, cerveza, harina de trigo, azúcar, leche evaporada, aceite y fideos (ventas anuales entre los 70 y 250 millones de dólares). Son mercados medianos los de las galletas y la leche pasteurizada (ventas anuales mayores a los 200 millones de dólares) y mercado pequeño los restantes alimentos elaborados. Es interesante observar que las ventas del oligopolio molinero (harinas y alimentos balanceados) se acercan a los 500 millones de dólares anuales. Los oligopolios lácteos y oleaginosas sobrepasan los 150 y 130 millones de dólares en sus ventas anuales, respectivamente. Estas cifras permiten tener una idea más precisa de las magnitudes de valor que están en juego en las políticas de precios y subsidios que se discutirán más adelante.

IV. RELACIONES ENTRE ESTANCAMIENTO AGRARIO, IMPORTACIONES ALIMENTICIAS Y OLIGOPOLIOS

Un gráfico sencillo puede ayudar a comprender las relaciones que parecen haberse establecido entre los tres aspectos del sistema alimentario peruano reseñados en la sección anterior.



El análisis de la interacción entre estos aspectos del proceso de desarrollo del sistema agroalimentario peruano excede los límites de este trabajo. Sólo quisiéramos señalar algunas líneas de reflexión a manera de hipótesis.

Las políticas económicas del Perú y de los países exportadores de alimentos se colocan en el centro del Gráfico indicando que ellas median en las relaciones entre los tres fenómenos.

1. Estancamiento y Dependencia de Importaciones

Al cuestionar la justificación oficial de las importaciones, que sostenía que ellas eran necesarias dado el estancamiento de la producción interna^{27/} y colocar la pregunta en términos de hasta qué punto las importaciones también generan estancamiento, remitimos a un análisis de la política económica (comercialización, tipo de cambio, aranceles, etc.) y especialmente la política de precios y a un análisis del comercio internacional de alimentos. Varios trabajos están contribuyendo a esclarecer este punto.^{28/}

2. Oligopolio y Dependencia de Importaciones

El oligopolio de la industria alimentaria no es un caso particular o aislado. Es sólo una expresión de la industria capitalista dependiente que existe en el Perú. El oligopolio transnacional es la forma natural de la organización industrial capitalista y supone la integración subordinada del aparato industrial del país en la industria y sistema alimentario mundial.

Aspecto particular de esta integración es la propiedad mayoritariamente extranjera de empresas estratégicas de la industria alimentaria y la dependencia tecnológica establecida. Mientras en los países desarrollados la industria alimentaria surgió de la división del trabajo y la especialización en la agricultura, en el Perú, como en otros países del Tercer

^{27/} Ver nuestro trabajo: Industria Agroalimentaria y Transnacionales. Cap. II (Lima, 1978).

^{28/} Véase Hopkins, Gonzáles Vigil, et.al., Elena Alvarez, Política Agraria y Estancamiento de la Agricultura 1969-77. (Lima, 1980).

Mundo, fue implantada desde fuera, con tamaños de planta y tecnologías que suponían alto nivel de desarrollo capitalista y que desde el inicio requerían la subordinación de la agricultura nacional y su utilización sólo como fuente complementaria de insumos. La fuente principal de abastecimiento, por razones tecnológicas como en el caso de los molinos de cilindro y las cervecerías, o por razones financieras (por la existencia de sobreproducción) sería necesariamente la agricultura extranjera.^{29/}

3. Oligopolio y Estancamiento

Cada vez es más claro que uno de los factores que más ha influido en el estancamiento del agro nacional es la política de precios y la política económica general desfavorable a la producción interna.

Lo que no está aun estudiado es el rol que han jugado en la generación de esa política económica los condicionamientos propios de la estructura oligopólica de la industria y el comercio interno e internacional de alimentos. El estancamiento de cultivos o regiones agrarias o su crecimiento regulado por la demanda a veces monopsónica de algunas empresas (evaporadoras de leche, cerveceras, desmotadoras, etc.) no es un fenómeno desligado del funcionamiento oligopólico. Una simple mirada a los procesos de negociación en que se gasta la política de importaciones y de precios nacionales e importados de la leche, trigo, maíz, oleaginosas, bastaría para evidenciar el vínculo.

Por ello es que para estudiar el estancamiento no basta el análisis de series estadísticas largas de producción y precios internos de productos agropecuarios. Ello debe completarse con el análisis de las cantidades importadas y los precios de compra por las agroindustrias instaladas en el país.

^{29/} Algunos aspectos de la problemática tecnológica en la industria alimentaria han sido tratados en el CONITE y por F. González Vigil en DESCO. Este último dentro del enfoque de la internacionalización del capital, mucho más apropiado que los estudios convencionales sobre tecnología.

4. Algunos Mecanismos de Retroalimentación de la Dependencia y el Estancamiento

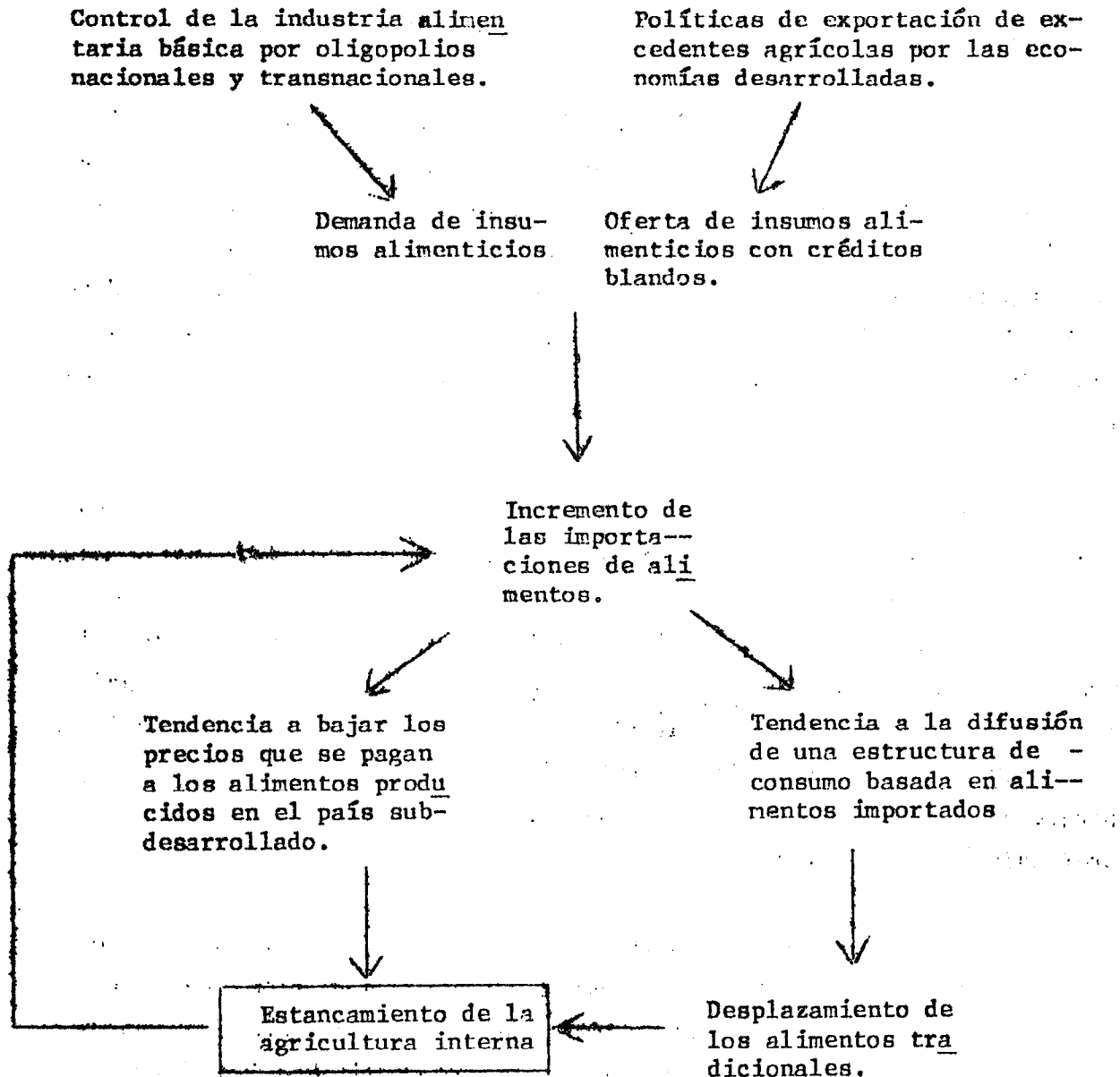
Es el modelo de desarrollo agroindustrial (y el modelo de desarrollo económico en general) que ha seguido el Perú la causa profunda del establecimiento de esta esquema en que los tres aspectos parecen reforzarse mutuamente. Señalemos alguno de los mecanismos de retroalimentación que se desprenden de la experiencia de los años recientes:

Establecido el control oligopólico de la industria alimentaria, las políticas de abaratamiento del costo de vida (y de los salarios) por los gobiernos del país subdesarrollado confluyen con las políticas de promoción de exportaciones de excedentes agrícolas por parte de los gobiernos de los países desarrollados. Los precios internos de los cereales, lácteos y oleaginosas tienden a ser fijados no tanto por los costos internos de producirlos sino por el costo de importarlos con créditos blandos y otras facilidades.

Los precios relativos de los alimentos con gran componente importado bajan respecto de los alimentos nacionales desplazándolos gradualmente de la dieta de la población. A la disminución de los precios de los productos agrícolas nacionales debido a la desleal competencia de los alimentos importados se suma la reducción de la demanda por alimentos nacionales por parte de la agroindustria y la población consumidora. Estancada la agricultura, se instala un círculo vicioso: aumentan las importaciones porque no crece la producción interna y las importaciones contribuyen a profundizar ese estancamiento.

El punto de partida de este proceso no es necesariamente el control oligopólico de la industria alimenticia. En algunos casos este control puede haber sido establecido o reforzado por la política de importaciones de alimentos. De todos modos, el resultado final es siempre: oligopolio en la industria alimenticia, creciente dependencia de importaciones y estancamiento agropecuario nacional.

ESQUEMA: MECANISMO DE RETROALIMENTACION DEL ESTANCAMIENTO AGROPECUARIO
DEPENDIENTE



Para hacer evidentes algunas de las aseveraciones anotadas, debe considerarse que el grado de dependencia de abastecimiento importado por parte de la industria alimentaria es mayor que la dependencia global. En otras palabras: la mayor parte de las importaciones tienen como destino - los oligopolios alimentarios: el 93.7% del trigo que utiliza la rama molinera es importado, así como el 76% de la leche usada por la rama de lácteos, el 45% del maíz, el 99% de la soya y el 72% de la cebada cervecera. El Gráfico 7 ilustra esta situación tomando un promedio aproximado de las importaciones anuales de insumos alimenticios como parte del abastecimiento total de insumos de 5 ramas de la industria de alimentos.

