

20

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Presentación

La preocupación por las consecuencias de las políticas de ajuste estructural se ha convertido en permanente, pues estas no se limitan a variaciones en los indicadores macroeconómicos, sino que se extienden al tejido social mismo, a los términos en los que se establecen las relaciones entre los hombres y las instituciones.

No sólo cambian las instituciones privadas y públicas, sino que, en general, se redefinen los propios campos de lo público y lo privado. La complejidad de estos cambios es tanto mayor pues no ocurren necesariamente como respuesta a las necesidades específicas de los países específicos, sino como fórmulas únicas aplicables a situaciones diversas.

La fuerza irresistible de estas fórmulas —conocidas con el nombre genérico de «ajuste estructural»— se debe a dos razones. En primer lugar, a que su aplicación es condición ineluctable para que cualquier país sea considerado «ciudadano del mundo» al estar «insertado en el sistema financiero internacional». La aplicación de estas fórmulas, sin embargo, no es obligatoria para los países ricos, que son los que establecen las reglas de juego para los demás y los que otorgan la condición de «país ciudadano del mundo».

En segundo lugar, a que el ajuste estructural aparece ante los gobiernos y ante los mismos ciudadanos de los países pobres como una necesidad objetiva, que se desprende de una suerte de ley natural económica, tan contundente, obvia y, por tanto, indiscutible, como la ley de la gravedad. Hoy día las medidas de ajuste estructural han trascendido su naturaleza instrumental, para convertirse también —sin que sus propugnadores lo presenten así: todo lo contrario— en una propuesta ideológica que, al ser dominante, condena al ostracismo a quien la cuestiona.

Como toda ideología, esta oculta tanto cuanto revela. Oculta el hecho de que, al final de cuentas, las relaciones económicas —comenzando por el mercado— son relaciones entre los hombres y que, en su núcleo, son relaciones de poder. De alguna manera, la «nueva economía institucional» redescubre la dimensión social de las relaciones económicas (des-

pués del desdén a los aportes de la economía política —marxista y no marxista—. En cuanto a las relaciones de poder, son estas sin duda las que sustentan en buena parte la denominada «imperfección de los mercados».

Pero también ha cumplido un papel importante en contribuir a poner en claro cuáles son los caminos errados que conducen a la inflación, al desorden en los precios relativos, a la irracional utilización de los recursos fiscales. Asimismo, a cuestionar cierto tipo de protección que, lejos de preparar a la economía de un país a hacer el mejor uso de sus posibilidades en un contexto internacional cada vez más mezclado con los procesos nacionales, la desprotege.

La Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) unieron esfuerzos para organizar un seminario para analizar los efectos de las medidas de ajuste estructural, específicamente en el sector agropecuario de cuatro países de la región: Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. El seminario se desarrolló los días 25, 26 y 27 de mayo de 1994 en Lima. En dicho evento se presentaron las ponencias que se publican en este volumen, las que fueron comentadas por especialistas y debatidas por los asistentes*.

CEPES agradece a la FAO, en las personas de Oscar Cismondi, funcionario de la División de Análisis de Políticas de la sede central de Roma, y François Ghyoot, representante de la FAO en el Perú, por el apoyo organizativo y económico que hicieron posible la realización del seminario y la publicación de este número especial de **Debate Agrario**.

Fernando Eguren

* La relación completa de los asistentes, ponentes y comentaristas se encuentra en la página 195 de esta edición.

Oscar Cismondi

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO*

El seminario tuvo como objetivo principal realizar un balance de los efectos de los programas de ajuste estructural sobre la evolución del sector agropecuario de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. Los argumentos tratados se enmarcaron en cuatro temas: 1) políticas de ajuste macroeconómico y evolución reciente de la economía; 2) programas de ajuste y políticas agrícolas; 3) programas de ajuste y desempeño de la producción agropecuaria; y, 4) balance y sugerencias.

Presentaremos a continuación una síntesis de las principales conclusiones del evento.

1. Durante el seminario se insistió en que los resultados de las reformas introducidas en los cuatro países analizados en el marco de los programas de ajuste estructural, no son ni podrían ser inmediatos. Y dado que no existe un modelo capaz de ser aplicado mecánicamente, los resultados de las políticas puestas en práctica dependen de los contextos de los países específicos. Por consiguiente, las políticas basadas en cuerpos teóricos poco flexibles pueden conducir a fracasos o, en la mejor hipótesis, a retrasar la resolución de los problemas. Algunos estudios realizados por la FAO que abarcan varios países de África, Asia y América Latina confirman dicha conclusión¹. En ellos se admite que la estabilización y el ajuste estructural son procesos complejos a largo plazo y que es preciso que trascurren años antes de que se puedan obtener resultados.

2. Hubo coincidencia en que el logro de los equilibrios macroeconómicos es relevante pero no suficiente para crear condiciones adecuadas

* Las presentes conclusiones se basan en parte en las presentaciones conclusivas que realizaron en el seminario Javier Iguñiz, Juan Antonio Morales y Oscar Cismondi.

1. Ver «El estado mundial de la agricultura y la alimentación: Análisis mundial y por regiones, el ajuste estructural y la agricultura». Roma: FAO, 1990; «Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina», Estudio FAO *Desarrollo económico y social*, 108. Roma: FAO, 1992.

para un crecimiento de la producción agropecuaria. En este contexto, el análisis de las experiencias de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú demuestra que no bastan la estabilidad macroeconómica ni precios relativos más favorables para provocar aumentos en la producción y productividad agrícolas.

3. La constatación anterior permitió analizar la relación entre programas de ajuste, política macroeconómica, política sectorial y comportamiento del sector agropecuario en los cuatro países. En relación a esto, la experiencia de Chile, país pionero en la aplicación de los programas de ajuste en América Latina, es muy ejemplificadora. En efecto, en los veinte años de aplicación de los programas de estabilización en la economía chilena se pueden distinguir tres etapas en las cuales las relaciones entre las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales se entrelazaban de maneras diversas condicionando también diversamente el comportamiento del sector agropecuario.

En la primera etapa, que abarcó el período 1973-1983, hubo *ausencia de una política específica hacia el sector agropecuario*, por lo que la agricultura quedó sometida al esquema macroeconómico general. La ausencia de una política sectorial afectó especialmente a los pequeños productores, quienes dependían en gran medida de los programas de apoyo gubernamentales. El período culminó en medio de una profunda crisis del sector agropecuario que, como expresó Maximiliano Cox², se «manifestó especialmente en los rubros de consumo interno, los que cayeron al 6% anual entre 1979 y 1983, y en un fuerte incremento de la incidencia de la deuda agrícola, la que pasa a representar un 90% del valor agregado del sector».

En la segunda etapa, que abarcó el período 1983-1989, *se estructuró una política específica para el sector agropecuario*, que buscó reactivar y desarrollar su capacidad productiva. La política sectorial se articuló en una serie de instrumentos como: *política de precios* a través de la aplicación del mecanismo de bandas de precios para los principales rubros de consumo interno, estableciéndose también políticas *anti-dumping*; *política de crédito*, por medio de líneas de crédito especiales para el sector agrícola, que comprendían mecanismos de garantía sobre la cosecha en gestación, para hacer frente a la escasa disponibilidad de garantías hipotecarias que tenía un numeroso grupo de agricultores; *política de transferencia tecnológica*, a través de la puesta en marcha de un programa de transferencia de tecnología en el que el Instituto de Investigación Agropecuaria asistía a grupos de agricultores medianos y grandes en forma periódica. Otras medidas de política que se aplicaron fueron el incremento temporal del subsidio de forestación y el establecimiento de un programa de subsidio a las obras de riego emprendidas por el sector privado.

Los efectos de la nueva orientación de la política sectorial provocaron «una rápida respuesta productiva y un crecimiento del PGB silvo-

2. Ver el artículo de Maximiliano Cox en esta misma edición de *Debate Agrario*.

agropecuario a una tasa del orden del 6% anual entre 1983 y 1989. Las exportaciones sectoriales se incrementaron de US\$ 656 millones en 1983 a US\$ 1.780 millones en 1989, mientras que las importaciones cayeron de US\$ 900 millones en 1981 a US\$ 269 millones en 1989»³.

La tercera etapa del programa de ajuste estructural aplicado en Chile comenzó con el gobierno democrático. En este período se impulsó una política sectorial aun más activa con el propósito de mantener el dinamismo productivo y el proceso de modernización iniciado en el sector, pero sobre todo interesaba ir preparándolo para el agotamiento de las fuentes de crecimiento que lo habían impulsado en los años ochenta. En este contexto, se intentó comenzar a revertir el proceso de deterioro de los recursos naturales y promover su recuperación, y se hicieron esfuerzos para apoyar la plena inserción de la pequeña agricultura en la modernidad y combatir la pobreza rural.

