

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

**SUMARIO**

|   |     |
|---|-----|
| Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>  | 7   |
| Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina:<br>Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i> | 31  |
| El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>  | 43  |
| Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>   | 65  |
| La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>  | 73  |
| Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>                             | 81  |
| La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>   | 89  |
| Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>   | 97  |
| Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>   | 113 |
| Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>   | 121 |
| Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>   | 135 |
| México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>               | 153 |
| Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>  | 167 |
| Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>  | 183 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL.  | 187 |

## Perú: agricultura, crisis y política macroeconómica

*Javier Iguiniz\**

En el presente artículo se examinan nueve productos seleccionados, que representan el 50% del valor bruto de la producción y que, además, tienen una clara diferenciación regional. El período de análisis va desde 1970 hasta 1985.

Según los resultados del análisis, la evolución del sector agrícola depende en gran medida de factores internacionales y de las políticas de ajuste de las cuentas externas del país. En el mediano y corto plazo, la situación de cada producto es diferente de acuerdo con los efectos de las políticas tanto generales como específicas. En una perspectiva de largo plazo, las tendencias que se aprecian en la producción corresponden, a un gran dinamismo en el cultivo del arroz —principal producto de la agricultura peruana y que se realiza sobre todo en la costa— y un fenómeno similar en el cultivo del maíz amarillo duro y en la producción de carne de ave y de vacuno. En los primeros tres productos se observa la influencia de políticas sostenidas de sustitución de importaciones y de modificación de las pautas de consumo. El algodón y el café muestran una tendencia lineal ascendente no obstante los retrasos cambiarios y la caída de sus precios internos y externos, mientras que en la evolución de la caña de azúcar el factor determinante parece ser la disponibilidad de agua para su cultivo. La situación de los cultivos serranos tradicionales es diferente; la papa muestra una tendencia a la baja y el maíz amiláceo presenta una tendencia lineal constante independiente de las políticas de ajuste adoptadas.

El impacto de las políticas cambiaria, monetaria y salarial en la producción agropecuaria es diferenciado. En la costa, los productores de carne de ave y algunos de arroz aparecen perjudicados por las políticas contractivas, las que al mismo tiempo parecen haber beneficiado a los productores de caña de azúcar, algodón, maíz amarillo duro y a algunos productores arroceros. En la selva, por último, la situación es ambigua. Por un lado se registran efectos negativos en la producción de arroz y maíz amarillo duro a causa de la reducción crediticia, y efectos positivos en la de este último producto, por el tipo de cambio real.

\*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## I

### Antecedentes y elementos de la evolución global

La economía peruana se encuentra afectada por una crisis de larga duración que ha tenido diversos altibajos intermedios. Existe consenso en considerar que el máximo dinamismo de la economía se alcanzó a mediados de los años sesenta. Desde entonces se han sucedido la crisis de 1967-1968, un estancamiento hasta 1972, una corta expansión en 1973-1975 respaldada por endeudamiento externo, y desde 1975 hasta 1985, una serie de crisis graves interrumpidas por períodos de estancamiento.

En 1985 el producto interno bruto per cápita era similar al alcanzado en 1965. Los salarios reales medios de 1984 eran un 22% inferiores a los de 1957 y los sueldos un 47%. Las remuneraciones de los asalariados representaban en 1950 el 38.7% del ingreso nacional, y en 1976, antes de empezar la actual crisis, un 46.5%. El componente sacrificado durante la expansión fue el de los trabajadores independientes, y entre ellos, particularmente los agricultores, quienes entre esos años vieron reducirse su participación en el ingreso nacional de 21.5 a 9.1%. En la década de 1980, en cambio, la crisis recesiva concentró sus mayores efectos relativos en el asalariado urbano.

De otro lado, el período anterior a la crisis se caracterizó por el desarrollo de un proceso de industrialización en un contexto de divisas abundantes, lo que facilitó la instalación de una industria de ensamblaje y una agroindustria basada en la elaboración de alimentos importados. Se generó así una apreciable desarticulación interna.

El estancamiento de la productividad industrial a causa de la falta de innovación tecnológica, se tradujo en una creciente pérdida de competitividad relativa y en un déficit comercial en aumento. La reducida articulación interna y la baja productividad, caracterizaron a la industria peruana en ese período.

En lo relativo a la agricultura, el hecho más importante del período inmediatamente anterior a la crisis es la reforma agraria, proceso que

desde mediados de los años cincuenta fue una bandera de lucha política de primera importancia que afectó la marcha del sector y en particular la inversión en la agricultura y en la ganadería.

Desde comienzos de los años sesenta se sucedieron diversas reformas que culminaron con la de 1969, la más radical y decisiva de todas. La crisis y el ajuste correspondiente, ocurrieron cuando la estructura de propiedad y tenencia de la tierra acababa de ser modificada radicalmente.

En este cuadro el sector agrario presentaba gran fragilidad tecnológica y administrativa debido al alejamiento de parte de los técnicos más experimentados, y a la nueva institucionalidad.

Desde 1976 el cambio de gobierno que coincidió con el comienzo de la crisis redujo aún más el peso político de los productores agrarios del sector moderno cooperativizado por la reforma agraria. La nueva opción oficial fue más ampliamente favorable a la empresa privada de propiedad individual. Sin embargo, el hecho que la reforma fuera parte de la justificación de los militares para tomar el poder, junto a otros factores, hizo que el proceso de cambio institucional antisociativo fuera inicialmente lento.

### 1. Rasgos regionales del agro

El recurso suelo es escaso en el Perú. Sólo el 5.9% de la superficie del país es apta para cultivos, esto es aproximadamente 7.6 millones de hectáreas, de las que se cultivan efectivamente alrededor de 2.9 millones. De esta cifra, cerca de 750 000 ha se encuentran en la Costa, 1.7 millones en la Sierra y 400 000 en la Selva.

La Costa posee el 26% de las tierras de cultivo y aporta cerca del 50% del producto interno bruto sectorial. Concentra tierras de riego de muy buena calidad. Ofrece un gran potencial futuro vía aumento de la productividad y ampliación del área de riego. Los principales cultivos son el algodón, el arroz, y el azúcar; la producción avícola se concentra también en esta región.

La Sierra, por su parte, es la región menos productiva; posee la mitad de la tierra cultivada pero aporta sólo el 25% del producto sectorial. Su agricultura es básicamente de secano y no presenta muchas posibilidades de ampliación de la frontera. El principal cultivo es la papa, pero también está entre los productos más importantes del agro nacional su ganado vacuno.

La Selva, finalmente, es la región más extensa, pero presenta gran fragilidad ecológica. A pesar de ello, es la que tiene mayores posibilidades de expansión del área cultivada. El café, el maíz amarillo duro y el arroz son los principales cultivos.