La industria alimentaria oligopolizada se constituye de este modo en el eje del modelo agroindustria del país subdesarrollado.^{30/}

V. EL SISTEMA ALIMENTARIO Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS RECIENTES

1. La Política Económica Alimentaria 1963-1976^{31/}

Dentro de una estrategia de desarrollo basada en incremento de la participación del Estado en la economía, controlando algunas de las áreas estratégicas de la producción y comercialización, el proteccionismo a la industria nacional y la ampliación del mercado interno a través de reformas como la agraria, de la empresa etc., el Gobierno Militar intentó entre 1968 y 1976 una política alimentaria que puede sintetizarse de la siguiente manera:

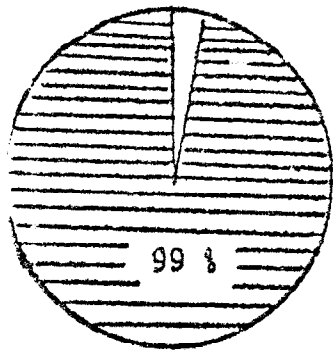
^{30/} El énfasis en este mecanismo de estancamiento de la agricultura subdesarrollada no debe tomarse como negación de otros factores tanto o más importantes como causas del atraso de la agricultura del Tercer Mundo. En particular, el sistema latifundio-minifundio y las políticas económicas favorables a la exportación agrominera deben ser consideradas también como causas del atraso agropecuario.

^{31/} Un análisis detenido es realizado en nuestro trabajo Política Económica y Transnacionalización Alimentaria (en preparación).

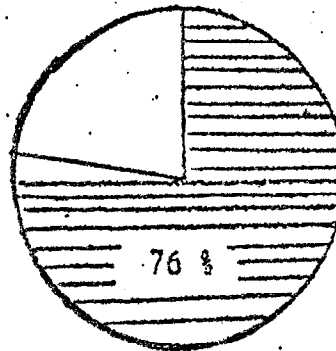
GRAFICO N° 7

DEPENDENCIA DE IMPORTACIONES - INDUSTRIA ALIMENTARIA (en términos físicos)

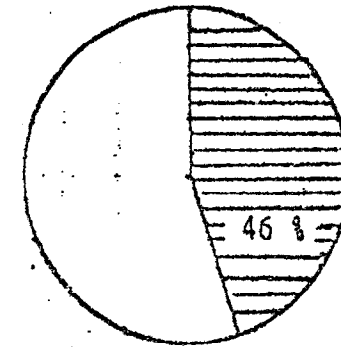
PERU, 1975 -1980.



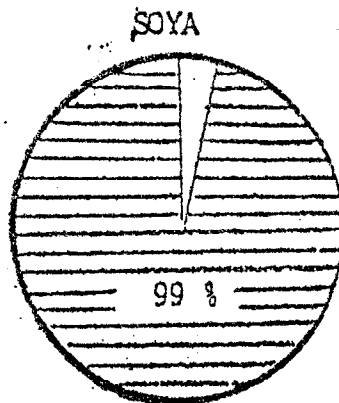
TRIGO



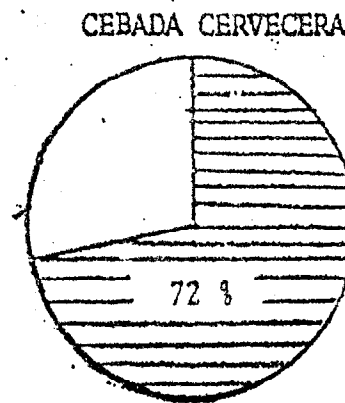
LECHE



MAIZ DURO



SOYA



CEBADA CERVECERA

NOTA: Cifras aproximadamente anuales.

FUENTE: Lajo, Manuel. Efectos de la Agribusiness sobre el Desarrollo Agrícola y Alimentario - Teoría y Evidencia en Latinoamérica. Rev. Mondes en Developpment. N° 30 - 31. Paris.

i) Control estatal de las importaciones de los insumos alimenticios sin modificar el control oligopólico del procesamiento industrial ni de la comercialización mayorista del producto elaborado.

ii) Política de control de precios, tipo de cambio fijo, protección arancelaria del mercado interno de productos procesados, subsidios a la importación de insumos alimentarios para evitar las alzas de precios.

iii) Las políticas señaladas anteriormente tuvieron nocivos resultados: incentivaron el crecimiento de las importaciones alimenticias al abaratar su costo mediante subsidios y tipo de cambio subvaluado provocando importantes déficits en las empresas estatales importadoras, estimulando una dieta basada en alimentos elaborados y ampliando estos mercados. Todo ello contribuyó a desincentivar la producción interna de alimentos neutralizando en muchos casos los efectos que hubiera tenido la modificación de la tenencia de la tierra que se llevó a cabo a través de la Reforma Agraria.

2. La Política Económica Alimentaria del Gobierno Actual

Desde julio de 1980 el nuevo gobierno civil del Presidente Belaún de intenta una política alimentaria encuadrada dentro de una estrategia de estabilización de tipo neo-liberal.

La política de estabilización está basada en la restricción de la oferta monetaria; el mantenimiento del tipo de cambio "real" a través de continuas mini-devaluaciones; el aumento de la tasa de interés para lograr que alcance niveles superiores a la tasa inflacionaria, la rebaja de los aranceles para disminuir la protección y a la industria nacional, con lo que se espera aumentar la eficiencia del aparato productivo interno; la reducción y eliminación de los subsidios a los alimentos, combustibles y servicios públicos; el otorgamiento de incentivos a la inversión externa espe

cialmente en minería y petróleo; el pago puntual de la cuantiosa deuda externa que tiene el país y la liberalización de las importaciones en general.^{32/}

La estrategia de desarrollo que se expresa en este programa de estabilización implica una sustancial disminución de la participación del Estado en la economía; e incluye una redefinición de la política industrial, agropecuaria y minera que asume como prioritario el sector exportador tradicional (minero y petrolero) y en menor medida, el sector industrial de exportación no tradicional.

En ese sentido el mercado interno especialmente el que atiende a las necesidades básicas de la mayoría de la población, podría ser aun más deprimido. Es esto último lo que se ha observado en la política de remuneraciones del régimen: los reajustes de sueldos y salarios no han compensado la pérdida del poder adquisitivo, resultante de la inflación.

En el campo agrario y alimentario las políticas del nuevo gobierno se expresan en la Ley de Promoción y Desarrollo Agropecuario promulgada el 17 de noviembre de 1980 y en la reestructuración del sector público agrario y alimentario (Ley Orgánica del Sector Agrario).

Algunas de las orientaciones centrales de la Ley de Promoción y Desarrollo Agropecuario permiten delinear el marco general de la política agraria y alimentaria del régimen.

^{32/} Los voceros oficiales afirman que esta liberalización de importaciones contribuye al combate contra la inflación ya que evita la emisión monetaria excesiva resultante del saldo positivo en la balanza de pagos y por otro lado, contribuiría a reducir los precios de las manufacturas importadas, reduciéndose la "ineficiencia" derivada del proteccionismo. Si se supone que la emisión monetaria es la causa única o principal de la inflación y que el mercado internacional es de competencia perfecta (y no tanto o más oligopólico que el mercado peruano), estas afirmaciones serían correctas. No siendo ciertos los supuestos, la argumentación se describe como justificación ideológica de los intereses económicos que buscan la transnacionalización subordinada de la economía peruana.

a) En cuanto a la producción y comercialización interna, la ley elimina los intentos de planificación de los cultivos básicos realizados por el Gobierno Militar (núcleos de productores, cierta programación de -- cultivos, etc.) y declara libertad de comercialización de productos agropecuarios.

b) Respecto de la política de precios y subsidios, se suprimen los controles y regulaciones de precios, aunque podrían existir en "circunstancias excepcionales" y se establece que los subsidios al consumo --cuando los haya-- tendrán carácter temporal. Se establece la posibilidad de -- que existan precios de garantía o de refugio para algunos productos.

c) La ley liberaliza completamente la importación y comercialización interna y externa de productos y subproductos agrarios y de insumos de uso agrario, eliminándose la exclusividad estatal que existía en importaciones de alimentos básicos y fertilizantes. (Esto significará devolver a los oligopolios de la industria alimentaria la facultad de importar sus insumos libremente. Como además no habrá controles de precios, la producción agrícola en su conjunto enfrentará la competencia de los productos agropecuarios importados).

d) Se establecen importantes incentivos tributarios mediante reducción y exoneración de diversos impuestos a las personas y empresas dedicadas a la "actividad agraria" (ésta es definida de manera tan amplia que podría incluir a los oligopolios alimenticios, aunque esto, será definido recién en el Reglamento de la Ley). Se amplía hasta 1999 las exoneraciones tributaria pre-existentes. La reinversiones de utilidades son también incentivadas mediante liberaciones de impuestos.

e) Se estimula la creación de empresas privadas de servicios y asistencia técnica.

f) En cuanto a la Política Crediticia se autoriza la hipoteca de la tierra como garantía por los préstamos (lo que ha sido señalado como la apertura a la posibilidad de reconcentración de la tierra, aunque la ley -

indica la intervención del Ministerio de Agricultura en caso de remate del predio agrario).

g) Se modifica algunas disposiciones de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva permitiéndose la adjudicación de amplias extensiones de tierras a empresas extranjeras. En la anterior Ley existía la obligatoriedad de participación del Estado en este tipo de proyecto de desarrollo forestal, agrícola o pecuario. Este es al parecer uno de los principales objetivos reales de la Ley.

h) Se concluye el proceso de afectación de tierras con fines de reforma agraria.

i) Finalmente se establece la posibilidad de que las empresas reorganizadas (Cooperativas Agrarias de Producción y SAIS) sean reestructuradas o cambien su organización empresarial.

La nueva Ley Orgánica del sector público agrario reorganiza este Ministerio cuyas funciones respondían a las políticas del Gobierno anterior que enfatizaba las tareas de regulación de la producción y comercialización. De hecho, aunque la agricultura es declarada como primera prioridad de la política gubernamental la asignación presupuestaria a este sector público: sólo 2.5% del gasto público, y el debilitamiento de muchas de sus funciones parecen demostrar lo contrario.

En el proyecto de desarrollo que llevó adelante el Gobierno Militar hasta 1975-1976 la reforma agraria estuvo destinada a eliminar el latifundio y los regímenes de trabajo pre-capitalistas. También se puso mucho énfasis en grandes proyectos de irrigación --sobre todo en la costa-- para ampliar la frontera agrícola. Sin embargo, la política alimentaria, como se ha sintetizado en un esquema anterior, y la política económica en general permitió que la estatización de las importaciones y la fijación de subsidios a los insumos alimenticios se tornaran favorables a la consolidación y fortalecimiento del oligopolio de la industria alimentaria. Pero el efecto principal de esta política fue contribuir al estancamiento de la

producción agropecuaria interna.

Entre 1976 y 1980 no ha existido un proyecto de desarrollo a largo plazo sino más bien un proceso de "transferencia de poder a los civiles" junto con diversos esfuerzos de estabilización para enfrentar la peor crisis económica del Perú en el Siglo XX.

El proyecto que se intenta aplicar desde 1980 es muy similar al aplicado ya en países como Chile y Argentina. Como respuesta a las ineficiencias y distorsión de la política proteccionista de industrialización por sustitución de importaciones, el modelo neo-liberal pretende que el mercado libre impondrá la eficiencia y finalmente el desarrollo.

La agricultura y la alimentación no constituyen una excepción en el esquema teórico y de política económica del modelo neo-liberal. Se supone que el Perú tiene ventajas comparativas en determinados cultivos y que debe concentrar su esfuerzo productivo en ellos, importando los alimentos que no pueda producir. Se supone que existen "precios realistas" que el mercado internacional y el mercado nacional "liberado" reflejará plenamente. Se oculta que algunos de esos precios realistas incluyen ganancias excesivas de algunos oligopolios internacionales y también subsidios gubernamentales a la exportación de excedentes agropecuarios de los países desarrollados. Se ignora la composición mayoritariamente minifundista y andina de los productores agropecuarios del Perú; los que pese a su rudimentaria tecnología ya han resistido durante varias décadas la competencia de los cereales, lácteos y oleaginosas importadas, producidas por las agriculturas más avanzadas (no hace falta recordar la asombrosa productividad de la agricultura norteamericana de cereales o la de Nueva Zelanda en lácteos).