La experiencia de Bolivia, Ecuador y Perú fue diversa a la chilena. Hasta el presente, las políticas ejecutadas por los gobiernos de dichos países a menudo no son otra cosa que la puesta en práctica del programa global de desmontaje de las distorsiones surgidas en el pasado, y no constituyen todavía políticas específicas dirigidas al sector.

El caso de Bolivia, de acuerdo con la exposición de Juan Antonio Morales y los comentarios a la misma por Gerson Gomes⁴, confirma que en los diez años de aplicación del programa de ajuste existió una subordinación indiscriminada de la política sectorial a los requerimientos globales del proceso de ajuste. En efecto, en dicho país el programa de estabilización y ajuste que se puso en marcha en 1985 impulsó políticas monetarias y fiscales restrictivas, una radical liberalización de los mercados (eliminación de controles de precios, cuotas y permisos de exportación y reducción de tarifas), eliminación de techos a las tasas de interés, desregulación del sistema bancario y reducción de empleos públicos. Pero no hubo una política sectorial que complementara el programa de ajuste macroeconómico con inversiones en infraestructura, educación, salud, y también con reformas en los mercados de crédito y de tierras. En este contexto, el sector agropecuario creció en el período 1985-1992 a una tasa promedio anual de sólo 0,73%, básicamente en función del pobre desempeño de su componente agrícola, que representa el 76,9% del total, y que se mantuvo prácticamente estancado a lo largo del período, mostrando un incremento promedio anual de apenas 0,21%.

En Perú⁵, la política sectorial, a partir de la aplicación del programa de estabilización y ajuste, está subordinada quizá de una manera aún más marcada que en Bolivia a la dinámica y orientación de la política

3. *Ibíd.*

4. Juan Antonio Morales es miembro del directorio del Banco de Reserva de Bolivia, y Gerson Gomes director del Proyecto PNUD/FAO/BOL/91/010, La Paz, Bolivia. (Ver artículo de Juan Antonio Morales en esta misma edición de *Debate Agrario*.)

5. Ver el artículo de Javier Escobal en esta misma edición de *Debate Agrario*.

macroeconómica en una lógica dirigida principalmente a eliminar las distorsiones creadas en el pasado. En efecto, desde 1990 la política sectorial fue estructurada a partir de tres elementos básicos: *política de precios*, que ha acompañado a la política general de liberalización de los precios de la economía eliminando los controles de precios a los alimentos e insumos agropecuarios y liberalizando, al mismo tiempo, las tasas de interés preferenciales que otorgaba la banca de fomento; *política comercial* aperturista⁶, eliminando las políticas de intervención directa (cuotas de importación, controles de precios y subsidio cambiario); y *reforma institucional* del Estado, introduciendo un importante número de reformas legales e institucionales entre las que destacan la reforma al mercado de tierras y la eliminación de la banca de fomento. En este marco, y en combinación con otros factores, el sector agropecuario peruano experimentó una retracción considerable en su producción. El volumen de bienes producidos se habría reducido en 3,7% en la campaña 1990/91 y en 8,5% en la campaña 1991/92, sufriendo una leve mejoría (1,7%) en la campaña 1992/93. El subsector agrícola, por su parte, mostró, durante las últimas tres campañas, una retracción acumulada del orden del 24,3%, debido a las menores cosechas registradas en prácticamente todos los cultivos⁷.

Del análisis de la relación entre programa de ajuste, política sectorial y evolución del sector agropecuario en los cuatro países considerados, se concluyó que las políticas de estabilización y ajuste estructural por sí solas no bastan para promover un crecimiento del sector agropecuario ni, mucho menos aún, para garantizar un desarrollo equitativo y sostenible. La política agrícola, aunque adecuándose a los lineamientos generales de la política macroeconómica, debería tener una presencia activa capaz de fomentar la producción y la productividad, así como de orientar el desarrollo agrario hacia una mayor equidad, dentro de una vía de sustentabilidad ambiental.

4. En la discusión relativa al *nuevo papel del Estado* en el marco de los programas de estabilización y ajuste estructural, prevaleció la concepción de la necesidad de una *intervención «inteligente» del Estado*. Hubo coincidencia general en que el Estado no debería interferir en la conformación de los precios relativos o, si lo tuviera que hacer, debería hacerlo indirectamente a través de franjas de precios o regulaciones de ese tipo, esencialmente para eliminar los efectos de una volatilidad exagerada en los precios, pero no para romper con las tendencias de largo plazo.

Por el contrario, se sostuvo que el Estado debería intervenir y fortalecerse, pero no aumentando su tamaño, sino en términos de su capacidad efectiva de influir sobre la dinámica del sector y ejecutar con eficiencia las funciones de regulación, apoyo y promoción. En este contexto, las funciones que el Estado debería cumplir se pueden sintetizar en cuatro aspectos principales:

6. Ver el artículo de Geoffrey Cannock en esta misma edición de *Debate Agrario*.

7. Javier Escobal, ob. cit.

a. *La orientación del desarrollo sectorial*, a través de políticas globales y específicas, la prestación de servicios de apoyo a la producción y la creación de externalidades para el desarrollo de la iniciativa privada.

b. *La regulación y racionalización del uso de los recursos naturales*, a través de políticas que contrarresten el proceso de deterioro del medio ambiente que se vio radicalmente acentuado en los últimos años en los cuatro países. En efecto, en Bolivia el *boom* exportador de productos agrícolas de los últimos años se basó principalmente en un gran deterioro de los recursos naturales. En Chile, al menos hasta 1989, la ausencia de una adecuada normativa y la incapacidad del aparato estatal para cumplir su papel de garante e impulsor del bien común, provocaron un severo daño del medio ambiente que puso en peligro la sustentabilidad del crecimiento sectorial en el largo plazo⁸.

La *reversión* de estos procesos y, paralelamente, el establecimiento de medidas de preservación de los sistemas ecológicos en áreas aún no degradadas, constituye un ámbito fundamental de la intervención estatal.

En relación a lo anterior, nuevamente el análisis de la experiencia chilena permitió evaluar algunas de las medidas que el gobierno puso en práctica en los últimos años para preservar los recursos naturales renovables. Entre las más importantes destacan: una normativa para establecer niveles máximos de emisión de SO₂; la reglamentación del cultivo en aquellas zonas regadas con aguas fuertemente contaminadas; la reglamentación de la política de transferencia de suelos agrícolas a usos urbanos; la preparación de un programa de alivio a la pobreza rural y de conservación de los recursos en el secano de la Cordillera de la Costa, que es donde se presentan los mayores problemas erosivos del país; el fortalecimiento de la acción de preservación y control de los incendios forestales y el incremento en casi cinco veces del número de los controles a los planes de explotación forestal⁹.

c. *La corrección de las distorsiones en la estructura de los mercados* es otra de las funciones imprescindibles que el Estado debería cumplir. Del análisis realizado, en particular de los casos de Bolivia y Perú, resultó evidente que no basta con liberalizar los mercados, dado que en muchos casos esos mercados aún no existen y por lo tanto tienen que construirse. La intervención estatal debe orientarse entonces hacia el desarrollo de mercados agrícolas eficientes y competitivos, en los que participen los distintos agentes privados dentro de un proceso de desarrollo que asegure el crecimiento. En este contexto, las intervenciones selectivas, eficientes, articuladas en forma concertada con los agentes privados y complementarias a las fuerzas de mercado, son esenciales para el propio desarrollo de los mercados.

d. *La corrección de los desequilibrios sociales y de las tendencias regresivas en la distribución del ingreso* fue considerada también como

8. Ver el artículo de Maximiliano Cox en esta misma edición de *Debate Agrario*.

9. *Ibíd.*

parte del papel que compete al Estado. La función del Estado en la corrección de los desequilibrios sociales existentes se convierte en una actividad prioritaria, para lo cual es imprescindible asignar a la agricultura una efectiva prioridad dentro del esfuerzo global de desarrollo nacional. Ello implica, además de la conformación de un ambiente económico e institucional favorable, privilegiar, en el proceso de asignación de recursos, los requerimientos y necesidades que plantean la expansión y transformación del aparato productivo sectorial y el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población rural.

Al respecto, del análisis sobre las consecuencias de la aplicación de los programas de ajuste en la situación social de la población rural en los cuatro países, resultó evidente que en la última década hubo un deterioro sustancial de las condiciones de vida. En el caso de Perú, el 96% de la población rural es pobre, carente o las dos cosas a la vez. En Ecuador los ingresos reales de la población asalariada se han reducido del 53% al 21% del PIB entre 1980 y 1992, lo que tiene impactos negativos sobre la demanda efectiva interna¹⁰. En Bolivia, por su parte, la marginación y pobreza rural han aumentado en los últimos años. El 82% de los pobladores rurales del país tienen sus necesidades básicas insatisfechas, el 47% vive en situación de extrema pobreza y el 6% está sometido a condiciones de miseria.