### 2. La producción agropecuaria y global

El aporte de la agricultura a la economía nacional viene disminuyendo sistemáticamente en las últimas décadas. En 1970, el sector contribuía con el 14.6% del producto interno bruto, proporción que se redujo al 10.8% en 1980. En los años 1982-1984 que corresponden al segundo ajuste recesivo, por primera vez en mucho tiempo, aumentó el aporte de la agricultura al total nacional, alcanzando el 13.0% de lo producido en el país.

La evolución de la agricultura en los años setenta mostró una reducción de la importancia de la producción para el mercado externo y según los antecedentes disponibles, hubo una reorientación de la producción hacia el mercado interno.

En medio de la crisis, la escasez de divisas y el proceso devaluatorio impulsaron a revalorizar la importancia de la Sierra a pesar de ser la zona menos productiva. La transformación del Perú en importador neto de alimentos desde fines de los años setenta ha colocado el problema del retraso agrario andino en el centro de la discusión acerca de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, es probable que pesen más las razones culturales que las posibilidades efectivas de constituirse en el eje de la agricultura nacional.

## II

## Las políticas de ajuste

En los últimos diez años se han producido dos momentos de ajustes drásticos: 1976-1978 y 1982-1983. La modalidad preponderante ha sido la de devaluación con inflación sin apertura al exterior, lo que implica que los objetivos antiinflacionarios han sido secundarios frente a los de equilibrio externo. En otros términos, la política inflacionaria ha sido funcional para el logro de dicho equilibrio a un menor nivel de actividad productiva interna.

Los principales rasgos de la política de ajuste, han sido los siguientes:

### 1. *La política cambiaria*

Se ha comprobado una estrecha relación entre las variaciones de la tasa de cambio real y las del nivel de actividad económica global. La política de adelantos cambiarios ha sido la forma más regular de operar sobre la situación de desequilibrios externos y sobre el nivel de actividad nacional. Tal fue el caso en 1976-1978. La eficacia de la devaluación para elevar la tasa de cambio real fue relativamente menor en 1982-1983 porque los precios internos aumentaron independientemente de la devaluación en virtud de fuerzas coyunturales como lo fueron las inundaciones, sequías y huaycos.

Hacia el final de la década de 1970 y comienzos de los años ochenta se produjo una gran disponibilidad de divisas por el aumento de las exportaciones y por el desbloqueo de los créditos del Banco Mundial. Debido a esa circunstancia la tasa de cambio real experimentó una disminución apreciable.

A fines de 1981 la devaluación volvió a incrementar su ritmo conforme se recibía el impacto del deterioro de los términos de intercambio y también lo hizo la inflación. Esta situación continuó hasta mediados de 1983, interrumpiéndose brevemente por nueve meses para reiniciarse luego hasta el cambio de gobierno de 1985.

En resumen, durante la década de crisis la política cambiaria fundamental tuvo dos períodos de adelanto cambiario y uno intermedio en

que el retraso se convirtió en herramienta antiinflacionaria.

En el registro del impacto de las variaciones de la tasa de cambio sobre la inflación se constata que los precios de las categorías de productos clasificadas como "transables" por el Banco Central de Reserva (BCR) reaccionaron con dos trimestres de atraso mientras que los precios de los "no transables" lo hicieron de inmediato.

De acuerdo con los resultados obtenidos, puede decirse que en el contexto institucional peruano, en particular en el del mercado de trabajo, la política cambiaria ha sido una de las intermediaciones fundamentales para estimular el aumento o la disminución de la inflación interna, reducir o incrementar la demanda agregada y contraer o elevar las importaciones.

### 2. *La política de precios*

El aumento de las tarifas públicas y de los precios controlados por el Estado, ha sido una herramienta también decisiva para reducir el déficit fiscal y la demanda agregada, sobre todo desde 1981.

La relación entre los índices de precios controlados y el índice global al consumidor que era de 0.55 en 1981, pasó en el año siguiente a 1.37 y luego se mantuvo encima de la unidad hasta 1984. Fue 1.06 en 1982, 1.28 en 1983 y 1.16 en 1984.

En cuanto a incrementos específicos de precios controlados, en ese período, el de la gasolina fue siempre superior al de la inflación mientras que los precios relativos de los alimentos controlados aumentaron en 1981 y 1983 y las tarifas públicas en 1981, 1982 y 1984.

### 3. *La política arancelaria y la protección*

Estas políticas no han sido tan importantes en la generación de recesiones. Se pueden distinguir tres períodos:

- Años 1976-1978: No se modificaron los aranceles pero se protegió más la producción interna mediante los adelantos cambiarios.

El resultado final neto fue un aumento de la protección del 70% a pesar de lo cual la producción cayó como consecuencia del deterioro de las remuneraciones debido al incremento de la inflación.

- Años 1979-1981: Hubo apertura del mercado interno, los aranceles se redujeron y el retraso cambiario que resultó de la gran expansión de las exportaciones aumentó la eficacia de la desprotección. Esas exportaciones provenían de los proyectos de inversión iniciados en la primera mitad de la década y también respondían a la elevación de los precios internacionales. En 1981 se alcanzó el menor nivel de arancel medio con un 32%, pasando el arancel máximo, sin sobretasa, del 155 al 60%. La principal medida de la política aperturista fue la eliminación de prohibiciones. Entre fines de 1978 y fines de 1979 las partidas de importación prohibida pasaron de 1 852 a sólo 9 y las de libre importación aumentaron de 1 753 a 3 745. Este proceso duró poco pero lo suficiente para que se renovaran y ampliaran las existencias de bienes de consumo durables domésticos, automóviles importados, etc. En 1981 el nivel de protección alcanzado, incluido el efecto de la tasa de cambio, fue nuevamente similar al que existía antes de la crisis, esto es, entre 40 y 50% del nivel máximo de 1978.
- Años 1982-1983: Al persistir el deterioro de los precios internacionales y aumentar enormemente las importaciones —1 668 millones de dólares en 1978 y 3 802 millones en 1981— se incrementaron los aranceles. En 1982 se estableció una sobretasa del 15% *ad valorem*, en 1983 otra del 10% sobre el valor CIF y en 1984 una similar del 17%, las que elevaron apreciablemente el nivel de protección. Al mismo tiempo el adelanto cambiario reiniciado aumentó la protección a la producción interna.

De este modo se cerró el mercado interno y se volvió a la modalidad de ajuste que reduce el nivel general de actividad interna mediante el deterioro de la demanda agregada. Esta opción es comprobadamente eficiente para disminuir las importaciones y liberar divisas para pagar a los acreedores, tras retenerlas en manos del Estado, en vez de entregárselas a los importadores.

#### 4. Las políticas de ingreso y gasto públicos

En el momento más crítico del primer ajuste, 1978, los ingresos del gobierno central eran un 3% más altos que 1975. Ello se explica por el aumento de un 372% del impuesto a los combustibles y el inicio de nuevas exportaciones mineras sujetas a impuestos y a pesar de que el impuesto a la renta disminuyó 38.8%.