La política alimentaria del nuevo régimen, en nuestra opinión, profundizará las deformaciones del sistema alimentario peruano. Si de ventajas comparativas se trata, lo más probable es que el Perú no debiera tener agricultura alimenticia porque resultaría más barato comprar excedentes con subsidios desde países desarrollados.

Si de respetar los precios realistas se trata la eliminación de - la ineficiente y contraproducente intervención estatal dejaría en un reducido número de empresas oligopólicas nacionales y transnacionales la facultad de fijar tales precios realistas. Piénsese, por ejemplo, en el mercado internacional de granos, controlado en más del 85% por 5 empresas transnacionales.^{33/}

Las consideraciones anteriores hacen necesarias la formulación de una propuesta alternativa que supere las limitaciones tanto del reformismo proteccionista como de las de su respuesta neo-liberal.

VI. LINEAMIENTOS DE UNA REFORMA DEL SISTEMA ALIMENTARIO

Esta propuesta es sólo un aspecto de una estrategia más global de desarrollo nacional que tome como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías de la población y que postule la viabilidad del desarrollo económico de la nación peruana.

El sustento de este proyecto está constituido por el bloque social - afectado negativamente por los proyectos reformistas y neo-liberal: los trabajadores asalariados (obreros y empleados) urbanos y rurales, los campesinos y desocupados.

La propuesta parte del concepto de sistema alimentario, lo que implica que la transformación incluye la producción agropecuaria, la comercialización y procesamiento agroindustrial, el marco de la política económica general y las relaciones de intercambio internacional de alimentos. Trata por ello de evitar la fragmentación observada en el pasado entre una política de reforma de la tenencia de la tierra que sin embargo se daba simultáneamente con una política de incremento de las importaciones de alimentos y de consolidación del oligopolio en la industria y el gran comercio distribuidor de alimentos.

^{33/} Dan Morgan Op.cit.

No se pretende exhaustividad. Tan sólo se trata de señalar algunas ideas para un futuro trabajo más completo.

1. Objetivos

- 1.- Alcanzar la seguridad alimentaria de la población y del Perú superando las actuales tendencias hacia una mayor dependencia de importaciones o hacia la vigencia ciega del principio de las ventajas comparativas en la producción agropecuaria.
- 2.- Ruptura del control oligopólico del sistema alimentario peruano por el gran capital nacional y transnacional. La eliminación de las rentas monopólicas es el primer paso en la búsqueda de la eficiencia.
- 3.- Remontar la tendencia al incremento de las importaciones en alimentos básicos, haciendo que ellas no vuelvan a constituirse en desincentivo a los cultivos nacionales que se definan prioritarios.
- 4.- Cambio drástico, pero gradual y planificado, del patrón de consumo de la población. La definición de una canasta básica prioritaria de alimentos permitirá coordinar toda la política económica hacia la adopción de un nuevo patrón de consumo y de producción.
- 5.- Convertir a la agroindustria en estímulo y no obstáculo al desarrollo del agro nacional, evitando que continúe el uso de la agricultura interna como fuente de abastecimiento suplementaria que amortigua las fluctuaciones de costos de insumos internacionales para un reducido núcleo de empresas agroindustriales privadas.

El objetivo de seguridad alimentaria no implica una autarquía sino un mínimo de autosuficiencia en los alimentos estratégicos: cereales, lác-

teos, oleaginosas, tubérculos y raíces. Ello implica que no se importarán los alimentos más baratos en el mercado internacional si ello atenta contra la producción interna de los bienes de la canasta básica prioritaria. Pero tampoco se podrá mantener una producción interna de esos bienes a niveles de productividad muy bajas. El esfuerzo deba en consecuencia concentrarse en el aumento de la productividad en la producción interna de los alimentos incorporados en la canasta básica, cubriéndose transitoriamente el déficit con importaciones.

2. Instrumentos de Corto y Largo Plazo

En lo inmediato, la reforma del sistema alimentario requiere readequar los instrumentos de política económica a los nuevos objetivos.

Partiendo del actual sistema alimentario, algunas de las más importantes medidas de corto plazo son las siguientes:

a) Democratizar el control de costos y precios de alimentos básicos. Durante 1981 algunas dependencias del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio han concentrado las facultades de estudiar los costos de los oligopolios alimentarios y de preparar los decretos de reajustes de precios. Aquí se propone que se constituya un Consejo Nacional de Costos y Precios de Alimentos Básicos, integrado por representantes de los industriales, trabajadores de la industria alimentaria, municipalidades, agricultores proveedores de insumos nacionales y el Estado, que supervise y defina los costos y precios del pan, leche, fideos, alimentos balanceados, aceites y pollos y huevos, como un primer paso hacia la disminución del control oligopólico de los alimentos básicos. Un proyecto de ley en este sentido fue admitido a debate por unanimidad en la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1980.

b) Planificación de las importaciones de alimentos. El mismo Consejo Nacional de Alimentos Básicos tendría a su cargo la aprobación y supervisión de los programas de importaciones, de modo de evitar la competencia desleal que ha sufrido durante largos períodos la agricultura nacional.

c) Redefinición de las políticas de crédito, asistencia técnica, inversiones y comercialización interna: El mismo Consejo de Alimentos Básicos, o tal vez una instancia aun más representativa debiera definir una canasta básica prioritaria de alimentos. Las políticas de crédito, inversiones y de comercialización se orientarían entonces hacia el apoyo a la producción y el aumento de la productividad en tales productos. El énfasis debiera estar no sólo en el apoyo a los agricultores comerciales sino en un apoyo superior a la mayoría de los productores agrarios, que son minifundistas. Esta sería la única posibilidad de aumentar el ingreso y el empleo masivamente. Los mecanismos concretos se han detallado para el caso de la leche (ver nuestro ensayo La Reforma del Abastecimiento de Leche en el Perú) pero pueden extenderse para los productores de trigo, maíz, olcaginasas, cebada, cerveza, etc. Las acciones asistenciales aisladas no han tenido ni tendrán resultados significativos.

d) Evitar las consecuencias de la inflación y la devaluación en producción agropecuaria: subsidios al productor. En una economía inflacionaria los campesinos y agricultores suelen sufrir más intensamente la pérdida del valor real de sus cosechas (a veces pactadas a un precio anticipado para obtener semillar o insumos) y el aumento de los costos en fertilizantes, pesticidas, herramientas, forrajes, etc. Por otro lado, la única forma de rectificar la heterogeneidad del agro (una minoría empresarial y una mayoría minifundista estancada) es movilizar los recursos mayoritarios a través de crédito, fertilizantes, forrajes subsidiados. El incremento de la producción que se obtenga compensaría holgadamente el costo de los subsidios directos al productor nacional. Ello es aun posible de realizar a través de ENCI.

En el mediano plazo, debe reformarse íntegramente los sistemas de producción, procesamiento y consumo de los alimentos básicos. Es posible, por ejemplo, ahorrar a la población decenas y cientos de millones de dólares simplemente cambiando los hábitos de consumo (el de la leche evaporada es sólo un ejemplo). Es posible disminuir en magnitudes importantes la importación de granos si se logra reactivar la producción de granos nacionales como quinua y cebada. Sin embargo, gran parte de las reformas especí-

ficas (trigo, maíz-alimentos balanceados, lácteos, oleaginosas, azúcar, etc.) implica cambios estructurales que afectarán la distribución de los ingresos y el poder económico tan concentrado en el Perú. Por ello es posible que esta reforma requiera el fortalecimiento, desarrollo o creación de empresas estatales democratizadas en la industria alimentaria.

En lácteos, la reforma implica la sustitución de la leche evaporada por la leche en polvo entera, importada al inicio, y de producción interna después. En el trigo, se trata de reactivar la molinería pequeña y mediana de provincias, subsidiando sus compras de trigo nacional creando efectivos precios de refugio para la producción interna, estableciendo además un porcentaje mínimo obligatorio de uso de trigo nacional por el oligopolio molinero. En oleaginosas, se debe seguir desarrollando la sustitución de la soya importada por la nacional, incrementar la producción palma aceitera, aguaje (oleaginosa de la selva) y aceite de pescado. En la línea de maíz-alimentos balanceados-avícola, debe evitarse la reversión (que se observa en 1980-1981) de la tendencia a desplazar el maíz importado por el nacional; debe reevaluarse la política de apoyo al consumo de carne de ave observado en la década del 70.

En todos los casos se debe apoyar resueltamente la creación de agroindustrias integradas por los productores agropecuarios, lo que es indispensable para el cambio del modelo agroindustrial impulsado por el agro negocio transnacional. Esto también permitirá la retención del excedente rural por los productos rurales.

En el largo plazo, como parte de una estrategia de desarrollo autocentrado, dentro del sector productor de bienes de consumo de masas, la industria y agricultura de alimentos deben ser planificadas democráticamente. Algunas vías de superación del actual estancamiento del agro son: la democratización de los circuitos de comercialización, hoy oligopolizados por la agroindustria o el gran comercio; la agroindustrialización de la agricultura pequeña (la que solo es posible en un mercado de alimentos no monopolístico) y la planificación estricta de las importaciones de alimentos.

El nuevo sistema alimentario se orienta a la redefinición del lugar que ocupa actualmente el Perú en la división internacional del trabajo: requiere una disminución de la importación de la actividad exportadora (más del 25% del PBI) porque lleva a una mayor correspondencia entre el patrón de producción y el de consumo interno tanto en alimentos como en el conjunto de la economía.

Estas son, empero, sólo algunas ideas que requieren estudios más profundos pero no por ello menos urgentes. El Perú no ha tenido un proyecto nacional de desarrollo agroalimentario. Por ello los distintos gobiernos sólo atinaron a adaptarse a las grandes fuerzas internacionales del sistema alimentario. Los resultados son evidentes. Pero también es cierto que aun no son irreversibles las principales tendencias nocivas señaladas en este trabajo.

VII. CONCLUSION

En el campo alimentario se expresan con inusitada transparencia las contradicciones propias de la economía capitalista dependiente. Lo se trata de un aspecto excepcional: la industria en su conjunto y no sólo la industria alimentaria es oligopólica, desnacionalizada y extremadamente vulnerable respecto de las importaciones de insumos y equipos; la agricultura en su conjunto y no sólo la agricultura proveedora de la agroindustria es en su mayoría minifundista, tiene una baja productividad y se debate en el estancamiento y la involución (excepto un reducido sector moderno): la política económica en su conjunto y no sólo la política alimentaria está condicionada por graves limitaciones estructurales que la orientan a reproducir el círculo vicioso que renueva a escala ampliada la pobreza y la dependencia (uno de los mecanismos perversos más evidentes consiste en una política económica favorable a la importación de alimentos básicos ofrecidos con grandes facilidades por los países desarrollados junto a un paralelo desinterés o falta de suficiente apoyo a la agricultura nacional).

Se ha señalado que los rasgos básicos del sistema alimentario perua-

no actual son el oligopolio, la dependencia de importaciones y el estancamiento de la agricultura, fenómenos estrechamente vinculados recíprocamente. A la luz de un análisis empírico de estas realidades, la visión de la política económica alimentaria del anterior y actual gobiernos las descubre como inadecuadas para corregir y remontar los problemas estructurales señalados.