LAS REPERCUSIONES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA FUNCIÓN DE LA FAO¹¹

Los temas tratados en el seminario han sido abordados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a distintos niveles. Siendo la FAO una organización de asistencia técnica de carácter internacional, en el último decenio ha tenido oportunidad de evaluar diversas experiencias de aplicación de programas de ajuste estructural en África, Asia y América Latina.

La intervención de la FAO se realizó, en primer lugar, a través de la realización de análisis sobre los efectos y repercusiones de la aplicación de los programas de ajuste en el sector agropecuario, en la población rural, la seguridad alimentaria, los recursos naturales y el medio ambiente, con el fin de disponer de una base sólida para brindar asesoramiento a los Estados miembros que la soliciten. En segundo lugar, ha asistido directamente a los países en las áreas de formulación de política, proyectos y programas de

10. Ver el artículo de Luciano Martínez y Rafael Urriola en esta misma edición de *Debate Agrario*.

11. Lo que se expone a continuación está basado en diversos documentos oficiales de la FAO («Estado mundial de la agricultura y la alimentación» 1990, 1991, 1992 y 1993; «La agricultura: Hacia el año 2010», 1993).

desarrollo agrícola en el marco de los programas de ajuste. Entre los objetivos de estos proyectos se incluyen la formulación de planes y políticas de desarrollo agrícola y rural, así como también de apoyo y fortalecimiento institucional.

En el último decenio se ha asistido a un proceso donde los países en desarrollo fueron adoptando uno tras otro políticas de estabilización y ajuste estructural en un intento de corregir los desequilibrios externos e internos con el fin de pagar la deuda y crear las condiciones para lograr un funcionamiento más equilibrado y eficiente de las economías en el largo plazo.

Los países han utilizado una gran variedad de instrumentos de política para conseguir los objetivos de estabilización y ajuste. Los resultados obtenidos en cada país han variado de acuerdo con una serie de factores internos y externos. Entre los factores internos se incluyen la atención prestada a objetivos concretos, la elección de los instrumentos de política, la naturaleza y dimensiones de las perturbaciones y desequilibrios económicos existentes y la mayor o menor aceptación política. Entre los factores externos han figurado, en diferentes momentos, el deterioro de las relaciones de intercambio, un proteccionismo creciente, tipos de interés históricamente elevados, mercados decrecientes a causa de la recesión de los países desarrollados, así como otros hechos que escapan al control de los gobiernos, como las sequías prolongadas.

Aunque el ajuste económico ha producido con frecuencia resultados estrechamente relacionados a las circunstancias concretas de cada país, de su análisis se desprende una serie de enseñanzas que ofrecen valiosas ideas tanto a los países en desarrollo como a las instituciones públicas y privadas. En general, ahora se admite que la estabilización y el ajuste estructural son procesos complejos a largo plazo y que es preciso que trascurren años antes de que se puedan obtener resultados. También se ha podido constatar que las políticas de estabilización y ajuste estructural por sí solas no bastan para promover un crecimiento y desarrollo económico sostenible.

En función de la evaluación anterior, los responsables de la formulación de políticas han sacado algunas enseñanzas importantes de estas experiencias. En primer lugar, existe una preocupación por mejorar los procedimientos de ejecución y adoptar medidas nuevas e innovadoras que no se habían tenido en cuenta inicialmente. En segundo lugar, se han apreciado y comprendido mejor las dificultades políticas, problemas sociales y tensiones económicas que causa el ajuste estructural. Ahora se reconoce que en el pasado los programas de ajuste estructural afectaron negativamente a los «crónicamente pobres», al mismo tiempo que creaban un sector de nuevos pobres, y que el peso del ajuste puede recaer de modo desigual sobre categorías ya desprotegidas de la población rural. En este contexto, en los programas de ajuste estructural más recientes las consideraciones sociales son un objetivo importante, no sólo por razones de equidad y humanidad, sino también porque se reconoce, con mucho retraso, que el deterioro del

bienestar social tiene un efecto desestabilizador sobre el crecimiento económico y el éxito de los programas.

Por las consideraciones anteriores, la FAO sostiene que es necesario que el ajuste estructural sea considerado como una parte del desarrollo económico general y no como un sustituto de este. Los programas de ajuste estructural deberían adoptar, en la mayor medida posible, políticas que estimulen el desarrollo económico general, prestando especial atención a las medidas que permitan a los pequeños agricultores y los pobres participar en este proceso.

Para que se beneficien los pobres es necesario:

1. *Aumentar sus activos mediante una reforma agraria.* El acceso a la tierra constituye un factor importante para determinar los efectos del crecimiento agrícola sobre la mitigación de la pobreza. El intento más reciente de determinar los progresos de la reforma agraria redistributiva se realizó en 1991, con miras al informe cuadrienal de la FAO sobre los progresos realizados en el marco del Programa de Acción de la CMRADR. Según dicho informe, los progresos habían sido limitados, debido sobre todo a que la aplicación de los programas de distribución de tierras se veía fuertemente afectada por las realidades políticas. No obstante, dichas reformas siguen siendo aconsejables tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la equidad, y aun más cuando se consideran las relaciones con el sector no rural agrícola, ya que una distribución más equitativa estimula también el empleo rural no circunscrito a las explotaciones agropecuarias.

2. *Mejorar su productividad* gracias a un mayor acceso a recursos productivos (fertilizantes, riego, créditos, servicios de extensión).

3. *Mejorar la estructura de comercialización.* La deficiente estructuración de los sistemas de comercialización y de generación de funciones auxiliares, como los servicios de información de mercados, oscurece la transparencia del mercado y entorpece el flujo de productos, dificultando la toma de decisiones del productor y acentuando los desfavorables términos de intercambio entre el sector y el resto de la economía.

4. *Incrementar las oportunidades de empleo* para los que carecen de tierras suficientes a través de mercados de trabajo eficaces, la adopción de tecnologías adecuadas y programas específicos de empleo.

5. *Facilitar servicios de sanidad y enseñanza.* La defensa de este tipo de intervención se ve reforzada por la demostración cada vez más palmaria de que la investigación agraria proporciona altos rendimientos.

Una de las principales conclusiones que se puede extraer del examen de la experiencia de la aplicación de los programas de ajuste estructural, es que las soluciones parciales no pueden dar buenos resultados, puesto que las crisis no suelen derivarse de una sino de numerosas políticas, muchas veces orientadas a fines diversos. Si bien las reformas de las políticas a corto plazo orientadas a corregir los desequilibrios económicos y aliviar las crisis que los acompañan son necesarias, no son suficientes para la

reanudación del crecimiento. Las estrategias de crecimiento obligan a ir más allá de las políticas de corto plazo. A menos que existan factores externos muy fuertes y a fin de evitar las experiencias pasadas con elección de industrias «estratégicas», las soluciones a largo plazo deben basarse en unos criterios estrictos de relación costo-beneficio. Esto no debe equivaler a prescindir de intervenciones específicas encaminadas a aliviar la pobreza, impedir la degradación de los recursos naturales, etcétera. En un marco orientado al mercado, es mucho lo que pueden hacer los gobiernos: dictar normas y reglamentos para los mercados e imponer su cumplimiento; establecer derechos de propiedad, especialmente de tenencia de la tierra, y obligar a cumplirlos; establecer normas de calidad de los alimentos; proporcionar bienes públicos y corregir los factores externos; efectuar intervenciones específicas para aliviar la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

Javier Iguíñiz

DESARROLLO NACIONAL, AGRO CAMPESINO Y AJUSTE EN EL PERÚ*

El camino al desarrollo económico, y en particular el de la agricultura, pero sobre todo la andina, está en grave riesgo en el Perú. Y ello ocurre justo cuando los problemas de inestabilidad económica y de violencia política están siendo superados. El riesgo durante los próximos años consiste en avanzar por un proceso de desindustrialización y, a la vez, de desagrarización confiando, una vez más, en que los recursos naturales explotados en gran escala, incluido el ya mítico gas de Camisea, resolverán los problemas económicos del país. Un factor importante en ese riesgo está, pues, en el contexto en el que tendrá que operar la agricultura. Pero ese contexto puede ser cambiado en cierta medida, pues depende en parte de la estrategia antiinflacionaria y de desarrollo que se aplique desde ahora.