En el contexto de esa crisis se redujeron las transferencias de capital del gobierno a las empresas públicas, se mantuvo la formación bruta de capital del gobierno central, se deterioraron las remuneraciones y aumentaron los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda externa y, en menor medida, los gastos de defensa. En este cuadro las empresas públicas disminuyeron considerablemente sus gastos de inversión al finalizar los proyectos más costosos.

Durante el segundo ajuste, en los años ochenta, el ingreso real del gobierno central cayó drásticamente (29.3%) entre 1981-1983. Se redujo el impuesto a la renta (-38.3%) y también los recaudados del comercio exterior (39.3%). El impuesto a los combustibles aumentó 32.4%, lo que no fue suficiente para contrarrestar los otros deterioros.

Por esa razón, en 1982 se redujeron, en términos reales, todos los componentes del gasto excepto los pagos por la deuda externa y los de defensa. En 1983 este último también se restringió a pesar de lo cual, en términos globales, se mantuvo el monto total de estos dos rubros debido al aumento de los pagos al exterior.

#### 5. Las políticas monetaria y crediticia

La política monetaria contribuyó al rezago del ingreso nominal y al deterioro de la demanda interna y, de este modo, al ajuste recesivo. En 1981-1983, se pasó de una primera etapa (1981-1982) en que el objetivo era respaldar vía crédito y liquidez el crecimiento, a otra (1982-1983) en que la prioridad era la defensa del nivel de reservas, cargando sobre el nivel de actividad interna el costo de los compromisos externos y del deterioro de los precios internacionales.

En efecto, en septiembre de 1982 se restableció el objetivo de proteger las reservas. Se redujo el crédito al sector público y se incentivó a las empresas públicas a endeudarse a corto plazo con el exterior, al mismo tiempo que se aumentó

el crédito interno al sector privado. Las reservas, por su parte, se incrementaron como consecuencia de la entrada de préstamos externos resultante de la apertura de créditos del Banco Mundial tras una década de cierre.

En la primera mitad de 1983 se acentuó la restricción monetaria, pero en la segunda ésta se relajó, pues el Banco Central debió ayudar al gobierno central que tenía atrasos prolongados de pagos. Para esa época no era ya posible proteger el nivel de reservas recurriendo al crédito de corto plazo.

En este cuadro, la tasa de encaje media efectiva no disminuyó a pesar de las medidas tomadas. Por otra parte, las tasas de interés mostraron tener muy poca incidencia en los ajustes. En términos reales, éstas fueron sistemáticamente negativas. El rasgo más importante del proceso monetario, fue el agudo proceso de dolarización como consecuencia de los mayores beneficios de los depósitos en dólares.

En lo que al marco institucional se refiere, con el propósito de promover el desarrollo del sistema financiero, durante el gobierno que se inició en 1980 se puso en marcha una política de liberalización institucional que contemplaba:

- La unificación del tope máximo de las tasas de interés pasivas en 55%.
- La reducción a cero del encaje marginal sobre depósitos en moneda nacional.
- La liberalización del período de capitalización de intereses.
- La autorización a las empresas financieras para realizar operaciones de corto plazo y a los bancos comerciales nacionales y extranjeros para operar con créditos de 1 a 5 años.

El resultado de este ensayo fue muy pobre. Los avances en las captaciones y en la intermediación financiera fueron prácticamente nulos.

### 6. Resultados

En una visión simplificada basada en los indicadores con mayor relación sistemática se constata una relación sistemática negativa entre la tasa de cambio real y el producto interno bruto.

Luego del primer programa de ajuste en 1978, las reservas se recuperaron rápidamente, pero no tanto por la contracción interna sino más bien por la maduración de grandes proyectos mineros y petroleros iniciados en la primera mi-

dad de la década. En 1983, en cambio, el mantenimiento del nivel de reservas fue a costa de una gran contracción de las actividades económicas productivas.

Las devaluaciones han tenido un impacto importante en la reducción de las importaciones, pero no en el aumento de las exportaciones. Ello ha significado que los problemas de la balanza comercial no llegaran a resolverse por esa vía. Se ha comprobado que las exportaciones variaron más bien por influencia de los grandes proyectos de inversión, como sucedió en 1979 y, en alguna medida, en 1984. En efecto, la inversión en grandes proyectos coincidió con momentos de expansión de la producción y, por tanto, con el desembolso de financiamiento externo no vinculado al refinanciamiento de la deuda. No es fácil, sin embargo, relacionar la expansión del mercado interno con la afluencia de dichos capitales. El efecto multiplicador no debería tener un impacto apreciable al importarse la mayor parte de la inversión realizada.

Se comprueba por lo anterior, que el financiamiento externo influyó considerablemente en las importaciones. La elasticidad-ingreso de éstas es mucho menor cuando se descuentan las importaciones financiadas con préstamos a largo plazo. En virtud de ello, los aumentos de las importaciones que coincidieron con los incrementos del producto interno bruto, no son enteramente atribuibles a la industria, al igual que las disminuciones no correspondieron totalmente a las políticas contractivas.

No hay asociación estadística alguna entre la evolución del producto interno bruto y el saldo de la balanza de pagos, ni de este saldo con la evolución del servicio de la deuda; independientemente de cuál fuera la situación del país, el servicio de la deuda se mantuvo estable.

La reducción de las importaciones por causa de las devaluaciones, estuvo estrechamente vinculada con las reducciones o desaceleraciones del producto interno bruto.

La política de aumentos de la tasa de cambio real estuvo claramente asociada a la reducción de las remuneraciones reales y viceversa. A largo plazo, sin embargo, la relación entre ambas variables ha sido positiva. Contribuyeron a ello el aumento de las exportaciones, los retrasos cambiarios de 1979-1980 para neutralizar el impacto monetario correspondiente y el renovado acceso

al endeudamiento externo en los primeros años de la última década.

No obstante lo anterior, el impacto negativo de las devaluaciones en las remuneraciones ha sido mayor que el impacto positivo del retraso cambiario. Ello se debe a que las divisas abundantes se utilizaron sólo marginalmente en mejorar las remuneraciones y la demanda interna. En realidad se emplearon de preferencia en:

- Atender los servicios de la deuda externa, incluso por adelantado.
- Aumentar las importaciones de bienes de consumo y de capital, muchos de los cuales correspondían a bienes de consumo durables.
- Cubrir las reservas internacionales negativas derivadas de la prolongación de la expansión económica hasta 1977.

Con esta política se puede entender que, durante la última década, la producción nacional haya tenido una caída tan grande a pesar de que las exportaciones triplicaron su valor en la parte intermedia de dicho período.

La contracción de la liquidez obedeció a dos efectos: la política monetaria puesta en práctica y los estímulos al ahorro en moneda extranjera. De otra parte, el atraso de los ingresos nominales respecto de la devaluación y la inflación, hizo que la liquidez también se atrasara, a lo que se sumó la política monetaria, haciendo que el retraso en el alza de los salarios fuera más eficaz y duradero.

De este modo la oferta monetaria contribuyó a que la menor demanda de liquidez se equilibrara a un nivel más bajo o resistiera más tiempo el aumento de los ingresos nominales, manteniendo de este modo el adelanto cambiario logrado.