Es por ello que los esfuerzos actuales de los productores agrarios del Perú, campesinos y agricultores, se orientan crecientemente a la búsqueda de una estrategia y política económica superior a la proteccionista y a la neoliberal.

DEUDA VS. CRECIMIENTO: UN DILEMA POLITICO

Por: OSCAR DANCCOURT

Serie: Documentos de Trabajo

Marzo, 1987

Nº 71

"Quizas, la decisión mas importante tomada por los países latinoamericanos, desde mediados de 1982, fue continuar sirviendo la deuda externa pública, aún con retrasos e incumplimientos, y ofrecer extraordinarias facilidades para el servicio de la deuda externa privada..." (Carlos Díaz Alejandro 1984).

"Una política macroeconómica sobre-contractiva engrosa el superávit comercial. Esto puede explicarse por que los planes de estabilización aplicados durante 1983-1984 bajo el patrocinio del Fondo Monetario Internacional fueron tan exitosos en generar los superávits comerciales deseados, mientras incumplían sus propias proyecciones de inflación, por exceso, y de crecimiento, por defecto. Se sabía, desde el principio, que estas proyecciones de inflación y crecimiento eran una quimera". (Carlos Díaz-Alejandro, 1984).

"Dicen que el país está en venta, que es para pagar la deuda externa" (Miki Gonzáles).

BIBLIOGRAFIA

- FIGUEROA, Adolfo
1982 "El Problema Distributivo en Diferentes contextos Sociopolíticos y Económicos. Perú 1950-1980". CISEPA FUC.
- CLINE, William y Weintraub, Sidney
1981 "Economic Stabilization in Peru, 1975-78, Economic Stabilization in Developing Countries, The Brookings Institution, Washington.
- DIAZ-ALEJANDRO, Carlos F.
1984 "Latin American Debt: I Don't Think We Are in Kansas Anymore, Brookings Paper on Economic Activity, 2.
- DANCOURT, Oscar
1985 "Déficit Fiscal e Inflación: El Reves de la Trama", Inflación y Redistribución en el Perú, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- 1986 "Sobre las Políticas Macroeconómicas en el Perú, 1970-1984, Documentos de Trabajo N° 12, Instituto de Estudios Peruanos.
- LOPES, Francisco L.
1986 "Inflation and External Debt Problems in Latin America, Texto para Discussao N° 129, Pontificia Universidade do Rio de Janeiro.
- KALECKI, Michal
1970 "Aspectos Políticos de la Ocupación Plena", Ensayos Escogidos sobre Dinámica de la Economía Capitalista, Fondo de Cultura Económica, México.
- SCHYDLOWSKY, Daniel
1981 "Comments, en Cline, op.cit.
- 1983 "La Promoción de Exportaciones No Tradicionales en el Perú, Asociación de Exportadores, Lima.
- VEGA-CENTENO, Máximo, Pizarro, Juan y Remenyi, María Antonia
1985 "La Política de Salarios: Perú, 1975-1985, mimeo.
- HICKS, Sir John
1983 "IS-IM: An Explanation", Modern Macroeconomic Theory, Jean-Paul Fitoussi (ed.), Basil Blackwell.
- THORP, Rosemary
1985 "Inflación y Estabilización en América Latina". Fondo de Cultura Económica, México.
- 1986 "Políticas de Ajuste en el Perú, 1978-1985: Los Efectos de una Crisis Prolongada, Economía, Vol. VII, N° 14, Lima.

DEUDA VS. CRECIMIENTO: UN DILEMA POLITICO*

Oscar Dancourt**

* Basado en parte en el documento de trabajo M-003 del Proyecto PER-85-007-OIT-PNUD-INP.

** Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía.

"Es claro que Alemania solo puede realizar pagos anuales, durante una serie de años, disminuyendo sus importaciones e incrementando sus exportaciones, esto es, ampliando el superávit disponible para efectuar estos pagos al exterior.

Después de descartar la posibilidad de un incremento de las exportaciones, agrega:

"Del lado de las importaciones, algo más es posible. Una apreciable reducción del gasto en importaciones puede obtenerse bajando el nivel de vida.

Para garantizar los pagos anuales, y para fijar un límite al monto total de las reparaciones, fue necesario crear una "comisión". Acerca de ella, Keynes afirma:

"Solo fue posible ubicar este organismo en el lugar que le permitiese realizar la máxima exacción, dándole amplios poderes sobre la vida económica de los países enemigos que, de aquí en adelante, serán tratados como estados en bancarota a ser administrados por y en beneficio de sus acreedores.

Y las consecuencias son nefastas,

"Una nación deudora no ama a sus acreedores (...) si su desarrollo futuro es ahogado indefinidamente por el tributo anual que debe pagar (...) cualquier ruptura ulterior de las relaciones pacíficas siempre traerá consigo la inmensa ventaja de evadir el pago de la deuda externa".

La gran diferencia entre la situación descrita por Keynes y la que atraviesan los países latinoamericanos — como remarca Díaz-Alejandro en la cita que abre este texto — reside en que los gobiernos de estos últimos pueden (pudieron) optar entre servir o no sus deudas externas. El objetivo de este texto es discutir el sustrato macroeconómico de este dilema político — pagar o no pagar — tal como se presenta en la economía peruana, bajo el supuesto que hace equivalente mantener el favor del electorado y elevar el nivel de actividad económica.

INTRODUCCION

Deuda y democracia parecen ser términos antónimos en la sociedad peruana. Desde 1980, los gobiernos surgidos de las urnas se debaten entre honrar sus deudas externas u honrar los votos de sus electores, entre conservar su credibilidad ante la banca internacional o conservarla ante sus gobernados.

El Ex-presidente Belaúnde optó por el primer término de esta disyuntiva sin reparar que en una democracia, por muy latinoamericana que sea, la banca extranjera no es parte del electorado. Por el contrario, el Presidente García durante su primer año de mandato impuso topes unilaterales al servicio de la deuda externa y, simultáneamente, impulsó una reactivación económica basada en el mercado interno, única en la última década. Sin embargo, sería prematuro considerar caduco el dilema político antes enunciado.

La historia reciente de la política macroeconómica en el Perú es la historia de su deuda externa. Y la historia de su deuda externa es la historia del terrible empobrecimiento de la sociedad peruana ocurrido en los últimos 10 años. Y, sin embargo, no es una historia novedosa o peculiar, en sus rasgos básicos.

Refiriéndose a las reparaciones de guerra impuestas sobre los vencidos en la I Guerra Mundial, Keynes^{1/} señalaba que:

^{1/} The Economic Consequences of the Peace, Collected Writings t. II.

cio, este tope debe determinarse tomando en cuenta la contracción de los desembolsos que él mismo genera.

La segunda, es que en la economía peruana las remesas al exterior de las subsidiarias de empresas extranjeras ejercen una presión en la balanza de pagos cuantitativamente similar a la del servicio de la deuda pública (Dancourt 1986). Sin embargo, como una porción importante de estas remesas se hacen por concepto de pagos de préstamos e intereses (deuda externa privada), están entonces incluidas en nuestro concepto de flujo neto por deuda externa total.

De esta igualdad entre el superávit comercial y el flujo neto por deuda externa, se deduce que -dado un valor de las exportaciones- mientras mayor sea el flujo neto por deuda externa menor será el valor de las importaciones. O, de otro modo, que si los términos de intercambio y el volumen de exportaciones están dados en el corto plazo, mientras mayor (menor) sea la proporción de las exportaciones destinada a financiar el flujo neto por deuda externa menor (mayor) será la cantidad de importaciones, la capacidad de importación.

En realidad, decir que los términos de intercambio y el volumen de exportaciones están dados debe entenderse como que, en el corto plazo, los cambios inducidos en estas variables por la política económica (-en la economía peruana-) son mucho más pequeños y lentos que los cambios que la política económica puede inducir en el volumen de importaciones o en la proporción de las exportaciones destinada a financiar el flujo neto por deuda externa (vía decisiones unilaterales).

1. Deuda Externa y Balanza de Pagos

En principio, el flujo neto de divisas por deuda externa (desembolsos menos amortizaciones e intereses) financiado -si es positivo- el déficit de la balanza comercial, el incremento de las reservas internacionales o la salida de capitales. Si es negativo, entonces se requiere un superávit en la balanza comercial, una reducción de las reservas internacionales o un recorte de la salida de capitales para financiar este flujo neto por deuda externa.

Si suponemos nula la variación de las reservas internacionales y -abstractamos la entrada o salida de capitales, es claro entonces que este flujo neto por deuda externa si es negativo será igual al superávit comercial (o igual al déficit comercial si es positivo). Considerando la deuda externa total, el flujo neto por deuda externa es negativo (los desembolsos son menores que la suma de amortizaciones e intereses) en la economía peruana desde hace varios años. Y todo parece indicar que seguirá -siendo negativo en el futuro previsible.

Aquí conviene hacer dos anotaciones. La primera, es que fijar un tope al servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) no implica necesariamente reducir el flujo neto por deuda externa, salvo que consideremos que los desembolsos eran nulos en la situación inicial. Si este no es el caso, lo mas probable es que la fijación unilateral de un tope al servicio de la deuda provoque una contracción de los desembolsos. En consecuencia, si el objetivo económico es recortar sustancialmente este flujo neto negativo por deuda externa vía la imposición de un tope al servi-

to de las renegociaciones), entonces es evidente que la variable de ajuste es el nivel de importaciones mientras que el dato exógeno es g . Si, por contrario, g se fija unilateralmente por debajo de sus valores anteriores para permitir mayores importaciones es claro que la variable de ajuste ahora es g .

En ausencia de decisiones unilaterales del país deudor, la razón (g) entre este flujo neto por deuda externa y el valor de las exportaciones es una función de las condiciones imperantes en los mercados financieros y de mercancías internacionales. Dado el stock de deuda y la capacidad productiva del sector exportador, esta razón puede aumentar bruscamente si la tasa de interés internacional se eleva, si los términos de intercambio se deterioran o si ocurre una sequía de desembolsos.

W. Cline (1981) ha enfatizado la importancia del abrupto recorte de los desembolsos de la banca privada internacional en el desarrollo de la temprana crisis de deuda peruana de la segunda mitad de los setenta. Y Carlos Díaz-Alejandro (1984) ha argumentado que una combinación de estos tres factores explica, en gran medida, la crisis latinoamericana de la deuda externa de principios de los ochenta. Mas aún, para Díaz-Alejandro la formación de un cartel crediticio por los grandes bancos, el FMI y agencias oficiales del gobierno norteamericano, encargado de racionar el crédito a los países latinoamericanos constituye el principal shock externo sufrido por la región en esta década.

No es obvio, sin embargo, como este dilema entre el flujo neto por

Este escenario es resultado de la estructura del sector moderno de la economía peruana y del carácter de sus conexiones comerciales con el mercado mundial. El grueso de las exportaciones son materias primas cuyo precio internacional está fijado en el mercado mundial con independencia del nivel de costos locales. Y la cantidad ofertada en el mercado mundial de estas materias primas es muy poco variable en el corto plazo ya que este subsector opera generalmente a plena capacidad y el consumo doméstico de estas materias primas es reducido. Por el lado de las importaciones, es usual considerar que un país pequeño como el Perú enfrenta también precios internacionales dados: es decir una oferta perfectamente elástica de importaciones. En consecuencia, es una simplificación aceptable decir que los términos de intercambio y el volumen de exportaciones están dados.