El país y el agro tienen que prepararse para recibir lo más constructivamente posible los efectos de una expansión de exportaciones primarias que son la base de la estrategia de largo plazo del actual gobierno y quizá de los que sigan. Sabemos bien, por supuesto, que el camino hacia esa estrategia de desarrollo está todavía sembrado de incoherencias y, ojalá nos equivoquemos, de crisis. La razón de este pronóstico es que todavía está en el futuro la necesidad de pasar de una política macroeconómica en la que lo más barato es el dólar, esto es, basada en el retraso cambiario y en la apertura total de mercados, en altas tasas de interés y altas tarifas públicas, a otra que permita el aumento de la producción de transables y reduzca el costo de la mano de obra en dólares sin reducir la capacidad adquisitiva del asalariado. En otros términos, los ajustes estructurales no han quedado totalmente en el pasado. Tampoco los cambios institucionales necesarios en el Estado y en el agro. El tránsito hacia una estrategia de crecimiento

* Este trabajo ha sido financiado por CEPES. Además, las sugerencias de los investigadores agrarios de dicha institución han sido fundamentales para orientarlo.

todo lo viable que sea posible todavía no acaba, y la política actual no lo hace más fácil. Aun así, en este trabajo queremos mirar a algunos de los factores que inciden en la evolución a largo plazo del agro peruano.

Aquí no podemos presentar ni una investigación personal sobre el agro que añada nueva información a la existente o que ratifique la anterior, ni una revisión exhaustiva de literatura sobre el desarrollo de la agricultura nacional que hasta los setenta ya fue, en buena medida, hecha¹. En las páginas que siguen analizaremos algunos de los estudios más recientes sobre temas del largo plazo para sacar de ellos tanto las novedades sobre el desarrollo rural como los efectos de la crisis y de los ajustes en ese desarrollo. Varios trabajos en este mismo volumen tratan del asunto con distintos acentos.

Las crisis afectan el ingreso de personas, familias, empresas; también rendimientos y productividades individuales y colectivas. Pero las crisis afectan igualmente procesos en marcha, relaciones entre agentes económicos. Para entender esto último, es necesario introducirse en el mundo de las estructuras y los procesos en el mercado. La mayor parte de los evaluadores sigue el orden que hemos indicado para determinar los efectos de corto plazo de las políticas económicas. El estudio del impacto de la crisis sobre el desarrollo campesino supone darle un peso mayor a las relaciones económicas entre productores que compiten entre sí en diversos contextos de mercado. Pretendemos, pues, recoger materiales que son evidencias empíricas para los objetivos de los estudios revisados pero que, para nuestros propios objetivos, son principalmente indicios conducentes a una agenda de investigación sobre desarrollo. De ahí lo preliminar del camino que proponemos para los estudios sobre el agro.

Además, es necesario evaluar el impacto de la crisis y los ajustes en contraste con dos aspectos imprescindibles para encarar el futuro: el proceso agrario en curso y el proyecto de desarrollo nacional dentro del cual se ubica la agricultura. La agricultura recibirá atención en función de las oportunidades que ofrezca a las nuevas generaciones de peruanos; y esas oportunidades, en parte, dependerán de la importancia que se le asigne al sector en una estrategia de largo plazo de la economía nacional. Para su estabilidad como estrategia, deberá ser suficientemente consensual como para guiar las decisiones de gobierno con cierta independencia de los vaivenes políticos. Resumamos algunos rasgos de la propuesta que guía nuestra mirada al agro en este trabajo.

En primer lugar, vamos a esbozar una propuesta de desarrollo productivo y del lugar de la agricultura en ella. En segundo lugar, vamos a recoger el estado actual de la cuestión de la productividad en el agro andino.

1. Una evaluación importante es la realizada por CABALLERO, José María: «Agricultura peruana: Economía política y campesinado. Balance de investigación reciente y patrón de evolución», en Javier Iguíñiz, editor: *La cuestión rural en el Perú*. Lima: PUCP-Fondo Editorial, 1983. En ese libro se pueden encontrar otras valiosas evaluaciones de economistas, sociólogos y antropólogos.

¿QUÉ DESARROLLO PERUANO?

En estas líneas vamos a presentar un breve esbozo dirigido a ilustrar lo que podría ser una estrategia de desarrollo que, de paso, pretende «hacerle» un sitio a partes de nuestra agricultura que muchos consideran irremediamente sin futuro al acometer el problema de la viabilidad campesina en términos globales. Para ello vamos a indicar los que consideramos son algunos de los retos principales, los rasgos más relevantes de nuestra realidad nacional a tomar en cuenta y la orientación general del desarrollo económico nacional que nos servirá de referencia para evaluar los impactos del ajuste económico y la crisis en general.

Tres problemas nos parecen particularmente críticos cuando pensamos tanto en el corto como en el largo plazo. El primero es el empleo, el segundo es el centralismo y el tercero es el desamparo en el que viven de manera aparentemente irremediable grandes sectores de nuestra sociedad. Respecto del primero, debemos recordar algunas cifras comparativas. Como ha indicado Wicht:

«En Norteamérica el número de niños pasa de 59.654.000 en 1975 a 62.450.000 en 1995, con un aumento de 2.796.000 niños; mientras que en el Perú... estamos pasando de 6.520.000 en 1975 a 9.472.000 en 1995, con un aumento absoluto de 2.952.000 niños en estos veinte años.»²

La dificultad del reto se hace más evidente aún si es que recordamos que, entre 1960 y 1987, Francia registró un aumento de 168% en su producción pero su empleo disminuyó 9%; que Alemania registró un aumento del producto de 122% pero una declinación del empleo de 15%, y que el Reino Unido lo hizo 83% y -6% respectivamente. Otros países como Estados Unidos y Japón han logrado elevar el empleo además de hacer lo mismo con la población empleada, pero el ritmo del empleo es mucho menor que el de la producción. Estamos en la época del «crecimiento sin empleo»; los tres primeros países señalados constituyen casos extremos pero ilustrativos de un problema general. Los países de Europa y de otros continentes tienen dificultades para enfrentar dicha situación³.

El reto de la descentralización es también importante en el Perú. Nuestro país está sumamente centralizado y ello constituye un desperdicio de recursos naturales, un gran desarraigo personal, una expropiación del derecho a participar en igualdad de condiciones en la economía, en la política y en la cultura en general. Las tendencias principales del proceso centralista son, además de la concentración en Lima, la concentración en la costa norte del país de creciente proporción de la producción y población

2. WICHT, Juan Julio: «Realidad demográfica y crisis de la sociedad peruana», en Róger Guerra García, editor: *Problemas poblacionales peruanos II*. Lima: AMIDEP, 1985.

3. PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid: CIDEAL, 1993, p. 42.

en provincias y, al otro extremo, la disminución de la importancia económica y demográfica del suroriente andino del país⁴.

Finalmente, las dificultades para generar puestos de trabajo suficientemente productivos como para ser capaces de remunerar de manera adecuada a la población son, como puede deducirse de lo señalado, enormes. La consecuencia de ello es que el acceso al trabajo no será fácil y que, en la mayoría de los casos en los que se logre, proveerá ingresos insuficientes para acceder a servicios básicos de educación, salud, jubilación y otros derechos esenciales de todo ser humano. Si, por las tendencias observadas, el trabajo va a ser cada vez más insuficiente para acceder a estos servicios, es imprescindible enfrentar dicho problema por otros medios, más directos, con el fin de asegurar la cohesión social y la solidaridad necesarias para convivir pacífica y constructivamente.

Si aceptamos esos como los retos⁵, las opciones estratégicas de desarrollo no son tantas. Por ejemplo, la ruta de la exportación de materias primas que hemos experimentado en el pasado no constituye la opción más adecuada para lograr la mayor creación de puestos de trabajo calificado posible. La generación de excedentes se concentraría, probablemente, en muy pocos focos de la economía y el proceso de redistribución de ingresos y de otros recursos para inversión se haría particularmente difícil. La estrategia de industrialización para el mercado interno ha demostrado, por otro lado, ser centralista e insuficiente para asegurar una relación fluida con la economía internacional. La estrategia de desarrollo nacional que permita en la mayor medida posible el acercamiento a los retos indicados tiene que incluir esa experiencia, pero también las potencialidades y dificultades del nuevo contexto internacional y las características propias de nuestra realidad.

Entre esos rasgos deseamos destacar en primer lugar la difícil geografía nacional. Económicamente, el Ande implica un enorme costo de transporte de mercancías⁶. La articulación económica que corresponda a un proyecto descentralista tiene que enfrentar ese problema de manera dinámica. Consideramos que una manera prometedora de atacarlo es elevando el valor económico por unidad de peso de las mercancías que se transportan. La forma de hacerlo es añadiendo valor a los productos antes de transportarlos⁷.

4. IGUÍÑIZ, Javier: «El sur andino desde la perspectiva nacional», *Allpanchis*, 34. Cusco: IPA, segundo semestre de 1989, p. 38.

5. Son, obviamente, retos muy exigentes. Quizá, en negativo, es interesante esta apreciación de Sergio Boisier: «... en América Latina todavía no se ha internalizado la cuestión central (meridianamente clara en otras latitudes), esto es, que el paradigma de desarrollo todavía vigente es incapaz hoy por hoy de satisfacer la demanda de empleo.» (En *El difícil arte de hacer región*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1992, p. 158.)

6. «El Perú es un país de enormes distancias.» ROMERO, Emilio: *El descentralismo*. Lima: Tarea, 1987, p. 9.