Los antecedentes disponibles revelan que la evolución de la liquidez respecto del producto interno bruto fue muy similar a la de las remuneraciones respecto de éste, pero que hubo una relación mucho menor entre estas variables de ingreso y producción y la liquidez total, lo que indicaría que la política de dolarización fue convergente con el programa recesivo.

Se le ha atribuido al gasto público la generación de exceso de demanda y por tanto de inflación. Sin embargo, si se consideran sólo los ingresos y gastos internos, resulta un superávit, y si se eliminan del cálculo los pagos de intereses por concepto de la deuda y no las importaciones del gobierno, el déficit resultante es mucho menor que las estimaciones oficiales. En consecuencia, el impacto generador de demanda y a la larga inflacionario del gasto público fue, en el peor de los casos, más reducido que el que se le atribuye. Se desprende de lo anterior que la política fiscal tendría por objetivo elevar el superávit interno para financiar con él el pago por servicio de la deuda externa.

Finalmente, para complementar de manera sintética la experiencia de política económica que hemos señalado en los párrafos anteriores debemos recordar algunos de los múltiples indicadores de las condiciones de vida de la población. El producto interno bruto per cápita se redujo considerablemente, pero las remuneraciones lo hicieron mucho más aún. De acuerdo con algunos indicadores de salud, la pobreza aumentó dramáticamente y ello se reflejó en las enfermedades transmisibles, respiratorias, en la poliomielitis y en el porcentaje de niños malnutridos. En el transcurso de la crisis (entre 1974 y 1983) la morbilidad aumentó enormemente. La incidencia de enfermedades transmisibles notificadas el último de los años señalados era 431.3% superior a la notificada en el sistema de salud nacional durante el primero de esos años. En el caso de las enfermedades respiratorias agudas el porcentaje correspondiente era 1 184%.

En cuanto a la distribución del ingreso, en 1974 las remuneraciones eran el 46.9% del ingreso nacional, en 1980 el 40.1% y en 1984 sólo el 33.9%. En términos reales, en 1984 las remuneraciones eran 27.4% inferiores a las de 1974, mientras que las ganancias empresariales eran un 51.9% superiores y el producto interno bruto urbano per cápita un 19.7% inferior al de 1961 a pesar de la disminución del ritmo migratorio.

### III

## La agricultura y las políticas de ajuste

El enfoque adoptado en el trabajo para evaluar el impacto de la política económica en el desenvolvimiento de la agricultura es el examen por productos, los que tienen en el caso del Perú una connotación claramente regional. Para ello se consideraron los principales —nueve en total— que representan alrededor del 50% del valor bruto de la producción agropecuaria. La opción escogida se basa en el supuesto de que existe gran heterogeneidad en la agricultura peruana.

El análisis que sigue se basa en un estudio, por separado, de las tendencias en el conjunto del período 1970-1985 y de las fluctuaciones alrededor de dichas tendencias. La principal justificación para tal proceder reside en la existencia de factores distintos de la política económica y de la marcha coyuntural o cíclica de la economía en su conjunto, en la evolución de largo plazo, entendido en este caso como de 15 años. Una relación estadística positiva y fuerte en este estudio es aquella en que se encuentra una curvatura similar entre las tendencias de largo plazo y una relación estadística importante entre las fluctuaciones alrededor de dichas tendencias. En este caso consideramos que el impacto de una variable en la otra es "estructural", esto es, incide tanto en lo inmediato como en la curvatura de la tendencia a largo plazo. Siendo así, el poder de la política es máximo, pues su impacto es de gran duración al alterar, ya durante estos 15 años, la trayectoria de largo plazo anterior a la crisis y, en consecuencia, los niveles medios alrededor de los cuales se darán las fluctuaciones futuras. Ese poder consiste justamente en alterar muy rápidamente el curso de largo plazo de las variables. No tenemos en cuenta en el estudio los efectos de largo plazo que sólo se percibirán en ese término, y que en algunos aspectos como el tecnológico serán probablemente de gran importancia. Las relaciones entre variables no son tan poderosas cuando, por ejemplo, las tendencias son similares pero las fluctuaciones no están relacionadas; entonces consideraremos que la similitud se debe a factores que están fuera del ámbito del estudio. Si, por el contrario, las tendencias no son similares pero las fluctuaciones de las variables tienen una relación estadísticamente significati-

va, consideramos que la influencia de una variable en la otra es de muy corto plazo y no tiene un impacto "estructural" en ella. En esta síntesis presentaremos sólo algunas de las pruebas gráficas o estadísticas, manteniendo su carácter literal. En las regresiones se ha preferido establecer relaciones muy simples aunque el nivel explicativo sea bajo.

#### 1. La papa

La papa, es el principal producto de la Sierra y a largo plazo su producción muestra una tendencia declinante cuya trayectoria lineal no es afectada por las variaciones de largo plazo de la producción global del país, de las remuneraciones, ni de su propio precio relativo al índice general al consumidor. Las variaciones de corto plazo han fluctuado alrededor de esa trayectoria lineal. El clima y el crédito tampoco han incidido en los niveles de producción de largo plazo. En efecto, durante los 15 años del período en estudio, la tendencia de largo plazo del crédito ha sido lineal y ascendente mientras que, como señalamos, la tendencia de la producción ha sido lineal y descendente. La trayectoria del crédito evidencia que la política de ajuste macroeconómico no afectó la tendencia anterior a la crisis. La producción de papa parece tener pues una evolución indiferente a la crisis de la economía nacional; prosigue su propia crisis.

En el corto plazo, el panorama ha sido distinto, pues, para empezar, se ha verificado una clara relación inversa entre precios y cantidades, al mismo tiempo que se ha destacado la evidente incidencia del clima en la evolución de ambas variables. Al parecer, la variación de la cantidad de lluvia ha determinado la variación de la superficie sembrada y cosechada y esta última la del precio del mercado. Esto se debe a que se trata de agricultura de secano.

Se ha determinado que en el corto plazo también ha influido el monto de crédito otorgado por el Banco Agrario en el momento de la siembra, que ocurre en el año calendario anterior a la cosecha. Es importante destacar que dada la restricción de los créditos, éstos se han

concentrado en las unidades productivas más eficientes. Sin embargo, la relación inversa entre las trayectorias de las tendencias de ambas variables plantea interrogantes sobre la eficacia del crédito en la producción. Es claro que si bien el crédito obtenido cada año ha variado generalmente en la misma dirección que la producción, es también claro que conforme pasaban los años se ha obtenido una creciente cantidad de crédito por tonelada producida y que su eficacia ha sido cada vez menor.