Esto implica entonces que si la meta de política económica es elevar la proporción de las exportaciones destinada a financiar el flujo por deuda externa (g), eso supone generar un mayor superávit comercial vía la contracción del volumen de importaciones (M). Por el contrario, si la meta de política es elevar el volumen de importaciones eso exige reducir g . Más de uno implica necesariamente menos del otro. Este es el (trade-off) dilema o conflicto existente entre g y M .

En la práctica, este dilema entre g y M aparece como una distinción entre datos exógenos y variables de ajuste. Si la política macroeconómica (que depende de la política a secas) acepta como dadas la tasa de interés internacional, la estructura temporal de los vencimientos y si los banqueros fijan el nivel de los desembolsos (incluyendo aquí el impac

ces que una contracción de importaciones tendrá que reflejarse en una con-tracción de la producción nacional (reducción del grado de utilización de la capacidad productiva) y en una contracción de la inversión (menor crea-ción de capacidad productiva). En el corto plazo, por tanto, el conflic-to entre g y M se traducirá ahora en un conflicto entre g y el nivel de acti-vidad económica (Y_d).

Queda, sin embargo, abierta una cuestión institucional aunque ce-rramos la cuestión técnico-productiva diciendo que en la economía peruana por ende, en nuestro modelo- el bien importado es complementario del bien nacional. Esta cuestión institucional define si las importaciones son una variable endógena o un parámetro, un dato exógeno, del modelo.

En una economía donde el Estado fija el volumen de importaciones y su distribución entre las distintas actividades productivas, las importaciones son un dato exógeno. En esta economía planificada, por tanto, la producción del bien nacional no está determinada por la demanda efectiva sino por la oferta de importaciones que viene dada por el Estado, no por el mercado. Y el mercado de bienes no tiene porque estar en equilibrio: puede existir un exceso de demanda que obligue a una forma u otra de ra-cionamiento.

Pero en una economía de mercado donde existe capacidad ociosa pare-ce más razonable asumir que la producción del bien nacional -el nivel de actividad económica- está determinado por el tamaño del mercado, por la demanda efectiva y que, por tanto, el mercado de bienes está en equilibrio. Esto implica que las importaciones (su volumen y su distribución entre ra-

deuda externa y el volumen de importaciones se traduce en un dilema entre este flujo neto y el nivel de actividad económica (Y_d) en el corto plazo. ¿Cómo el conflicto entre g y M se convierte en un conflicto entre g e Y_d ?

La respuesta a este interrogante depende, en primer lugar, de la re-lación existente entre importaciones y producción nacional destinada al mercado interno. Si los bienes importados son competitivos con los bie-nes nacionales entonces una contracción de las importaciones -digamos, -vía aranceles o restricciones para-arancelarias- desviará la demanda de los bienes importados hacia los bienes nacionales. En este caso, el des-vío de la demanda incrementará el nivel de actividad económica en el cor-to plazo. Por tanto, el conflicto entre g y M no se traducirá en un con-flicto entre g e Y_d .

Pero si los bienes importados son complementarios con los bienes -nacionales la figura es muy distinta. Si la estructura (industrial) del sector moderno de la economía peruana puede representarse adecuadamente -diciendo que para producir el bien nacional se requiere en proporciones -fijas de un insumo importado y de mano de obra, y que este bien nacional no es un bien de inversión sino de consumo (asumimos que la demanda de in-versión es demanda de importaciones), entonces los bienes importados son complementarios con los bienes nacionales.

En este caso, la contracción de importaciones no crea demanda para los bienes nacionales. Por el contrario, mientras mayor (menor) sea el ni-vel de actividad y/o la tasa de inversión mayor (menor) será el volumen -de importaciones. Si abstraemos la existencia de stocks es evidente enton-

mas) son una variable endógena que depende en última instancia de la demanda efectiva. En consecuencia, la política económica en una economía como la peruana sólo actúa sobre las importaciones, indirectamente, a través de su impacto sobre la demanda efectiva.

Por tanto, en una economía de mercado donde las importaciones son básicamente complementarias el conflicto entre la proporción de las exportaciones que se destina a financiar el flujo neto por deuda externa (g) y el volumen de importaciones, se convierte en un conflicto entre g y el nivel de actividad económica vía el impacto de las políticas macroeconómicas sobre la demanda efectiva.

Esto se hace evidente si especificamos la función de importaciones en una economía de este tipo. Tenemos que el volumen de importaciones se descompone en las importaciones de insumos y en las importaciones de bienes de capital. (Dicho sea de paso, esto significa que el dilema entre g y M es un dilema entre deuda y crecimiento en dos sentidos. Porque se puede crecer utilizando la capacidad ociosa -crecimiento conectado con las importaciones de insumos- y/o creando capacidad productiva -crecimiento conectado con las importaciones de bienes de capital-).

Asumamos que las importaciones de insumos dependen de la cantidad de bienes nacionales producidos para el mercado interno vía un coeficiente técnico dado (se requiere cierta cantidad de insumos importados por unidad de bien nacional). Y que las importaciones de bienes de capital -esto es, la inversión bruta- dependen de la demanda efectiva vía otro coeficiente que consideraremos estable en aras de la simplificación (aun-

que no es un coeficiente técnico sino una función de las expectativas de largo plazo de los empresarios y de las decisiones políticas que determinan la inversión pública).

En estas condiciones, todo incremento (reducción) de la demanda efectiva por bienes nacionales irá asociado a un incremento (reducción) de las importaciones. Toda expansión del mercado interno reducirá el superávit comercial exigiendo, por tanto, una disminución de la proporción de las exportaciones destinada a financiar el flujo por deuda externa (g). Y todo incremento de g requerirá, a su vez, una contracción del mercado interno para ampliar el superávit comercial correspondiente.

Esta relación inversa entre el nivel de la demanda efectiva y la proporción de las exportaciones destinada a financiar el flujo por deuda externa define la restricción externa. Esta restricción externa no implica la existencia de algún mecanismo económico automático, de alguna relación causal, que conecte g con el nivel de la demanda efectiva. Solo muestra que hay una exigencia objetiva de compatibilizar las decisiones de política con respecto a g y la demanda efectiva.

Evidentemente, la hipótesis mencionada en parte anteriormente es que en la economía peruana la política macroeconómica, en el corto plazo incide muy débil y lentamente sobre los términos de intercambio, sobre el coeficiente de importaciones y sobre el volumen de exportaciones. Pero que, por el contrario, impacta rápida y duramente sobre la demanda efectiva.

Si la meta de política (definida a través de las negociaciones del gobierno con la banca acreedora) es elevar g , las políticas macroeconómicas deben diseñarse para contraer la demanda efectiva. De esta manera, - la contracción del nivel de actividad económica -del cual depende el volumen de importaciones- generará el incremento de superávit comercial que - financiará el aumento del flujo neto por deuda externa.

En este caso, el haber supuesto que la variación de las reservas - internacionales es nula impide independizar una decisión de la otra. Y - el supuesto se justifica si el nivel de estas reservas es pequeño en relación a los flujos (de importaciones y de deuda) involucrados.

Sin embargo, si se da el caso contrario la situación es distinta. Si por decisión política se rebaja unilateralmente g , el único impacto de esta decisión es generar un superávit en la balanza de pagos y el consiguiente incremento de las reservas internacionales. (Es obvio que en este caso no hay justificación alguna para suponer nula la variación de las reservas). La restricción externa opera pues en un solo sentido: elevar g implica reducir la demanda efectiva; pero reducir g no implica necesariamente la elevación de la demanda efectiva.

Y esto es evidente solo si se asume que el mercado de bienes está en equilibrio. Ya que para que la rebaja de g se traduzca -dado ese equilibrio en el mercado de bienes- en un incremento de las importaciones derivado de un mayor nivel de actividad económica, se requiere una política macroeconómica keynesiana que reactive la demanda efectiva.

La cuestión es que en una economía de mercado con importaciones -- complementarias, deuda y democracia, tiende a generarse un ciclo político (Kalecki 1970) peculiar. La banca acreedora presiona, con el comprensible apoyo del FMI, por un g alto y por políticas macroeconómicas fondomonetaristas que abaten la demanda efectiva. Pero a la masa de los electores de una economía de este tipo les conviene un g bajo (o nulo) y políticas macroeconómicas keynesianas.

En este contexto, el peor de los mundos posibles para un gobierno es una combinación de g bajo y políticas fondomonetarias: las reservas aumentarán pero encontrará tanto la resistencia de los acreedores y el FMI como la de sus electores. Y una combinación de g alto y políticas keynesianas es el atajo más corto -vía la evaporación de las reservas- al estallido de una crisis en el sector externo: en una economía de este tipo no se puede servir simultáneamente a dos señores.

2. Demanda Efectiva y Política Macroeconómica

El supuesto básico del argumento desarrollado en los acápites anteriores es que la política macroeconómica es un determinante fundamental - de la demanda efectiva por bienes nacionales y, por tanto, del nivel de actividad económica y del volumen de importaciones. Nuestro objetivo es ahora fundamentar esta suposición.

Asumamos que la economía peruana -más precisamente, su sector moderno- puede ser representada adecuadamente por una versión del modelo -- keynesiano. Estamos entonces en un mundo donde la producción está deter-

minada por la demanda efectiva. Dado el equipo de capital, la norma es que el sector moderno opere con un grado de capacidad ociosa significativo.

En este mundo variaciones de la demanda efectiva generan variaciones en las cantidades producidas y en el nivel de empleo pero no variaciones en los precios. En ese sentido, es también un mundo de precios fijos donde el mercado de bienes está en equilibrio y el mercado de trabajo está en desequilibrio (existe desempleo involuntario)^{1/}.

En realidad, esta descripción estilizada del sector moderno de la economía peruana es apropiada sólo para el sub-sector industrial, o más -

^{1/} En este modelo se supone que los mercados de trabajo y bienes modernos operan de un modo muy distinto al mercado de papas. Los excesos de demanda (u oferta) provocan ajustes en las cantidades producidas, no en los precios que son fijos. Y los precios son fijos en el sentido que no dependen de estos excesos de demanda (u oferta), aunque sean función de otras variables.

Como ha explicado Hicks (1983), aunque los precios de los bienes sean fijos, no es necesario suponer que el mercado de bienes está en desequilibrio. Aún con precios y salarios fijos, será beneficioso para los empresarios ajustar la oferta a la demanda, ya que se incurre en una pérdida al producir bienes que no pueden venderse y se desperdician ganancias cuando no se producen bienes que pueden venderse rentablemente.

De allí que Hicks afirme que no es inconsistente suponer que el mercado de bienes está en equilibrio mientras el mercado de trabajo no lo está. El punto es que si la flexibilidad de la oferta de trabajo para adaptarse a la demanda de trabajo es muchísimo menor que la flexibilidad de la oferta de bienes para ajustarse a su respectiva demanda, el mercado de bienes puede estar en equilibrio mientras el mercado de trabajo presenta un exceso de oferta (desempleo involuntario).

Y esta inflexibilidad de la oferta de trabajo no es sino otra manera de referirse a la existencia de una clase asalariada cuya única alternativa para obtener ingresos es su trabajo.

precisamente, para el sub-sector no-extractivo orientado básicamente hacia el mercado interno. Como hemos visto en la primera sección, el sub-sector extractivo (productor de materias primas) orientado al mercado mundial no opera normalmente con grados significativos de capacidad ociosa.

Asimilar todo el sector moderno a esta pintura keynesiana se justifica, sin embargo, si el grueso de las importaciones dependen del nivel de actividad del sector que opera en términos keynesianos o si el nivel de actividad del sector moderno en su conjunto se mueve al vaivén del subsector que opera en términos keynesianos.