7. Es ese quizá el sentido de la afirmación de Boisier a propósito de la revolución científica y técnica en la esfera del transporte al referirse a «... la sustitución entre elementos

En el caso del Perú, ese valor añadido no puede ser principalmente dirigido al mercado local y, a la vez, «exportado» a otras regiones. Dada la reducida densidad demográfica de la mayor parte de las regiones del Perú fuera de la capital y la enorme diversidad de recursos naturales, quizá la mejor opción que se abre es la de transformar recursos naturales *in situ* antes de trasportarlos. Esa sería la manera de romper el proceso concentrador resultante de que «... los empresarios quieren situar sus fábricas ahí donde exista el mercado más grande; el mercado será mayor en el lugar que se hayan situado los empresarios»⁸. Para ello es necesario aprovechar «... el estímulo desconcentrador que imprime la dispersión del sector agrícola...»⁹. Esto nos coloca en la posibilidad de eslabonar el desarrollo agrario campesino con el desarrollo nacional. Como ha señalado Boisier, el desarrollo descentralizado ocurrirá alrededor de regiones «pivotaes» que darían lugar a una «archipiélaguización»¹⁰ regional del territorio nacional.

Consideramos que la extensión del sistema educativo en todos los niveles en el territorio nacional provee la calificación suficiente como para iniciar un proceso de creación de empresas dirigidas en buena medida al objetivo indicado. De esta manera, la probabilidad de que la juventud encuentre y cree oportunidades de desempeñarse profesionalmente en diversos lugares del país, y de preferencia cerca de su medio ambiente original, es mucho mayor. El ámbito más favorable para llevar a cabo esa transformación productiva son las ciudades intermedias más importantes del país, especialmente las zonas donde se unen varias de esas ciudades con medios de comunicación adecuados. Sólo en territorios con un mínimo de urbanización y comunicaciones se asentará una capa empresarial, técnica, artística e intelectual capaz de lograr la masa crítica mínima para generar zonas económicas con dinamismo propio y abiertas a las relaciones comerciales. En el Perú, la costa norte es una de ellas; el Valle Sagrado, en conexión con el del Vilcanota, es otra de las mejores opciones si se relaciona con Juliaca y Puno. La identidad regional de esta zona debe contrarrestar su relativa debilidad económica y constituirse en un recurso más para afirmarse económica y culturalmente. Similar situación en ciertos aspectos, pero muy original en otros, es el caso de Iquitos en la selva amazónica. Para cubrir los cuatro costados extremos del país es obvia la importancia de Arequipa como centro cultural y de servicios. El turismo aportaría en el desarrollo de la construcción de infraestructura de comunicación, del mismo modo que la minería ha colaborado en la de carreteras.

trasportables (menor peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria)», en *El difícil arte de hacer región*, ob. cit., p. 28.

8. KRUGMAN, Paul: *Geografía y comercio*. Antoni Bosch, editor. Ed. Barcelona, 1993, pp. 25-6.

9. *Ibíd.*, p. 26.

10. BOISIER, Sergio: «Crisis y alternativas en los procesos de regionalización», *Revista de la CEPAL*, 52. Santiago de Chile: CEPAL, abril de 1994, p. 188.

Las economías de escala en servicios resultan fundamentales para el desarrollo descentralizado¹¹.

Con este brevísimo e impresionista esbozo pretendemos establecer el tipo de propuesta que resulta necesaria para orientar el impulso de la actividad agrícola en el Perú.

Para efectos de este trabajo nos es suficiente lo anterior para señalar que consideramos que el futuro de la agricultura está, en gran medida, asociado al lugar que ocupe en un esquema como el propuesto. Una continuación del centralismo actual supone concentrar la actividad económica en la costa y, en la práctica, profundizar el abandono del que hoy ya sufren amplios territorios del país y, con ellos, su agricultura. Está claro que el descentralismo no es la cura de todos los males¹²; incluso algunos pueden ser agravados¹³. Pensando en este sector productivo y en sus practicantes, la opción más agrícola será la que se relacione con una propuesta de transformación de recursos lo más cerca posible de la tierra. La única manera de maximizar las tierras agrícolas viables en el Perú es acercándolas al mercado, para lo cual es preciso formar concentraciones urbanas descentralizadas que acojan a la juventud calificada que hoy migra principalmente hacia la costa.

Al mismo tiempo, el crecimiento del mercado necesario para dicha viabilidad supone trascender ese mercado regional transformando los productos, agregándoles valor y convirtiéndolos en posibles competidores en otros mercados del país y del exterior. Nos parece que esta es una de las maneras de lograr la máxima creación de empleo productivo y calificado en el país; de transformar todo aquello a lo que tengamos alcance el mayor número de veces posible; de diversificar hasta el extremo al que seamos capaces. No basta, hoy, hacer bien lo mismo; hay que hacer pocas cosas, pero bien. En esta época de reducción del componente de mano de obra en la producción, de economías de escala que impulsan a la globalización y a la eficiencia por medio de la concentración de la producción en el mundo, resulta más urgente que nunca pasar cuanto antes de una economía de extracción, recolección, captura o cosecha, a otra que sea transformadora y diversificada. El agro tiene que colocarse en condiciones de aportar sus

11. FAINI, Riccardo: «Increasing Returns, Non-traded Inputs and Regional Development», *The Economic Journal*, 94, junio de 1984.

12. Rosemary Thorp muestra que la destacable experiencia descentralista colombiana no ha impedido que, a pesar de una política macroeconómica mucho mejor que la peruana y de la consiguiente ventaja en estabilidad económica, los resultados en pobreza, violencia y desigualdad no han sido superiores (véase THORP, Rosemary: *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991, p. xv).

13. Como señala Boisier, «En una primera fase existe el peligro de que la descentralización fortalezca la «complicidad en favor del deterioro ambiental» entre autoridades fortalecidas e inversionistas, al estar ambos absortos en el desarrollo de nuevas actividades productivas y en la creación de nuevos empleos dentro de una estrategia de crecimiento rápido» (véase BOISIER, S.: *El difícil arte de hacer región*, ob. cit., p. 43).

productos a un proceso de ese tipo para contribuir a la generación de puestos de trabajo de calidad que reemplacen a aquellos que dicho sector cede natural e irremediamente como consecuencia de la competencia¹⁴.

Nuestro interés en lo que sigue es auscultar parte de la información existente con este trasfondo, sin pretender que el proceso en curso previamente a la crisis y los ajustes fuera ya en la dirección de largo plazo deseada. De hecho, el interés del esbozo presentado es contribuir a la gestación de una voluntad descentralista que se asiente en posibilidades capaces de hacerse realidad. En esa propuesta, como mostraremos después, la agricultura es una base insustituible. Queremos saber si los ajustes impulsan o frenan los procesos que contribuirían, de continuar con energía y durante suficiente tiempo, a hacer realidad tal proyecto de descentralización y empleo calificado.

EL PROBLEMA DEL DESARROLLO SERRANO: ¿ECOLOGÍA?, ¿TECNOLOGÍA?, ¿EDUCACIÓN?

Podemos calificar las preguntas sobre el desarrollo del agro peruano en tres tipos: aquellas que asocian las posibilidades de dicho desarrollo a una constelación adecuada de precios relativos; las que lo hacen a un cambio institucional-legal; y, en tercer lugar, las que consideran que resulta necesaria una intervención más directa y prolongada para estimular el mejoramiento de la calidad de los recursos productivos, principalmente tierra. En realidad, el problema bien formulado debe incluir esos tres aspectos y algunos otros, pero cada aproximación apunta con mayor precisión a algún sector específico de la agricultura. La primera, pero también la segunda, tienen en mente la agricultura de la costa y, en cierta medida, la de la selva¹⁵. La segunda piensa en las trabas a una agroindustria costeña proveniente de las limitaciones a la extensión de tierra apropiable y a la ausencia de un mercado de tierras en la misma región. La tercera ha surgido desde las experiencias e investigaciones sobre la economía campesina serrana. El problema más difícil de resolver, incluso a largo plazo, es el de la economía agraria de la sierra. El problema agrario en la sierra es, en el mejor de los casos, tecnológico o, por lo menos, es ese el que más estudios económicos ha motivado recientemente¹⁶. En el peor, un proble-

14. Para una versión más desarrollada de esta propuesta de empleo descentralizado, puede verse nuestro trabajo «Empleo y descentralización en el Perú del siglo XXI», por aparecer en *Allpanchis*, 45-6. Sicuani: IPA, 1994.

15. Ver, por ejemplo, HOPKINS, Raúl y Roxana BARRANTES: «El desafío de la diversidad: Hacia una tipología de la agricultura campesina», en Efraín Gonzales de Olarte y otros: *La lenta modernización de la economía campesina*. Lima: IEP, 1987, p. 71.