La variación de corto plazo del ingreso real del productor, medido por el valor bruto real de la producción de papa, ha dependido de la variación de los precios relativos. Como en éstos ha influido la variación de las cantidades producidas podría esperarse que el factor explicativo fundamental del ingreso del campesino papero fuera la cantidad producida. Sin embargo, colocado este factor frente a la influencia de la tasa de cambio real del año anterior encontramos que esta última ha dominado sobre aquél y que ese componente del ajuste típico en el Perú resulta ser la explicación más probable de la variación del ingreso campesino. Aparentemente la estrecha relación entre la tasa de cambio real del año anterior y el valor bruto real de la producción de papa se ha debido a un efecto de sustitución muy poderoso entre la papa y el trigo. La papa operaría, pues, como una especie de bien transable. La incidencia de la demanda ha sido menor a tal punto de no existir una relación significativa entre la variación de los precios relativos y la de las remuneraciones reales.

### 2. El arroz

El arroz es el principal producto de la agricultura peruana y tiene su base en la Costa y su mayor dinamismo en la Selva. En el caso de este producto ha existido una escasa relación entre las trayectorias de largo plazo de su producción y su precio relativo y la de las variables macroeconómicas. Una razón de peso para ello es la permanente prioridad asignada a este cultivo y a las políticas de apoyo que se mantuvieron en medio de la crisis. La tendencia del crédito a esta actividad se ha elevado en los años ochenta mientras la economía registra su principal crisis.

Las variaciones del valor bruto real de la producción han obedecido más a la variación de

la cantidad que a la del precio. Las fluctuaciones del crédito con un año de rezago, han estado muy relacionadas con las de la producción. Por ello las políticas de ajuste que han restringido momentáneamente el crecimiento del crédito han afectado el ingreso de los productores de arroz, pero el deterioro ha sido contrarrestado en alguna medida por los subsidios selectivos.

Debido a que en el precio interno del arroz en cáscara han influido en primer lugar los movimientos de los precios internacionales del arroz pilado y en segundo término los de la tasa de cambio real, consideramos a este producto como un bien transable a pesar que su destino es el mercado interno.

### 3. La caña de azúcar

A largo plazo, la producción de caña de azúcar ha dependido en gran medida del caudal de los ríos de la Costa en el año anterior. Los precios han tenido una trayectoria similar a la de las remuneraciones reales y a la de los precios internacionales del azúcar.

Tanto a largo como a corto plazo las fluctuaciones del valor bruto real de la producción han dependido más de las variaciones de los precios que de las cantidades producidas. La variación de la tasa de cambio real y de las remuneraciones reales del año anterior compiten por explicar la fluctuación del valor producido. Es uno de los pocos casos de productos agrícolas en que la demanda parece intervenir con fuerza en la determinación del valor a través de su influencia en la cantidad producida. Sin embargo, resulta difícil entender por qué medios la producción de cada año se ha adecuado a la demanda del año anterior aunque, de hecho, el azúcar se ha vendido casi totalmente en el mercado interno.

Dado que los precios y las cantidades se determinan independientemente, la política de ajuste, con aumentos de la tasa de cambio real y reducciones de las remuneraciones reales, habría tenido un efecto doble en el ingreso real de los productores de caña. Por un lado un impacto positivo vía incremento de los precios del producto, y por otro, un impacto negativo por la reducción de las cantidades debido a la menor demanda. De acuerdo con la información obtenida pareciera que han sido más importantes los efectos positivos.

#### 4. *El algodón*

A pesar de la tendencia declinante de los precios internos como consecuencia del comportamiento del precio internacional y del retraso cambiario de largo plazo, durante los tres lustros del estudio, la producción de *algodón* ha mantenido una tendencia lineal y ascendente. Las variaciones de la economía nacional no parecen haber influido en tal trayectoria.

En las fluctuaciones del precio relativo se advierte una relación estrecha con los precios internacionales en los períodos de cosecha y también con la tasa de cambio real del año anterior. Ello obedece aparentemente a las formas de pago a los productores en que se tiene en cuenta el precio internacional al momento de la entrega del producto.

La variación de corto plazo en la cantidad producida ha dependido sobre todo de la variación de la rentabilidad en el año anterior. Por otro lado, debido a que los precios han dependido de la tasa de cambio real y de los precios internacionales, el valor bruto real de la producción debería haberse elevado tanto por precios como por cantidades con la aplicación de las políticas de ajuste. La variable explicativa más poderosa resulta ser la tasa de cambio real del período anterior.

#### 5. *El café*

En el largo plazo la producción y el valor bruto de la producción de *café* han mostrado una tendencia lineal ascendente, a pesar de que los precios han tendido a descender a partir de 1979.

En el corto plazo, el valor bruto de la producción ha estado asociado a las variaciones del precio interno, el que se ha determinado de acuerdo con el precio internacional y la tasa de cambio del período anterior. Este es un bien orientado en primer término al mercado externo y su oferta depende esencialmente de la rentabilidad.

En virtud de lo anterior, los productores de *café* han resultado beneficiados en el largo y corto plazo, tanto por los aumentos de los precios internacionales, como por las políticas de ajuste que han elevado la tasa de cambio real.

#### 6. *EL maíz amarillo duro*

La tendencia del precio del *maíz amarillo duro* ha coincidido en gran medida con la del precio in-

ternacional hasta la mitad del período de análisis. Después, las trayectorias han divergido, reduciéndose el precio interno mientras que el internacional se elevaba. La tendencia de la producción decayó al comenzar la crisis pero se ha elevado considerablemente en los años ochenta. En este caso, como en el del arroz, la evolución de la producción expresa el resultado de una política específica de estímulo. El objetivo era la sustitución de importaciones. La política específica ha contrarrestado los eventuales efectos de largo plazo de la crisis y la política de ajuste.

La fluctuación de corto plazo del precio del *maíz* ha dependido de la variación del precio internacional y de la tasa de cambio real. Este es el producto que ha tenido mayores importaciones competitivas. Las variaciones en las cantidades son las que más han incidido en el valor bruto de la producción y, al parecer, han dependido fuertemente de las disponibilidades de crédito del mismo año. Siendo así, las políticas de estabilización habrían afectado la producción de *maíz*. A pesar de ello, el ingreso real no parece haberse afectado.

Ha existido, en cambio, una influencia clara de la demanda en las importaciones. Las variaciones de las remuneraciones reales por otro lado, han incidido en la oferta y por tanto en el monto por importar, pero no en el precio ni en la producción del año siguiente:

#### 7. *El maíz amiláceo*

A largo plazo el *maíz amiláceo*, producto serrano y, por tanto de origen campesino, ha mostrado una tendencia productiva lineal constante que no tiene relación con las políticas de ajuste. Estamos en un caso similar al de la papa, otro producto serrano. A largo plazo, la trayectoria del precio relativo ha sido también similar a la de la papa, esto es, cuadrática ascendente antes de la crisis y descendente durante toda la crisis.

El precio en el corto plazo, ha estado también inversamente relacionado con la cantidad producida. Las remuneraciones del año anterior, por otro lado, y a diferencia del caso de la papa, parecen haber influido en la producción, lo que indicaría que frente a la expectativa de aumento de la demanda, ésta se incrementaría. Sin embargo, hace falta un análisis más institucional para

evaluar las posibilidades efectivas de esta planificación de la producción campesina.