La hipótesis es que ambas condiciones pueden considerarse satisfechas en la economía peruana si el análisis excluye incrementos sustantivos de la capacidad productiva del sector exportador de materias primas y variaciones de los términos de intercambio. En otras palabras, la hipótesis es que el peso del ajuste inducido por la política macroeconómica recae sobre el subsector orientado básicamente hacia el mercado interno: es el mercado interno el que se recorta drásticamente con las políticas fundametaristas. Y la razón para excluir cambios en la capacidad productiva del sector exportador y en los términos de intercambio es que, como mencionamos en la primera sección, la política macroeconómica de corto plazo, prácticamente no incide sobre ellos.

El siguiente paso es entonces especificar los componentes de la demanda efectiva que definen el tamaño del mercado interno y, por tanto, el nivel de actividad del subsector moderno no-extractivo y, por exten -

sión, del sector moderno en su conjunto. En principio, un listado de estos componentes debería incluir el gasto en el mercado interno que se origina en el subsector exportador de materias primas (salarios pagados en este subsector y adquisición de insumos domésticos), el consumo de los asalariados vinculados al aparato productivo orientado hacia el mercado interno, el gasto gubernamental, la inversión (empresas públicas y privadas) y la parte consumida de los beneficios.

Dada la estructura del sector exportador de materias primas peruano (muy poco intensivo en mano de obra y muy poco eslabonado con el resto del sector moderno) y su organización institucional (grandes empresas estatales o extranjeras que traducen las variaciones de precios internacionales en variaciones del ahorro empresarial pero no en variaciones del gasto en bienes domésticos), su rol como generador de demanda doméstica es débil. Su rol importante es el de generar divisas.

Este argumento no implica desconocer el papel del mercado mundial en una economía abierta como la peruana. Lo que implica que el efecto multiplicador de las exportaciones sea débil -que el nivel de empleo y precios externos imperante en las industrias de exportación no es un factor importante en la determinación de la demanda efectiva por bienes domésticos, del tamaño del mercado interno- es que no existe una conexión automática -de mercado- entre las fluctuaciones del mercado mundial y el nivel de actividad doméstica.

Si no existe esa conexión automática, los shocks externos a los que está sujeta la economía peruana repercuten de distintas formas depen-

diendo de cual sea la política económica adoptada para enfrentar esos shocks. De esta manera, la política económica -que depende de la política a secas- es la que conecta las fluctuaciones de la economía mundial con el nivel de actividad doméstica. Por tanto, no se presentan correlaciones estables entre el tipo de shock externo y su impacto doméstico, dada la existencia de respuestas de política económica alternativas.

El gasto de inversión tampoco es un componente decisivo de la demanda efectiva por bienes domésticos. En realidad, es el gran ausente. Dada la inexistencia de una industria doméstica productora de bienes de inversión, el efecto multiplicador de este gasto, su efecto creador de demanda, es sumamente limitado: la demanda de bienes de capital es básicamente demanda de importaciones.

Este rasgo estilizado de la economía peruana es crucial porque torna unidimensional a la inversión: crea capacidad productiva pero no genera demanda por bienes domésticos. En estas condiciones, la creación de capacidad productiva no genera por sí misma un mayor nivel de actividad (empleo y producto) en el sector moderno de la economía peruana: sólo genera un mayor producto potencial (y mayores importaciones). Pero para que ese producto potencial se torne producto (y empleo) efectivo se requiere una demanda agregada cuyo nivel no es función de la tasa de inversión.

Imaginar un sector privado lo suficientemente fuerte como para sellar el resultado macroeconómico de corto plazo (en términos de demanda efectiva, empleo o grado de utilización de la capacidad productiva exis-

tente) en este contexto -sin la presencia del efecto multiplicador de la inversión- es un estéril ejercicio de economía ficción.

Hemos descartado, entonces, de los eventuales candidatos a principales determinantes de la demanda efectiva tanto el mercado mundial (vía exportaciones) como la actividad privada (vía las decisiones de inversión). Quedan en carrera, por tanto, solo el consumo y el gasto público.

Es difícil evaluar cuantitativamente el peso del consumo de las clases propietarias en el consumo agregado. En cualquier caso, la hipótesis de este trabajo es que el componente decisivo del consumo agregado lo constituye el consumo de las clases medias y populares urbanas insertadas en el aparato productivo dirigido hacia el mercado interno. La experiencia de la economía peruana a partir de los '70 muestra que el nivel de la demanda efectiva doméstica está asociado a la distribución del ingreso en el sector moderno entre beneficios y remuneraciones (sueldos y salarios). Los recortes del mercado interno están asociados a redistribuciones en contra de los asalariados y las expansiones del mercado interno a redistribuciones en favor de éstos. (Véase Figueroa 1982).

En consecuencia, la hipótesis es que -dada la política fiscal- el tamaño del mercado interno depende de la distribución del ingreso: cuando sube la participación de las clases propietarias en el ingreso total, el mercado interno se reduce. Esta hipótesis implica que la propensión a consumir de las clases medias y populares es sustancialmente mayor que la de las clases propietarias.

Podríamos decir entonces que el consumo agregado depende básicamente del nivel de actividad del sector moderno (que determina el ingreso total) y de la propensión media a consumir de la sociedad. Y que, a su vez, esta propensión media a consumir depende -dada la diferencia entre la propensión a consumir de las remuneraciones y la propensión a consumir de las ganancias- de la distribución del ingreso: mientras mayor sea la participación de las remuneraciones en el ingreso total, mayor será la propensión media a consumir.

Alternativamente, si consideramos que el gasto de consumo de las clases propietarias no es muy variable y que las clases medias y populares tienden a consumir todo su ingreso (una propensión a consumir igual a uno), podríamos decir que el consumo agregado depende básicamente del salario real y del nivel de empleo (que, a su vez, depende del nivel de actividad).

Por último, tenemos el gasto público. Quizás sería más exacto referirse a la política fiscal: la peculiar combinación de gasto público y tasas impositivas indirectas (que son las relevantes en la economía peruana). Ya que el gasto público (aquí nos estamos refiriendo al gasto en bienes y servicios domésticos y al pago de salarios a los servidores públicos; el gasto de inversión de las empresas estatales también es principalmente demanda de importaciones) crea demanda mientras que los impuestos destruyen demanda.

Ahora bien, el mayor peso específico de la política macroeconómica -vía la política fiscal- como determinante de la demanda efectiva se

asienta sólo en parte en la debilidad de la inversión y de las exportaciones como generadoras de demanda. Y es que en la economía peruana, la intervención del Estado no sólo se traduce en la determinación de la demanda efectiva vía gastos e impuestos o en el control de parte de la capacidad productiva vía las empresas estatales.

3. Salario Real y Política Macroeconómica

En las condiciones institucionales de la economía peruana, la política macroeconómica es también un determinante directo y decisivo de la estructura de precios relativos y de la tasa de inflación. Este papel protagónico de la política macroeconómica descansa en la importancia de los precios de bienes y servicios públicos (a cargo del gobierno central o las empresas públicas) que son fijados por decisión política, en el carácter de precio administrado que tiene el tipo de cambio, en la fuerte intervención estatal en el proceso de formación de los salarios nominales y en la extensión y magnitud de los impuestos indirectos que gravan el consumo de clases medias y populares.

Spongamos, en aras de la simplificación, que todos los bienes y servicios ofertados por el sector público -bienes controlados- son insumos intermedios indispensables para la producción del bien final -bienes no-controlados- en manos del sector privado. Tenemos entonces que el bien no-controlado (el bien de consumo) requiere para su producción mano de obra, insumos importados y bienes controlados (el insumo nacional producido por el sector público).

La cuestión es por tanto de qué depende el nivel de precios al consumidor (el precio del bien de consumo). La hipótesis es que en el sector moderno los precios de los bienes dependen de sus costos y del grado de monopolio imperante en el sector. Si consideramos constante el grado de monopolio, el nivel de precios en esta economía es una función de varios parámetros: tipo de cambio, salarios, precios controlados nominales y tasa de impuestos indirectos. En otras palabras, la tasa de incremento del nivel de precios (la tasa de inflación) depende de la tasa de incremento de los salarios nominales, de la tasa de devaluación y de la tasa de incremento de los precios controlados^{1/}.

Dado que dos de estos parámetros (tasa de devaluación y tasa de incremento de los precios controlados) que determinan la tasa de inflación son instrumentos de la política macroeconómica, el escenario está abierto para el surgimiento de una inflación (o desinflación) generada por el Estado. Y, como por definición, la evolución del salario real depende de la relación entre la tasa de inflación y la tasa de incremento de los salarios nominales, es claro que si la política macroeconómica influye tanto en el crecimiento de los salarios nominales como en la tasa de inflación, el salario real debe ser considerado como una variable dependiente de la política macroeconómica.

En las condiciones descritas existe una relación inversa entre el salario, de un lado, y el tipo de cambio real y el precio controlado real,

^{1/} Variaciones de la tasa de impuestos indirectos pueden tener un impacto inflacionario (o deflacionario) relevante con tasas de inflación que no estén por encima de los tres dígitos.

del otro. (La evolución del tipo de cambio real depende de la relación entre la tasa de devaluación y la tasa de inflación. La evolución del precio controlado real, de la relación entre la tasa de incremento de los precios controlados y la tasa de inflación).

Supongamos que el tipo de cambio nominal, el salario nominal y el precio controlado nominal están creciendo al 20% por período; la tasa de inflación es por tanto del 20% por período. Si el gobierno intenta elevar el tipo de cambio real y el precio controlado real tendrá que acelerar el ritmo de incremento del tipo de cambio y de los precios controlados nominales por encima de la inflación; digamos, al 30% por período. Si los salarios nominales siguen creciendo al 20% por período, esta política implica que la inflación subirá por encima del 20%, aunque sin llegar al 30%.

En consecuencia, se elevarán el tipo de cambio real y los precios controlados reales (la tasa de devaluación y la tasa de incremento de los precios controlados es superior a la tasa de inflación) acarreado, necesariamente, una reducción del salario real (la tasa de incremento de los salarios nominales se retrasa respecto a la tasa de inflación).

Por el contrario, si al acelerar el gobierno el ritmo de las devaluaciones y de incrementos de los precios controlados, los salarios nominales también empiezan a crecer al 30% por período (digamos que por la presión sindical), entonces los precios relativos permanecerán constantes pero la tasa de inflación subirá al 30%.

Por tanto, podemos decir que en este enfoque los aumentos de la tasa de inflación son un resultado inevitable de los intentos de alterar la estructura de precios relativos (la particular configuración del salario real, tipo de cambio real y precio controlado real). Estos intentos de alterar los precios relativos generan un aumento de la tasa de inflación aun cuando no sea exitosos. La condición para que el intento sea exitoso es que algún precio nominal se retrase con respecto a los otros.

Si definimos que las políticas de estabilización consisten en el intento de elevar el tipo de cambio real y el precio controlado real (para mejorar las cuentas externas y las fiscales, respectivamente), entonces la condición para que este intento sea exitoso es que caiga el salario real, que el salario nominal crezca a un ritmo inferior al tipo de cambio y precios controlados nominales.

En otras palabras, si el objetivo de la política económica es elevar el tipo de cambio y el precio controlado real, esto equivale a decir que el objetivo de esa política es reducir el salario real. De allí, la inevitable propensión de las políticas de estabilización a intervenir en el proceso de formación de los salarios nominales. Y de allí, también, la estrecha correlación observada en la economía peruana durante la última década entre reducción de los salarios reales y aceleración de la inflación^{1/}.