16. Efraín Gonzales de Olarte y Bruno Kervyn descartan «el uso de la teoría de los precios relativos, tanto como factor explicativo del cambio técnico así como instrumento de política económica» (GONZALES DE OLARTE, E. Y B. KERVYN: «La lenta modernización: Cambio técnico en comunidades campesinas», en E. Gonzales de Olarte y otros: *La lenta modernización*, ob. cit., p. 159).

ma de extrema pobreza irremediable sobre la que deberá actuar la política social. Se tiende a considerar que el problema técnico de unos es más difícil de resolver que el institucional de otros. El problema de la costa sería, prácticamente, de leyes. Por eso, la agricultura costeña es fuente de optimismo para muchos; la campesina, por el contrario, para muy pocos. Sin simplificar demasiado, podemos decir que la visión de muchos es todavía más o menos así: la sierra, problema; la costa, solución; la selva, rica pero frágil, misterio, evasión. El problema es más complejo, tanto en sierra como en costa o selva, pero así parecen estar sesgados los enfoques. En lo que sigue nos vamos a concentrar en el problema de la sierra.

El estudio de Caballero sobre la agricultura de la sierra¹⁷ remató en «reflexiones y predicciones» que auguraban un estado estacionario que duraría por lo menos veinticinco años desde la reforma agraria de 1969. El capitalismo no tenía futuro fácil en la sierra porque las condiciones naturales no permitían ni la generación de un plusvalor suficiente ni el asalariado pleno del campesino, porque la propia burguesía no era capaz de —o no tenía interés en— hacer la «limpieza de tierras» necesaria para la penetración del capital. En tercer lugar, porque la economía moderna, rural y urbana, no iba a absorber la mano de obra necesaria como para, adaptando por nuestra cuenta la expresión anterior, generar una «limpieza de personas» en el Ande. Finalmente, crisis económica y liberalismo configuraban para el autor un contexto hostil tanto para la creación de excedentes como para la inversión capitalista, más aún para la inversión en la sierra¹⁸.

El diagnóstico de Caballero tenía como uno de sus pilares la avanzada mercantilización de las relaciones económicas, y la consecuencia principal de esa «interiorización del mercado» era la reproducción de la pobreza:

«Eran campesinos muy pobres, pero básicamente mercantiles. Las razones de su pobreza, tanto en términos absolutos como en relación a los campesinos ricos, deben buscarse no en el alejamiento del mercado sino en su integración a este.»¹⁹

En el mismo año se publica otro importante libro acerca del tema: el de Figueroa sobre las comunidades campesinas del sur andino²⁰, y a partir de ahí se genera una corriente de investigación que busca, con cautela pero persistencia, razones para el optimismo sobre el desarrollo agropecuario serrano. El diagnóstico en lo que a inserción en el mercado se refiere es

17. CABALLERO, José María: *Economía agraria de la sierra peruana antes de la reforma agraria de 1969*. Lima: IEP, 1981.

18. *Ibíd.*, p. 233.

19. *Ibíd.*, p. 335.

20. FIGUEROA, Adolfo: *La economía campesina de la sierra del Perú*. Lima: PUCP, 1989 (4ª edición). La edición en inglés es de 1984 (*Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984), y es la que usaremos como referencia con traducciones nuestras al castellano.

similar al anterior, aunque los estudios sobre el grado de penetración del mercado en la vida campesina arrojan resultados que reducen algo su real significación cuantitativa aunque no su importancia cualitativa. En vista de que Figueroa caracteriza al campesino como «pobre pero eficiente» en el uso de los recursos que posee, de ello se deriva una conclusión que luego dará lugar a nuevos e importantes estudios: hay que mejorar la calidad de los recursos de que dispone. De ese modo, se busca la posibilidad de avances por el lado de la innovación tecnológica aplicada a ese mejoramiento.

El diagnóstico de ambos autores respecto de la situación rural es parecido, como también lo es el de las relaciones entre el subdesarrollo campesino y la lógica del capitalismo. La diferencia está en que mientras Caballero pronostica el futuro a partir de dichas relaciones, Figueroa constata su vigencia pero deriva hacia recomendaciones de política²¹ que buscan contraponer la vía capitalista a la vía campesina²². Un hecho central de la mercantilización que ambos colocan en el primer plano es la importancia de las relaciones salariales como fuente de ingreso de los muy pobres. La pobreza es así relacionada con la asalarización. Para Figueroa, «El mayor nivel de intercambio no fue la consecuencia de mayores niveles de capacidad productiva en la economía campesina». Y, como era común señalar en aquella época, el autor indica que «fue el resultado de una “revolución comercial” y no de una “revolución económica”²³. «En resumen, el proceso de crecimiento poblacional y el desarrollo capitalista generan un grado creciente de proletarización del campesinado...»²⁴. Para Caballero, «la revolución mercantil» era también crucial, pero además su más importante resultado no era la diversificación de la economía desde el lado de los ricos. «Desde el punto de vista de la diferenciación campesina, lo más importante es la interiorización del mercado de trabajo.»²⁵

La diferencia principal entre ambos autores nos parece que está justamente en el diagnóstico sobre la viabilidad de la innovación tecnológica como canal de progreso campesino. Para Caballero, esa vía es muy difícil por razones ecológicas:

«Podría afirmarse —aunque esto está, desde luego, pendiente de un análisis detallado— que la correlación entre las características físicas de la zona y la tecnología utilizada es bastante más fuerte que la existente... entre tecnología y tamaño de explotación. Dicho de otro modo: las condiciones físicas son un determinante más poderoso de la tecnología que el tamaño de la explotación aunque ambos contribuyan a explicarla.»²⁶

21. *Ibíd.*, pp. 122-5.

22. FIGUEROA, Adolfo: «La agricultura y el desarrollo capitalista en el Perú», en J. Iguíñiz, editor: *La cuestión rural en el Perú*, ob. cit., p. 233.

23. *Ibíd.*, p. 121.

24. *Ibíd.*, p. 122.

25. CABALLERO, J.M.: *Economía agraria de la sierra peruana*, ob. cit., p. 336.

26. *Ibíd.*, p. 202. «Los factores de orden ecológico son importantes para explicar la

El planteamiento de Figueroa es, al respecto, menos determinista en lo que atañe a las restricciones provenientes de las condiciones naturales y, por ello, menos pesimista sobre las posibilidades a futuro. Una adecuada tecnología sería la que toma en cuenta componentes tanto modernos como tradicionales²⁷. Para Figueroa, los frentes de ataque al aspecto tecnológico de la pobreza campesina corresponden en buena medida con los nudos de más difícil solución para Caballero²⁸. La política tecnológica debe incidir en la calidad de la tierra y en la de las semillas.

El problema de la escasez de la tierra es de más difícil solución. Todos juntos configuran un problema de empleo²⁹.

Si en las consideraciones que acabamos de resumir se sustenta la viabilidad o inviabilidad del desarrollo campesino andino en el Perú, un análisis de la crisis y del ajuste debería tomarlas en cuenta para establecer el nuevo contexto y los nuevos factores que aceleran o frenan el desarrollo. A partir de lo anterior podemos precisar algo mejor nuestros interrogantes: ¿qué efectos han tenido la larga crisis y los ajustes sobre el proceso de mejoramiento de la calidad de la tierra y de las semillas? Antes, sin embargo, conviene determinar la vigencia de los argumentos sobre la viabilidad del cambio técnico propuesto.

LA VIABILIDAD DEL CAMBIO TÉCNICO EN EL AGRO SERRANO

En el Perú ha emergido un cauteloso optimismo respecto del agro andino. El renovado interés por la productividad en el agro andino es resultante de dos apreciaciones: a) es posible, no imposible, elevar la productividad; y, b) de hacerlo, el beneficio sería muy grande para el campesino y para el país.

Los recursos cuya calidad es más urgente mejorar son la tierra y la semilla. Ambas provienen del resultado principal del estudio de Cotlear

escasa productividad y baja tecnología. Las dificultades ambientales influyen directamente sobre los rendimientos así como sobre la tecnología, restringiendo el abanico de posibilidades técnicas y dificultando el uso de tecnologías convencionales modernas.» (Ibíd.) Los condicionamientos ecológicos para la innovación tecnológica que corresponde a la oferta tecnológica actual son retomados por Gonzales de Olarte y Kervyn en su estudio sobre Cusco («La lenta modernización», ob. cit., p. 167).

27. FIGUEROA, A.: «La agricultura y el desarrollo capitalista en el Perú», ob. cit., pp. 124-5.

28. «¿A qué obedece esta situación de extrema pobreza de la inmensa mayoría del campesinado andino? ¿Por qué se trata de una sociedad de campesinos pobres, "atrasados", y no de agricultores ricos, "modernos"? A lo largo del trabajo se han intentado varias explicaciones que pueden sintetizarse en tres (no independientes): las limitaciones impuestas por el medio ecológico; los bajos rendimientos-baja productividad del trabajo; y la escasez y mala distribución de las tierras.» (CABALLERO, J.M.: *Economía agraria de la sierra peruana*, ob. cit., p. 373.) El cambio tecnológico, para Figueroa, tiene que concentrarse en el mejoramiento de la calidad de la tierra y en el mejoramiento de las semillas (FIGUEROA, A.: «La agricultura y el desarrollo capitalista en el Perú», ob. cit., p. 124).