Las políticas de ajuste que han reducido las remuneraciones reales y, por tanto, la producción de este tipo de maíz no han disminuido necesariamente el valor bruto de la producción, pues los precios han compensado este efecto. El aumento de la tasa de cambio real, por otro lado, ha provocado una contracción de la producción, pero también un aumento de los precios. El saldo final parece haber sido favorable a este producto. La regresión correspondiente con la tasa de cambio real es positiva pero no significativa.

#### 8. *La carne de ave*

A largo plazo, la producción de *carne de ave*, el principal producto pecuario, ha mostrado una tendencia lineal y ascendente, lo que ha obedecido a una fuerte sustitución que se ha dado en el consumo en favor de este producto. Paralelo a ello se ha dado también una tendencia descendente en los precios. Las crisis y los ajustes no han alterado ninguna de estas tendencias de largo plazo. Nuevamente, como en el caso del arroz y del maíz duro, las políticas específicas han contrarrestado los efectos usuales de la recesión.

A corto plazo, las fluctuaciones de las cantidades han influido más que otras variables en la determinación de los precios, siendo la relación inversa. Se verifica también una asociación directa entre las remuneraciones reales y la producción, por lo que en el corto plazo parecen haber dominado los factores de demanda. Es el caso estadísticamente más confiable e institucionalmente más claro de impacto de políticas restrictivas de la demanda. La peculiaridad estaría en que el impacto principal ha sido sobre la cantidad producida y no sobre los precios. De hecho, es coherente con la relación anterior la que establece una relación directa entre las variaciones de la tasa de cambio real y las de los precios de la carne de ave, pero este efecto se ha operado a través del impacto recesivo sobre la demanda y el de ésta sobre las cantidades producidas las que a su vez han influido en los precios. La mejoría de los precios en situación recesiva ha sido contrarrestada por el efecto negativo de las variaciones de las cantidades. Al parecer, en la definición del corto plazo que manejamos en el estudio, que corresponde en este caso de la carne de ave al

ciclo corto de la dinámica económica, los criterios derivados de la teoría que supone inelasticidad de la oferta no tienen aplicación aun en el caso de parecerlo.

#### 9. *La carne de vacuno*

En el caso de la *carne de vacuno* las trayectorias de largo plazo de la producción y del valor bruto de la producción han mostrado una tendencia ascendente. Los precios, en cambio, han tenido la trayectoria cuadrática típica, primero ascendente y luego descendente.

En el corto plazo, la producción ha estado asociada positivamente con las remuneraciones reales del año anterior y negativamente con las lluvias en Puno, la principal zona ganadera. Los precios, por su parte, se han relacionado inversamente con las cantidades producidas.

El valor bruto de la producción en el corto plazo también ha dependido más de los precios que de las cantidades. Por ello el impacto negativo de la crisis vía caída de la demanda, no ha sido claro, pues los efectos del precio y la cantidad en el valor bruto de la producción se han anulado. De acuerdo con esto, las políticas de ajuste no influirían en el ingreso real de los ganaderos. Las remuneraciones han incidido nuevamente, como en el caso del maíz duro, en las cantidades importadas y no en los precios.

#### 10. *Un ensayo de agregación y síntesis*

Desde la perspectiva de las tendencias de largo plazo, esto es, de las trayectorias tendenciales durante el período 1970-1985, es posible establecer que las políticas de ajuste han tenido un impacto inmediato menor en la cantidad producida. En el caso de los productos "tradicionales" como la papa, el maíz amiláceo y la carne de vacuno, la producción ha seguido trayectorias que no se han alterado con la crisis. Las tendencias parecen tener explicaciones poco dependientes del gran ciclo productivo nacional creado por la crisis y del conjunto de políticas de ajuste. En el caso de los más dinámicos, como el arroz y la carne de ave, la trayectoria de la producción tampoco ha sido alterada por la crisis. La causa residiría en el poder de las políticas específicas de sustitución de importaciones o de pautas de consumo. En tercer lugar están los productos cuyos precios y cantidades producidas han recibido la

influencia directa de los precios relativos, los que han dependido también directamente de los precios internacionales. Es el caso del algodón y del café. La tendencia de la producción de ambos cultivos ha sido independiente también del ciclo interno. Finalmente, el azúcar y el maíz duro han tenido trayectorias cúbicas de largo plazo y no cuadráticas como el conjunto de la producción y demanda nacionales. En la producción de azúcar ha incidido sobre todo el agua disponible y en la de maíz duro, la fuerza de la política sustitutiva.

La trayectoria de largo plazo de los precios relativos de la agricultura ha sido universal. Todos han tenido una curvatura cuadrática primero ascendente y luego, durante la crisis, descendente. Esta evolución ha correspondido a la de los precios relativos internacionales y, al parecer, al clásico deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios en los períodos recesivos. Sólo han escapado a este perfil de largo plazo la carne de ave y el maíz que le sirve de insumo. En el largo plazo, la trayectoria de los precios relativos no ha coincidido con la de la tasa de cambio real ni siquiera en el caso de los productos cuyas fluctuaciones de precios han estado estrechamente ligadas a la de aquella en el corto plazo.

En las líneas que siguen, se analizará el comportamiento de corto plazo y se clasificarán los productos, en primer término, en transables y no transables según cómo hayan formado sus precios. Posteriormente se les ordenará según la influencia que las remuneraciones reales, el crédito o los precios internacionales y las tasas de cambio real hayan tenido en las cantidades producidas.

En primer lugar se encuentran aquellos productos en que los precios internacionales y la tasa de cambio real han incidido determinantemente en la formación de sus precios. Estos productos son el café, el algodón, la caña de azúcar, el arroz y el maíz amarillo duro. En el corto plazo ha prevalecido el efecto de la tasa de cambio real cuya variación explica el 67% del índice ponderado de precios relativos de estos productos. En el largo plazo, como lo hemos señalado, la evolución sugiere que los precios internacionales han sido el factor más importante. Podría también plantearse que dentro de cada país se ha repetido la pauta transnacional lo que internaliza la explicación.

Pueden considerarse como más típicamente transables, el café y el algodón, pues prácticamente sólo las dos variables antes indicadas han incidido en la formación de sus precios. Además, las cantidades producidas también han dependido de los precios relativos, y de la tasa de cambio real de un período anterior. En los demás productos deben haber existido otros factores de menor importancia pero que pueden ayudar a explicar mejor la determinación de las fluctuaciones de corto plazo. En varios de ellos como el arroz, el maíz duro y la caña de azúcar han existido factores contrarrestantes del beneficio obtenido por el lado de los precios. La relación estadística encontrada con las remuneraciones o con el crédito, según los casos, sugiere la existencia de un impacto negativo.