Otra manera de ver el asunto es vía la relación entre precios relativos y distribución del ingreso. La elevación del tipo de cambio

^{1/} Véase el recuento histórico y el análisis de R. Thorp (1985, 1986) sobre las relaciones entre inflación, salario real y políticas de estabilización en el Perú.

real redistribuye ingresos de los asalariados y de los productores del bien de consumo hacia los exportadores mientras que la elevación de los precios controlados reales redistribuye ingresos del sector privado (ganancias y salarios) hacia el sector público. En las condiciones supuestas, esta redistribución reduce la propensión media a consumir de la sociedad.

Esto quiere decir, entonces, que la política macroeconómica determina el gasto de consumo de las clases medias y populares porque determina el nivel del salario real (o la propensión media a consumir) a través de la política cambiaria, la política de precios controlados, la política salarial^{1/} y la política impositiva (impuestos indirectos). Y si a este abanico agregamos el gasto fiscal, no parece exagerado concluir que la política macroeconómica es, de lejos, el principal determinante de la demanda efectiva y, por tanto, del nivel de actividad en la economía peruana.

4. Acreedores, Electores y Política Macroeconómica

En la primera sección hemos visto que el interés de la banca acreedora la lleva a presionar por un g alto (una alta proporción de las exportaciones se destina a financiar el egreso de dólares por el flujo neto de deuda externa) y por su contrapartida necesaria: políticas macroeconómicas fondomonetaristas que abaten la demanda efectiva y, en consecuencia, el nivel de importaciones (una baja proporción de las exportaciones se destina a financiar las importaciones).

^{1/} La intervención estatal en el mercado de trabajo es tal que uno se pregunta si vale la pena seguir hablando de mercado de trabajo. Véase Vega-Centeno et.al. (1985).

En la segunda sección hemos visto que la política macroeconómica vía el gasto público (G) y su impacto sobre los salarios reales (w) es el determinante decisivo de la demanda efectiva y, por tanto, del nivel de actividad económica y del volumen de importaciones. Es claro entonces que el interés de la masa de electores los lleva a presionar por una política macroeconómica keynesiana (G y w altos) que reactive la demanda efectiva y por su contrapartida necesaria: un g bajo (o nulo) como consecuencia de una alta proporción de las exportaciones destinadas a financiar las importaciones complementarias de esa reactivación de la demanda efectiva.

Si consideramos dados los términos de intercambio, el volumen de exportaciones y el coeficiente de importaciones —es decir, si consideramos dada la estructura del sector moderno de la economía peruana y sus conexiones comerciales con el mercado mundial— existe entonces un agudo conflicto de intereses entre la banca acreedora y el FMI, de un lado, y la masa de electores, de otro, cuyo núcleo es la naturaleza de la política macroeconómica. Los primeros presionan por un g alto acompañado de G y w bajos mientras que los segundos presionan por lo contrario.

Si descartamos los dos casos intermedios que surgen de incorporar en el análisis la variación de las reservas internacionales: (tanto g como w , G se elevan a costa de la disminución de las reservas o, se reduce g sin elevar w , G aumentando entonces las reservas) por ser impracticables económica (el primer caso) o políticamente (el segundo), podemos entonces acotar las opciones de política macroeconómica. Sólo quedan dos: la que responde a los intereses de los acreedores y la que responde a los intereses de los electores, Política fondomonetarista o política keynesiana: esa es la cuestión.

En los gráficos 1 y 2 representamos -respectivamente- la relación inversa existente entre g y G (para un salario real dado) y la relación inversa entre g y w (para un nivel de gasto público dado). Recordamos - que ambos gráficos suponen constantes los términos de intercambio, el vo lumen de exportaciones y el coeficiente de importaciones.

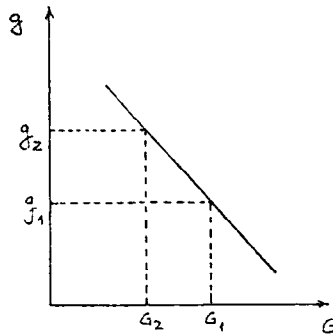


Gráfico 1

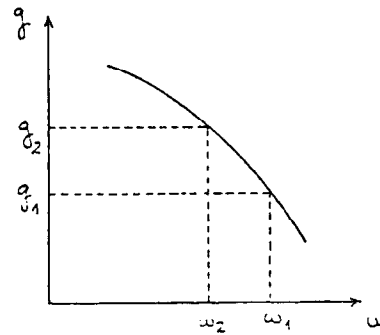


Gráfico 2

Si esta contradicción de intereses agota realmente el campo de op ciones viables de política macroeconómica, debe ser posible entonces or denar alrededor de este conflicto los debates más importantes sobre el - diseño de la política macroeconómica. Esto es lo que haremos con dos - cuestiones recurrentes en el debate macroeconómico peruano: la cuestión del déficit fiscal y la cuestión de la devaluación.

a. Veamos primero la cuestión del déficit fiscal. Es un lugar - común que el déficit fiscal es indeseable principalmente porque genera - inflación: mientras mayor sea el déficit fiscal como proporción del PBI mayor será la tasa de inflación. A final de cuentas esta es una versión de la teoría que explica la inflación por un exceso de demanda. La úni-

ca particularidad es que este caso se especifica la fuente generadora de ese exceso de demanda: el gasto fiscal deficitario^{1/}.

Lo que nos interesa aquí, sin embargo, es la recomendación de po lítica que de esta teoría se deriva: reducir el gasto público y aumentar las tasas impositivas. En el modelo que usamos en este trabajo no hay - lugar para una inflación por exceso de demanda cualquiera sea su origen: los precios son determinados por los costos; y estos costos (salario, -- precios controlados y tipo de cambio nominales) no se determinan en nin gún mercado. Son precios administrados.

Pero sí podemos evaluar cual es el impacto de reducir el gasto pú blico y elevar las tasas de impuestos indirectos. Una elevación de la - tasa de impuestos indirectos implica, ceteris paribus, una reducción del salario real. En consecuencia, si a esta reducción del salario real a-- gregamos la reducción del gasto público tendremos una caída en la deman da efectiva originada por esta política fiscal contractiva.

Dados los términos de intercambio, el coeficiente de importaciones y el volumen de exportaciones, esta política fiscal contractiva ampliará el superávit comercial existente en la situación inicial vía la caída en el volumen de importaciones inducida por la disminución de la demanda e- fectiva. Por tanto, esta política fiscal contractiva libera divisas (an tes usadas en importaciones) para financiar un eventual incremento del - flujo neto de dólares por deuda externa (g se eleva).

^{1/} Véase Cline (1981) y el comentario de Schydrowsky, en el mismo libro.

En los Gráficos 1 y 2 podemos ver el sentido de esta política fiscal contractiva. Dado el salario real (Gráfico 1), una reducción del gasto público (de G_1 a G_2) permite incrementar la proporción de las exportaciones destinada a financiar el flujo neto por deuda externa (de g_1 a g_2). Y dado el gasto público (Gráfico 2), una reducción del salario real (de w_1 a w_2) permite también incrementar g (de g_1 a g_2).

Alternativamente, podemos considerar el caso (mucho más importante en la economía peruana) en que esta política fiscal contractiva no actúa vía la manipulación del gasto público y las tasas de impuestos indirectos sino vía la manipulación de los precios controlados. En este caso se trata de recortar gastos y aumentar ingresos gubernamentales elevando los precios controlados. (Digamos que se eleva el precio doméstico del trigo importado para eliminar subsidios y, el precio de los combustibles, para incrementar ingresos fiscales).

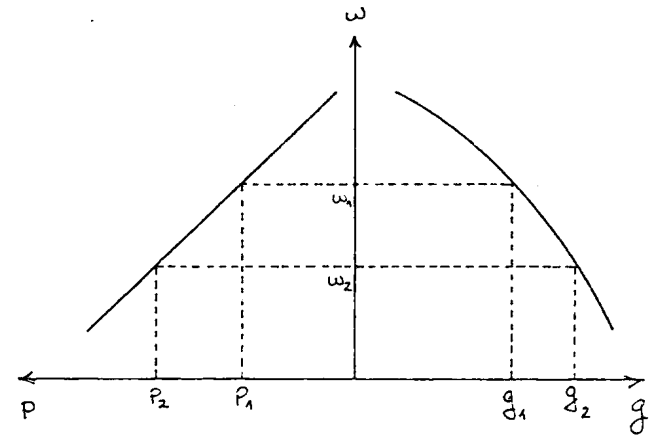


Gráfico 3

En el Gráfico 3 se representa el efecto de esta elevación de los precios controlados reales. Como argumentamos en la sección anterior, un incremento del precio controlado real implica necesariamente una reducción del salario real, si el tipo de cambio real no varía. Si el precio controlado real se eleva de p_1 a p_2 , entonces el salario real cae de w_1 a w_2 . Dada la ampliación del superávit comercial que esta caída del salario real induce, esto permite incrementar la proporción de las exportaciones destinada a financiar el flujo neto por deuda externa de g_1 a g_2 .

En ambos casos se ve claramente el dilema: una política fiscal contractiva que reduce la demanda efectiva vía la disminución del gasto público y/o el salario real, permite un incremento de g . Y una política fiscal expansiva (incremento del gasto público y reducción de impuestos indirectos^{1/}, ó reducción de los precios controlados reales) que aumenta la demanda efectiva vía el incremento de G , w exige reducir g . La primera es una política fiscal típicamente fondomonearista. La segunda, típicamente keynesiana. Los acreedores están por la primera, los electores por la segunda.

Lo que este análisis sugiere es que la meta real de la política fiscal contractiva no es la disminución de la tasa de inflación sino la generación de un superávit comercial -- que sustente la elevación de g . De hecho, en el marco de este modelo, la política fiscal contractiva eleva el nivel de precios al aumentar la tasa de impuestos indirectos o al elevar los precios controlados: exactamente el resultado contrario al que supuestamente se perseguía.

^{1/} Aquí nos estamos refiriendo a una reducción de impuestos que se traslada al comprador vía la baja de precios.

Pero como esta elevación del nivel de precios es el mecanismo de reducción del salario real. Y como esta reducción del salario real (junto con la caída del gasto público) genera ese superávit comercial, lo que este análisis sugiere es algo más drástico. No sólo que la meta real no es la disminución de la inflación sino la generación de un superávit comercial. Sino que, además, la generación de ese superávit requiere -- que se desate un proceso inflacionario. Ya que sin ese proceso inflacionario es inexplicable una reducción sustantiva y sostenida del salario real.

Como hemos sostenido en otro trabajo (Dancourt 1985) ese proceso inflacionario está indisolublemente asociado a una política que intenta reducir el déficit fiscal, en particular, elevando los precios controlados de los cuales dependen los ingresos del sector público; pero también el nivel general de precios.

b. La segunda cuestión, también recurrente en el debate macroeconómico peruano, es la referida al manejo del tipo de cambio. Es también un lugar común que la competitividad de los bienes nacionales en relación a los bienes extranjeros -- tanto en el mercado mundial como en el mercado nacional -- depende fundamentalmente de la política cambiaria. Específicamente, el argumento es que esta competitividad depende del tipo de cambio real y que, a su vez, la situación de la balanza comercial está determinada básicamente por la mayor o menor competitividad de los bienes nacionales vis a vis los bienes extranjeros^{1/}.