29. WICHT, Juan Julio: *El empleo en el Perú*. Lima: CIUP, 1983, pp. 88-93.

sobre diferenciación campesina en el terreno de la productividad³⁰. La segunda es un resultado de estimar los efectos potenciales de homogeneizar las productividades sobre la producción agrícola del mundo andino. En efecto, los aumentos en la producción que resultarían de la difusión de innovaciones tecnológicas que ya están usando los campesinos más avanzados en las mismas comunidades, son impresionantes y constituyen un incentivo para buscar que la posibilidad de difusión tecnológica se haga realidad en la mayor medida y a la mayor velocidad posibles. Resumamos algunos resultados de la investigación, recordando que este tema requiere mucho mayor trabajo para llegar a conclusiones definitivas.

LAS DIFERENCIAS DE PRODUCTIVIDAD

La existencia de diferencias de productividades es ya ampliamente conocida. Para efectos del estudio de la estructura del mercado rural y de la competencia entre productores, conviene distinguir entre diferencias intracomunidad e interregionales. La razón es obvia: los campesinos compiten en primer lugar y mayoritariamente en sus mercados locales, cercanos. La competencia entre regiones es, ante todo, competencia entre productores que abastecen mercados mucho mayores. El hecho regional, en este caso, no configura diferencias en las condiciones económicas para competir que hayan sido generadas por entidades políticas regionales. Tenemos la impresión de que lo regional poco a poco se constituye en un aspecto que incide en la difusión de tecnología entre productores y entre comunidades. Recojamos primero información sobre diferencias intrarregionales e intracomuneras que son, además, las de mayor relevancia para sostener la posibilidad técnico-cultural de la difusión tecnológica.

Diferencias intrarregionales

En el estudio de Cotlear se encuentra que:

«La productividad lograda por las familias campesinas varía ampliamente no sólo entre una y otra región sino también al interior de cada una de ellas. El cuartil superior obtiene una productividad de la tierra que es más del triple que la del cuartil inferior en RI y RT, y más de seis veces en RM, que es donde se ha hallado la mayor brecha.»³¹

30. El estudio fundamental es el de Daniel Cotlear: *Desarrollo campesino en los Andes*. Lima: IEP, 1989, que concluye así: «La principal conclusión de este libro es que el desarrollo de la economía campesina en los Andes es posible.» (P. 249.) Véase también FIGUEROA, A.: «Productividad agrícola y crisis económica en el Perú». Lima: CISEPA. Serie Documentos de Trabajo, 75, 1988. Figueroa fue el coordinador técnico de los diversos equipos nacionales que investigaron sus propias realidades agrarias bajo el auspicio de ECIEL.

31. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 146. RM es región moderna; RI, intermedia; y RT, tradicional.

Dos aspectos son importantes: a) las diferencias en productividades; y, b) las diferencias en las más modernas serían mayores que en las más tradicionales³².

Esas diferencias son particularmente relevantes porque han sido estimadas para condiciones ecológicas similares, aunque, sin duda, alguna influencia deben tener en la diferenciación indicada. Sabemos bien que las diferencias en estas condiciones pueden ser cruciales para explicar la diferenciación productiva. Gonzales de Olarte y Kervyn recuerdan esa importancia en Cusco al indicar que:

«... (el) dualismo (es) más que todo ecológico, pues mientras que los pequeños agricultores del piso de valle tienen un patrón tecnológico no muy diferente de los medianos y grandes (cooperativas), los campesinos de las laderas y alturas producen cebada y cultivos andinos, viven de una agricultura mayormente de autosubsistencia y han cambiado poco sus técnicas productivas en crianzas, tracción, fertilizantes y variedades de plantas»³³.

En cualquier caso, las diferencias entre productores son importantes dentro de cada ámbito local³⁴.

Esta constatación es crucial para determinar el progreso posible en la productividad de los campesinos que resulta de la imitación de los que tienen cerca y con los cuales, si no compiten, lo harán en cuanto empiecen a adoptar nuevas variedades de semillas. El proceso más espontáneo —y menos dependiente del exterior— de difusión de tecnología debería darse en este marco comunal y regional. ¿Es esta posibilidad, o realidad en curso, la razón de la expectativa en el desarrollo campesino? No es muy claro.

Diferencias interregionales

En los estudios revisados hemos encontrado que la modernización agrícola de las comunidades está muy influida por la región en la que se encuentran. «Las diferencias más importantes se hallan *entre* regiones antes que al in-

32. En el estudio sobre chacras, Mayer y Glave no confirman el segundo resultado, aunque sí el primero, pero la comparación no es adecuada, porque mientras Cotlear ordenó las propiedades de acuerdo con su productividad, en este caso se ordenaron con un criterio no exclusivamente productivo: rico, medio y pobre, de acuerdo con la percepción de los propios campesinos sobre las personas, lo que incluye variables culturales de diferenciación (ibíd., p. 128).

33. GONZALES DE OLARTE, E. y B. KERVYN: «La lenta modernización», en E. Gonzales de Olarte y otros: *La lenta modernización*, ob. cit., p. 119. Los autores recuerdan que «era notoria la persistencia de una brecha importante, incluso dentro de la misma microrregión, entre cooperativas o medianos agricultores capitalistas de un lado y minifundistas comuneros del otro; brecha que no parecía encaminada a disminuir con el tiempo». Y añaden a continuación: «esta brecha en las técnicas utilizadas y en las productividades se observa también entre campesinos de la misma comunidad.» (pp. 77-8.)

34. En el estudio de Cotlear, las diferencias de productividad en la región moderna, ya no entre promedios de cuartiles sino entre casos individuales extremos, fue 36 a 1. En las intermedias y tradicionales la relación fue de alrededor de 10 a 1.

terior de cada una de ellas.»³⁵ Esto es así, en parte, porque fueron escogidas comunidades y regiones con claros contrastes económicos para explicarlos sin recurrir a diferencias ecológicas. Lo que se buscaba era mostrar que la base ecológica es menos determinante del potencial de progreso que lo usualmente aceptado. Esas diferencias regionales no constituyen, por tanto, evidencias del grado de heterogeneidad representativas de las realmente existentes en el mundo andino. De hecho, no se pretende representatividad estadística. Como indican, por ejemplo, Hopkins y Barrantes, a propósito de un estudio en la sierra sur: «Aunque el tamaño de la unidad agropecuaria tiene incidencia en el *qué* y *cómo* producir, esta es secundaria en relación al contraste observado *entre* regiones.»³⁶

La diferencia tecnológica entre regiones similares desde el punto de vista ecológico está estrechamente relacionada a diferencias educacionales. El autor considera que estas últimas son endógenas y explicadas por las diferencias en ingresos. El tema de la productividad adquiere así importancia especial.

Esta dimensión regional nos obliga a plantearnos algunas preguntas. ¿La viabilidad productiva del campesinado está asociada a la de conjuntos geográficos amplios o a la interacción en ámbitos más reducidos intrarregionales? Si fuera así, el asunto es relacionar esos conjuntos a otros factores, particularmente el tipo y tamaño de mercado, para explicar su relativa bonanza. En la medida en que las zonas más modernas lo sean por la existencia de factores distintos a los logros tecnológicos (en otros términos, en la medida en que el progreso técnico logrado sea endógeno), la viabilidad de inducir el progreso en zonas tradicionales se hace difícil. Además, de ser así, la potencialidad de la difusión intracomunal o intrarregional sería minimizada en los casos de las regiones menos modernas. Si el reto es difundir la tecnología de una región a otra, ¿son transferibles también las condiciones que han hecho de las modernas lo que son?

Esto nos obliga a introducir una dimensión espacial en el análisis.

La dimensión espacial de la competencia

Esa dimensión espacial de la competencia debe ser relacionada con el tema del cambio técnico. Los mismos autores nos ayudan al respecto cuando indican:

«En relación a las técnicas utilizadas, la disponibilidad de riego sigue siendo fundamental pero a su lado aparecen, con cierta significación, las variables *localización y tamaño...*»³⁷

35. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 117.

36. HOPKINS, Raúl y Roxana BARRANTES: «El desafío de la diversidad: Hacia una tipología de la agricultura campesina», en Efraín Gonzales de Olarte y otros: *La lenta modernización*, ob. cit., p. 69. Los autores se refieren en este caso a las tres regiones naturales del país.

37. *Ibíd.*, p. 71.