En otro grupo de productos, las variaciones de las cantidades producidas han sido el principal factor explicativo de la variación de los precios, siendo la relación inversa. La producción, por otra parte, se ha destinado exclusivamente al mercado interno. Los productos de este grupo son la papa, el maíz amiláceo y los dos productos pecuarios, carne de ave y de vacuno. Las cantidades producidas parecen haber fluctuado en todos los casos, salvo en el de la papa, de manera similar a la de las remuneraciones del período anterior. Estas explican el 36% de las variaciones de corto plazo de las cantidades producidas.

En los casos de la papa, el arroz y el maíz duro la variación de corto plazo de la cantidad producida ha estado más estrechamente relacionada con el crédito recibido que con otras variables de política. El problema, sobre todo en el caso de la papa, es que resulta difícil considerar el crédito como variable independiente cuando también ha existido una relación estrecha entre éste y la cantidad de lluvia. Aun así hay que recordar que la tendencia del crédito real a la agricultura expresa la existencia de una restricción crediticia. Como ello no se ha observado en la mayor parte de los productos seleccionados debe haber influido en otros.

En resumen, el impacto de las políticas cambiaria, monetaria y salarial sobre la producción agropecuaria ha sido diferenciado según el tipo de producto de que se trate. Desde el punto de vista regional no es fácil establecer con la información disponible la existencia de impactos dife-

renciados. En la Costa, los productores de carne de ave y algunos de arroz, se han visto perjudicados por las políticas recesivas, mientras que las mismas parecen haber beneficiado a los productores de caña de azúcar, algodón, maíz amarillo duro y también a algunos de arroz. En la Sierra, en cambio, los productores de papa han sido beneficiados, pero los de carne de vacuno y maíz amiláceo han sido perjudicados. En la Selva, por último, la situación es ambigua; la restricción crediticia ha tenido efectos negativos en la producción de arroz, y en la de maíz amarillo duro, y se observan efectos positivos de la tasa de cambio real en la producción de maíz duro.

En cuanto al tipo de productores, las cooperativas cañeras y sobre todo las algodonerías se habrían beneficiado de las políticas de ajuste. Los agricultores medios productores de arroz probablemente se hayan perjudicado ligeramente y los de maíz duro se habrían beneficiado. Por otro lado, los pequeños y medianos productores de papa, habrían sido favorecidos por el ajuste, y en una situación inversa estarían los productores de carne de vacuno. Finalmente, y siempre en el corto plazo, estarían desfavorecidos los grandes y medianos productores de carne de ave.

La conclusión principal es que el marco adecuado para la evolución de la agricultura requeriría simultáneamente una elevación del tipo de cambio real, del crédito y de las remuneraciones. Además, se impone el poner un piso mínimo a los productores de bienes cuyo precio es tan sensible a las variaciones de la producción. Ello implica una auténtica heterodoxia en el manejo económico, y supondría un drástico proceso redistributivo del capital al trabajo asalariado.

Las expresiones formales que más se acercan a lo constatado empíricamente son:

$$\hat{p} = \hat{P}_a^* + E\hat{P}_i$$

donde  $\hat{p}$  es el precio relativo de los productos transables,  $\hat{P}_a^*$  es el precio en dólares de sus similares en el mercado internacional,  $E$  es el tipo de cambio nominal y  $P_i$  el índice de precios no agrícolas (que en nuestro caso se supone que varían de manera similar a la del Índice de Precios al Consumidor).

El otro tipo de bienes detectados acepta una formulación más simple:

$$\hat{p} = \hat{X}_a$$

donde  $\hat{X}_a$  es la variación de la producción del mismo producto.

A su vez, la variación de la cantidad producida está, en el caso de varios productos, relacionada con la variación de la demanda de un período anterior, por lo que podemos expresarla de la siguiente manera:

$$\hat{X}_a = (WLi/\hat{P}_i) - 1$$

donde  $WLi$  es el nivel nominal de remuneraciones.

Finalmente, en el caso de los productos de exportación, la cantidad producida está relacionada con la rentabilidad del período anterior que, a su vez, se define por los precios relativos. Su expresión sería:

$$\hat{X}_a = (\hat{p}) - 1$$

Quedan por formalizar aquellos productos cuya fluctuación está relacionada con el acceso al crédito.

$$\hat{X}_a = (\hat{C}) - 1$$

La validez de esta ecuación no puede ser cuestionada empíricamente pues tanto en el largo plazo como en las fluctuaciones la producción agrícola agregada tiene una trayectoria muy cercana a la del crédito agregado. Nuestra resistencia a darle mayor peso en los estudios por productos se debe a que los resultados no son tan contundentes como en el análisis agregado.

Sin embargo, gran parte de las conclusiones anteriores aluden al efecto de unas pocas variables en las variaciones de corto plazo de la producción y precios de la agricultura. Puede haber ocurrido que los efectos beneficiosos detectados no contrarrestaran los perjuicios de largo plazo causados por el deterioro de los precios internacionales. Esto es perceptible en el contraste de la tendencia declinante de la tasa de cambio real y también de los precios relativos a nivel internacional. Por otro lado, las políticas específicas pueden haber alterado el efecto de las políticas generales escogidas. Finalmente, es necesario recordar que la variable escogida para representar el ingreso real del campesino no toma en cuenta la evolución de los costos de producción. La inseguridad acerca del valor de las cifras respectivas nos llevó al valor bruto real de la producción manejado en el estudio. Finalizaremos la síntesis revisando sumariamente las políticas específicas.

## IV

### Las políticas específicas

A pesar del nuevo interés manifestado por la agricultura, éste no se ha traducido en medidas específicas y coherentes para la capitalización del agro. No existen las bases institucionales mínimas para aplicar establemente políticas específicas en relación con la tenencia de la tierra, las prioridades regionales y los marcos institucionales, y el papel asignado al Estado ha experimentado cambios importantes. Por este motivo las políticas específicas no han tenido un impacto generalizado en la agricultura.

Las excepciones en términos de continuidad son las políticas de estímulo al arroz y a la carne de ave, a la producción en la Selva, los subsidios a los alimentos importados y a los fertilizantes y la prioridad a la agricultura en la política crediticia de fomento.

#### 1. *Los aspectos institucionales*

La crisis económica ocurrió al final del proceso de reforma agraria que alteró el sistema de propiedad de las grandes unidades productivas, modernas y tradicionales. La preocupación durante la reforma fue de índole institucional y no directamente promocional. El período de crisis está marcado por la reversión de esa institucionalidad nueva. La política de ajuste ha ocurrido, como puede deducirse, en un marco de aguda inestabilidad institucional que no promueve la inversión de largo plazo. La crisis económica ha afectado el marco reformado de propiedad asociativa destruyendo gran parte del sistema cooperativo creado y reemplazándolo por parcelas individuales. En 1985, de 618 cooperativas existentes 108 habían recibido la aprobación para el cambio de modalidad empresarial, 69 estaban en trámite y 101 habían parcelado de hecho. A ello contribuyeron diversas circunstancias, entre otras, las difíciles condiciones climáticas en la última década cuando ocurrieron importantes sequías e inundaciones; la ambigüedad en la racionalidad de funcionamiento de las cooperativas, que operaban sin objetivos de acumulación y racionalización productiva; las dificultades gerenciales y la corrupción, que provocaban la desconfianza de los socios de las empresas reformadas, la ausencia de un mecanis-

mo de jubilación decorosa, que redujera la tentación de retirarse como propietario individual; y la hostilidad de los dos últimos gobiernos al modelo cooperativo.