^{1/} Véase otra vez Cline (1981) y el respectivo comentario de Schydrowsky

El argumento es que una elevación del tipo de cambio real abarata los bienes nacionales en relación a los extranjeros, tanto en los mercados externos como en el mercado interno. Y este abaratamiento relativo de los bienes nacionales induce un desvío de la demanda (externa y doméstica) de los bienes extranjeros hacia los bienes nacionales. Por tanto, se eleva el volumen de exportaciones y se contrae el de importaciones.

Puede demostrarse, además, que en ciertas condiciones (referidas a las elasticidades de la demanda de exportaciones e importaciones^{1/}, y a la propensión a gastar), una elevación del tipo de cambio real genera una mejora de la balanza comercial y del nivel de actividad económica interna.

Este argumento supone dos cosas. Primero, que los precios externos de los bienes exportables dependen de sus costos locales y del tipo de cambio. Segundo, que los bienes importados son competitivos —no complementarios— con los bienes nacionales. Y como hemos visto, ambos supuestos son poco razonables como una descripción de la estructura económica peruana y de sus conexiones comerciales con el mercado mundial.

El grueso de las importaciones en la economía peruana (aún en etapas de liberalización de importaciones) son importaciones de bienes complementarios con los bienes nacionales. Lo que implica que estos bienes importados no tienen sustitutos nacionales. Luego, si no existe produc-

^{1/} Usualmente se asume, aunque no es indispensable, que la oferta de exportaciones e importaciones son perfectamente elásticas.

ción nacional de esos insumos y bienes de capital importados, mal puede hablarse de un desvío de la demanda inducido por la mayor competitividad de esos sustitutos nacionales inexistentes. En economías como la peruana, la sustitución de importaciones requiere la creación de nueva capacidad productiva y esta inversión no se materializa si no hay garantías — (habitualmente para-arancelarias) de largo plazo que supriman o restrinjan la competencia de importaciones.

En cuanto a las exportaciones, el argumento anterior supone no sólo lo que se exportan principalmente productos industriales sino que, además, los costos de estos bienes industriales no dependen significativamente del tipo de cambio (si este es el caso, preferible es elevar la competitividad vía subsidios a la exportación como ha argumentado Schydrowsky 1983). Pero, como hemos visto, el grueso de las exportaciones peruanas está constituido por materias primas cuyo precio internacional —viene dado por el mercado mundial (con independencia de los costos locales y del tipo de cambio). Y, además, hemos señalado también que este sub-sector opera a plena capacidad por lo cual incrementos del volumen de exportaciones requiere usualmente la creación de nueva capacidad productiva (dado el restringido consumo doméstico de estas materias primas).

En suma, el argumento de la competitividad no se aplica. ¿Pero eso quiere decir, entonces, que la elevación del tipo de cambio real no tiene efectos sobre el nivel de actividad o la balanza comercial en la economía peruana? Muy por el contrario. Es precisamente esa estructura económica que minimiza los efectos sobre la composición de la demanda de variaciones del tipo de cambio real (la base del argumento de la competi-

tividad), la misma que potencia los efectos del tipo de cambio real sobre el nivel de la demanda efectiva.

Como argumentamos en la sección anterior, elevar el tipo de cambio real implica necesariamente reducir el salario real, dados el precio controlado real, el grado de monopolio imperante en el sector moderno, los precios internacionales de los insumos importados, las relaciones técnicas y la política impositiva.

En consecuencia, una elevación del tipo de cambio real provoca una caída de la demanda efectiva vía la reducción del salario real. Y esta reducción de la demanda efectiva induce, a su vez, una expansión del superávit comercial mediante la contracción de las importaciones. Y este incremento del superávit comercial permite financiar un aumento del flujo neto por deuda externa.

Si representamos gráficamente la relación inversa entre el salario real y el tipo de cambio real —para un precio controlado real dado— y unimos este diagrama como el Gráfico 2, podemos observar claramente —véase el Gráfico 4— el dilema existente en torno a la política cambiaria. Los acreedores están por una política cambiaria que eleve el tipo de cambio real (de e_1 a e_2) y que, consecuentemente, reduzca el salario real (de w_1 a w_2). Ya que esta reducción del salario real amplía el superávit comercial que permite elevar g (de g_1 a g_2).

Los electores, por el contrario, están por una política cambiaria que eleve el salario real (pasar de e_2 a e_1 implica pasar de w_2 a w_1) y,

por ende, la demanda efectiva y el volumen de importaciones. Todo lo cual exige reducir la proporción de exportaciones destinada a financiar el flujo neto por deuda externa (de g_2 a g_1).

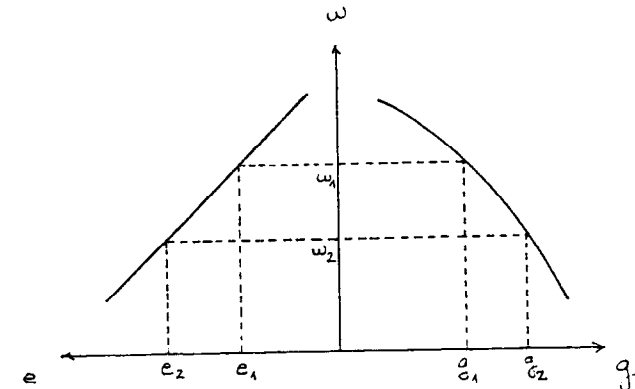


Gráfico 4

Dada la relación inversa entre el tipo de cambio real y el nivel de la demanda efectiva, el dilema respecto a la política cambiaria es ní. O política cambiaria fondomonetarista que eleve el tipo de cambio real para permitir un incremento de g vía la contracción de la demanda efectiva. O política cambiaria que exige una reducción de g para inducir una expansión de la demanda efectiva vía la disminución del tipo de cambio real.

Alternativamente, puede formularse el dilema en términos de la relación entre objetivos e instrumentos. Para la política económica fondomonetarista, el tipo de cambio es el instrumento privilegiado para actuar sobre la balanza comercial. Y el impacto del tipo de cambio sobre el ní

vel de precios y, por tanto, sobre el salario real es un efecto secundario, no deseado o irrelevante.

Para una política macroeconómica de inspiración keynesiana, por el contrario, el tipo de cambio es el instrumento privilegiado para actuar sobre el nivel de precios y el salario real. Dada la debilidad de los efectos sustitución, el tipo de cambio es un instrumento tan potente y de tan amplio espectro que, es preferible utilizar una combinación de aranceles, subsidios y prohibiciones, o sistemas de tipo de cambio dual, para elevar la competitividad de las porciones marginales de exportables e importables donde estos efectos sustitución son relevantes.

Para terminar, consideremos dos analogías llamativas entre la política cambiaria y la política fiscal. La primera, es que este análisis sugiere que la meta real de la política cambiaria fondomonetarista no es el incremento de la competitividad de la producción nacional sino la generación de un superávit comercial que sustente la elevación del porcentaje de exportaciones dedicado a financiar el flujo neto por deuda externa.

La segunda es que, en el marco de este modelo, la generación de ese superávit comercial -tanto vía la política cambiaria como vía la política fiscal fondomonetarista- está orgánicamente vinculado al surgimiento de un proceso inflacionario^{1/} ya que una reducción sustantiva y sostenida

^{1/} Sobre este punto véase Lopes (1986) y Díaz Alejandro (1984).

nida del salario real es inexplicable sin ese proceso inflacionario (quizás esto pueda explicar la peculiar lenidad del FMI frente al sistemático incumplimiento de las metas de inflación establecidas en los convenios firmados por los ministros de economía en los últimos diez años).

A Modo de Conclusión

Quizás moleste a algunos la promiscuidad existente entre intereses y análisis económico en este artículo. La cuestión es que en la disciplina económica, especialmente en la macroeconomía, esta promiscuidad es inevitable.

Como ha dicho Joan Robinson, "las doctrinas económicas siempre nos llegan en la forma de propaganda (Y) el elemento de propaganda es inherente al tema porque está relacionado con la política. (Por eso es) que toda doctrina económica que no sea formalismo trivial contiene juicios políticos". Y la política significa -obviamente- interés.

Creo que esta proposición es particularmente relevante para la macroeconomía. En otras palabras, (una traducción cruda quizás), la política macroeconómica depende de la política a secas. Y lo que se juega en política son intereses. Ciertamente, estos intereses -subalternos o de los otros- no pueden presentarse como intereses particulares, con nombre y apellidos, sino solo como intereses generales.

En la política macroeconómica ocurre precisamente eso: no se establece el pago de la deuda como la meta estratégica explícita de la política

tica macroeconómica. Pero nos preocupamos seriamente por el sector externo y la competitividad y por el impacto inflacionario del déficit fiscal. Y el vehículo de estas preocupaciones es siempre algún modelo macroeconómico del cual se desprenden inevitables recomendaciones de política. Esa es la idea del ciclo político kaleckiano.

En el Perú, sin embargo, las cosas son más evidentes, como siempre. Para dar cuenta de la política macroeconómica de los últimos diez años, casi basta referirse a los convenios firmados con el FMI donde se especifican las metas macroeconómicas. Pero no sólo ni principalmente metas. Lo importante allí es la especificación (cuantitativa) del uso de los instrumentos. Los convenios con el FMI son un hecho político, no teórico.

Si aceptamos, entonces, la lógica de la promiscuidad, la pregunta es ¿qué intereses promueve o protege esa política macroeconómica que el FMI impone y cómo? La respuesta de este trabajo es que los intereses de la banca acreedora vía un drástico recorte del mercado interno. De lo cual se sigue que, en gran parte, como fruto de esos diez años, podemos categorizar al Perú como un país sin ninguna tradición de manejo de la política macroeconómica en función de intereses nacionales.

En los '70, la crisis de deuda peruana fue un evento único en América Latina. En los '80, la crisis de la deuda externa es un evento regional. Y, como afirma Díaz-Alejandro en las frases que encabezan este trabajo, la decisión de pagar la deuda externa (pública y privada) fue la decisión más importante tomada en los '80 por los gobiernos latinoame-

ricanos. Porque la decisión de pagar la deuda -aun con retrasos e incumplimientos- implicó la decisión de generar un voluminoso superávit comercial. Y la decisión de generar este superávit comercial es la decisión de reducir drásticamente el gasto público, la inversión y los salarios reales. Decidirse por políticas macroeconómicas que permiten el pago de la deuda es decidirse por políticas macroeconómicas deliberadamente recesivas y empobrecedoras. Es sacrificar el crecimiento del país y, eventualmente, la existencia de su democracia en aras de la estabilidad del sistema bancario neoyorquino.

El problema del fondo es, pues, político. ¿Qué se supone que estabilizan las políticas de estabilización? Obviamente, ni el salario real, ni el nivel de empleo, ni el nivel de actividad, ni el nivel de precios si se aceptan los argumentos de este texto. Estas son las variables macroeconómicas que las políticas de estabilización justamente desestabilizan. Pero al mismo tiempo son las variables macroeconómicas que cualquier sociedad civilizada exigiría estabilizar, aislar de la espontaneidad del mercado.

Para las políticas de estabilización estas son, por el contrario, las variables de ajuste. Que se ajustan para garantizar la estabilidad de los pagos por deuda externa, la estabilidad de las remesas de las empresas extranjeras o, a veces también, la estabilidad de los hábitos de remisión de las clases propietarias locales. Precisamente porque la estabilidad de estos flujos de dólares hacia el exterior no es garantizada por la acción de la mano invisible, se requiere una masiva intervención estatal: las políticas de estabilización.

Y como la democracia supone algún consenso de parte de los gobernados, no resulta sorprendente que las políticas de estabilización ensamblen bastante mal con estos regímenes políticos.