El otro campo en el que ha ocurrido una importante reversión institucional es el de la comercialización. Por ejemplo, se había creado durante la reforma agraria una red de comercialización de alimentos que llegaba al consumidor por medio de una cadena de supermercados. La liberalización, acentuada con el gobierno del Presidente Belaúnde, destruyó el sistema y con él la posibilidad de regulación de precios.

#### 2. *La política de subsidios a las importaciones*

La principal política de comercio exterior ha sido la de subsidiar los alimentos importados para atender el consumo urbano masivo. A largo plazo ha habido una tendencia ascendente de las importaciones de trigo y de maíz-sorgo y, en general, a aumentar el componente importado de la canasta de consumo popular. La tendencia de largo plazo no se ha alterado con la crisis económica, influyendo de manera perceptible la ocurrencia de desastres climáticos. En estos casos, han subido las importaciones y posteriormente han mantenido su nivel. La afirmación de nuevas pautas se ha visto reforzada con la política de subsidios a las importaciones ya previamente subsidiadas.

En 1977 los subsidios anuales para estos bienes llegaron a alcanzar el 96.6% del valor importado. En 1978, como parte de la política recesiva, se redujeron al 15.7% para volver a subir en 1979 al 62.3%. El caso más evidente ha sido el de los insumos para la producción de carne de ave, la que se ha abaratado con relación a las carnes de vacuno, porcino y ovino.

En síntesis y de acuerdo con la información disponible, la evolución de los precios de los productos alimenticios con un alto componente importado, se ha visto afectada negativamente por las políticas de ajuste. Ello en razón de la política devaluatoria general y de la específica reductora de los subsidios a las importaciones. A largo plazo, sin embargo, los subsidios a las importaciones

han sido un factor de abaratamiento sistemático de los productos importados respecto de los nacionales y un estímulo para la ampliación de su consumo.

### 3. *La política de precios y la crisis agraria*

Ha habido un deterioro de la rentabilidad de los productores. Durante la década de 1970, en particular en la segunda mitad, los términos de intercambio insumo-producto fueron claramente negativos para el algodón, la caña de azúcar, el maíz amarillo y la papa. Los aumentos de los precios de los insumos, de la mano de obra, y de las horas-máquina, han sido superiores a los de los precios. De éstos, durante los momentos de ajuste macroeconómico, las horas-máquina han sido las que más han aumentado su costo, seguidas de los jornales. En el caso de los insumos, un factor contrarrestante de esta evolución ha sido el subsidio a los fertilizantes. Estos resultados son importantes porque relativizan lo avanzado en el cuerpo fundamental del trabajo. Sin embargo, resulta difícil obtener cifras confiables de la evolución de los costos durante los últimos 15 años.

El resultado final de este deterioro de los términos de intercambio ha sido una descapitalización de la agricultura moderna en favor de la industria. El arroz es el producto que mejor ha resistido la crisis en virtud de que sus precios crecieron más que los costos entre 1975 y 1978, cosa que no ocurrió con los otros cultivos.

En la década de 1980, los productos priorizados han sido los únicos cuyos costos han subido menos que los precios. En el arroz, gracias a la evolución de los precios controlados y en el maíz amarillo, por aumentos de productividad y precios. En el caso de la papa, los aumentos de producción por mejores condiciones climáticas se han reflejado en un enorme deterioro de los precios. En el algodón y la caña, productos no cubiertos por una política específica, los costos han subido más que los precios.

### 4. *La política financiera*

En 1975, la agricultura recibió apenas el 3% de las colocaciones totales de crédito del país, la industria un 38%, el comercio el 26% y la construcción el 12%. De este reducido monto, la banca privada prestó sólo el 5%, siendo el Banco Agrario la institución que respaldó al sector.

El crédito fue recibido por apenas el 7% de las unidades productivas, las que cubrían el 19% del área cultivada. En cuanto a los productos, el arroz, el algodón, la papa y el maíz capturaron el 78% del crédito en 1975. Las grandes beneficiarias del crédito, fueron las empresas asociativas mayores, y los más marginados, los campesinos andinos.

En los últimos años se han verificado los siguientes cambios: ha aumentado la importancia del arroz, disminuido la del algodón, se han privilegiado los préstamos a productores individuales y ha disminuido el monto del crédito a causa de la recesión.

Al examinar el efecto del crédito en la producción se tiene que a largo plazo ha habido un aumento real de la relación crédito/producto y del crédito por hectárea; sin embargo, la producción agregada ha disminuido. Como ya señalamos anteriormente a propósito de algunos productos, pareciera que el crédito no tuviera ninguna influencia positiva en el largo plazo sobre la producción.

Otro aspecto de gran importancia es el hecho de que a pesar de existir tasas de interés reales negativas, los costos financieros de las empresas se han elevado enormemente. La situación de descapitalización agrícola se expresa con claridad por medio de la situación financiera de las empresas modernas. La participación del costo financiero en el costo total pasó entre 1978 y 1983 del 8.3% al 30.2% en el caso de la papa, del 13.1% al 48.6% en el algodón, del 7.3% al 30.2% y del 6.9% al 30.2% en el caso del maíz amarillo y del arroz respectivamente. En estos productos, como se puede imaginar, aumentó la morosidad en la devolución de los préstamos debido a la reducción de la rentabilidad por el deterioro de sus precios relativos.

### 5. *Resumen*

En resumen, las políticas específicas adquieren gran importancia en el momento de determinar los resultados finales de la crisis en la agricultura peruana. Por esa razón se requiere un estudio pormenorizado más detallado que el presente. En general, puede decirse que la política macroeconómica no ha sido complementada con un conjunto de políticas específicas coherentes. La

política de precios sirvió para proteger la agricultura de la competencia externa pero también para incrementar los costos. El abastecimiento del mercado urbano masivo ha exigido cierta continuidad en los incentivos a la producción de carne de ave y arroz. En términos institucionales, el objetivo predominante fue revertir la reforma agraria y el sistema de comercialización estatal. En lo que a la regionalización de la agricultura se refiere, el acento regional ha variado de acuerdo con los gobiernos de turno. La producción de la

Selva ha recibido un impulso particular en los últimos años. Finalmente, la crisis parece haber afectado el ya frágil proceso de capitalización. Los problemas financieros, la reducción de la labor de investigación financiada por el sector público, la inestabilidad institucional y la creciente ausencia de profesionales experimentados en el campo, además de la recurrencia de factores climáticos de gran destrucción, han contribuido a este resultado que tendrá sus mayores efectos en los próximos lustros.