«Cuanto más alejada se encuentre de la capital departamental, mayor es el uso exclusivo de arados de energía humana.»³⁸

La fragmentación de la unidad agropecuaria es también mayor cuanto más alejada esté la finca y la región de los mercados urbanos³⁹. Es más: pareciera que esta influencia de la localización podría influir en la importancia de los pisos ecológicos⁴⁰.

Como indicamos antes, en las regiones más cercanas a centros urbanos o abastecedoras de mercados más grandes—la «región moderna» de Cotlear—la diferenciación de productividades parece ser mayor que en las regiones más alejadas, aunque esa relación no sería lineal⁴¹.

A su vez, esas zonas urbanas son las de más rápido crecimiento poblacional y de la demanda⁴², condición para que el aumento de productividad que logren sea retenido en forma de ingresos y colabore a elevar la inversión y la productividad futura.

Comparación general entre productores

¿Qué pasaría si las regiones compitiesen en un mismo mercado sin diferencias en costos de transporte? Las diferencias en productividad de las explotaciones agropecuarias independientemente de la región de origen muestran que «regiones» enteras tendrían dificultad de sobrevivir a la competencia agrícola. Por ejemplo, en el caso del rendimiento, que es el factor principal en la diferenciación de productividades, los de los cuartiles superiores de RI y RT son similares a los obtenidos en el cuartil inferior de RM⁴³. En términos de productividades, la mínima del cuartil superior de la región moderna (161.000 soles por hectárea) es mayor a la máxima del cuartil superior de la región intermedia (150.000 soles por hectárea), y mayor aun, por supuesto, a la de la unidad campesina más productiva en la región tradicional (106.000 soles por hectárea)⁴⁴. Tomando en cuenta todos los cultivos, el orden de la productividad de la mano de obra (miles de

38. *Ibíd.*, p. 70.

39. *Idem.*

40. Hopkins y Barrantes encuentran que en zonas donde la altura promedio de las capitales de distrito está entre 3.200 y 3.300 msnm, «todos los distritos de mayor desarrollo técnico se ubican en las zonas intermedias (entre los 3.100 y los 3.400 msnm), mientras, de otro lado, los de menor desarrollo se ubican en las zonas más altas y en las más bajas.» (*Ibíd.*, pp. 61 y 63).

41. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., pp. 137-8. «Se buscó, por tanto, regiones que compartieran las principales variables determinantes de la ecología en sierra y que estuvieran a diferentes distancias de mercados urbanos importantes.» (P. 88. Ver también p. 272.)

42. Por ejemplo, entre los dos censos más recientes la población urbana creció al 2,9%, mientras la rural lo hizo al 0,9%.

43. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 148.

44. *Ibíd.*, p. 137.

soles por día de trabajo) resulta el siguiente: RM (4), RM (3), RM (2), RI (4), RI (3), RI (2), RM (1), RT (4), RI (1), RT (3), RT (2), RT (1), donde 4 es el cuartil más productivo. En el caso de la productividad de la mano de obra en la producción de papa (kilogramos/día de trabajo), el orden es similar salvo en que RM (1) está inmediatamente detrás de RI (4)⁴⁵. Esto confirma que la distinción entre regiones es muy importante, pero también que la globalización de los mercados puede resultar peligrosa para un grupo amplio de productores.

Las razones de las diferencias

Un rasgo tan curioso como consensual en los estudios sobre diferenciales de productividad en el mundo rural andino es la escasa importancia del factor tamaño de propiedad. En efecto, al parecer no es muy importante en buena parte de la sierra, siendo mayor la importancia de la intensidad del uso de la tierra y, en general, la productividad.

La separación de las propiedades de acuerdo con la productividad de la tierra que realiza Cotlear muestra que es sólo en las regiones moderna e intermedia donde corresponden con una diferencia, aunque mucho menor, de superficies cultivadas⁴⁶. En la región tradicional no hay correlación entre tamaño y productividad. En el estudio de Mayer y Glave, el tamaño de la unidad agrícola está determinado en kilogramos de semillaje y no se encuentra asociación entre la escala así entendida y el rendimiento en kilogramos por 100 kilogramos de semilla⁴⁷. En el caso de Paucartambo, zona más tradicional, podría decirse que la correlación es incluso inversa. Mientras las explotaciones que usan menos de 100 kilogramos de semillaje y entre 100 y 200 kilogramos obtienen rendimientos de 8,1 y 8,7 respectivamente, las explotaciones entre 300 y 400 y las de más de 400 kilogramos de semillaje tienen un rendimiento de 5,1 y 5,4 respectivamente. Después de constatar la existencia incluso de deseconomías de escala, indican que «Aparentemente se manifestarían economías de escala después de la adopción de aspectos importantes de las nuevas tecnologías que todavía no se aplican en Paucartambo»⁴⁸.

En el estudio de Hopkins y Barrantes se encuentra que el tamaño está asociado al cambio técnico, pero este es definido como uso de arados y tiene una importancia secundaria frente al riego como determinante de dicho cambio⁴⁹. Al parecer, en resumen, la diferenciación productiva está

45. *Ibíd.*, p. 184.

46. *Ibíd.*, pp. 137 y 139.

47. MAYER, E. y M. GLAVE: *La chacra de papa*. Lima: CEPES, 1992, p. 136. Mayer y Glave indican, refiriéndose a un estudio de Scott, que en el valle del Mantaro sí hay claras economías de escala.

48. *Ibíd.*, p. 137.

49. HOPKINS, R. y R. BARRANTES: «El desafío de la diversidad», *ob. cit.*, pp. 62, 63 y 69.

asociada a los tamaños de las explotaciones en las regiones más modernas y cercanas a mercados importantes, pero no en las más tradicionales y alejadas.

¿Por qué difieren entonces las productividades en el mundo campesino? En el estudio de Cotlear las razones son cuatro: la de mayor importancia es el rendimiento de la tierra; luego sigue el tipo de cultivos; después la diferencia de precios que obtienen y, finalmente, la intensidad de cultivos⁵⁰. «En las tres regiones los cuatro factores considerados juegan un rol en el aumento de la productividad.»⁵¹ Como hemos recordado antes, este análisis se basa en promedios de tierras de comunidades de altitudes parecidas, por lo que las diferencias debidas a condiciones agroclimáticas distintas no han sido observadas.

Por tanto, a las causas anteriores hay que añadir las provenientes de condiciones ecológicas, que probablemente no son desdeñables y que constituyen un factor generalmente más difícil de revertir. Mayer y Glave estudian la producción de papa en diferentes altitudes tanto en Tulumayo como en Paucartambo. En el primer lugar, los rendimientos (producto/semilla) son mucho más elevados en la zona media que en la baja, y en esta algo mayores que en la alta. Esta diferenciación es interesante en parte porque la zona baja usa más fertilizante que la media y esta sólo algo más que la alta. Estamos, por tanto, ante efectos bastante independientes de la utilización de insumos (a no ser, claro está, que haya sobrefertilización en la zona baja). En Paucartambo, la zona baja rinde más que la media, y esta más que la alta; y el uso de fertilizantes sigue el mismo orden, por lo que es difícil, con la información existente, separar estrictamente el efecto ecológico⁵². Para evaluar si está introduciendo un sesgo en su supuesto de iguales condiciones ecológicas, Cotlear utiliza una división más simple de alturas (poniendo la raya en 3.700 msnm) y encuentra que el rendimiento en zonas altas es mayor que en las bajas en las tres regiones⁵³.

Constatada la posibilidad, llamémosle técnico-cultural, del cambio técnico, así como de sus potenciales beneficios, es necesario avanzar sobre el análisis del real alcance de esa alternativa desde el punto de vista económico. Lo logrado hasta ahora no es poco, pues muchos consideran que el límite al desarrollo de la productividad en la sierra era pre-económico, propio sea de la naturaleza, sea de la cultura. Es posible avanzar.

VIABILIDAD Y COMPETENCIA

Se trata de un aspecto del proceso económico que quedó suelto en el camino de los estudios sobre el tema y que, a nuestro juicio, no está siendo

50. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 146.

51. *Ibíd.*, p. 147.

52. MAYER, E. y M. GLAVE: *La chacra de papa*, ob. cit., p. 128.

53. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 164.

recogido en la evaluación sobre la posibilidad de difundir las técnicas de los más avanzados en cada comunidad o región y de los beneficios que ello traería. Nos referimos más específicamente a un hecho reconocido pero poco estudiado: la competencia entre productores desiguales en un mercado. El punto ha sido abierto en diversas oportunidades; como indica, por ejemplo, Cotlear:

«El crecimiento de la productividad agrícola es favorable por su efecto positivo en la oferta interna de alimentos, pero sigue planteada la cuestión sobre si tiene un efecto positivo en el bienestar de los productores campesinos. La velocidad de difusión de nuevas tecnologías estará relacionada con el efecto que su adopción tenga sobre los ingresos campesinos.»⁵⁴

La preocupación por la competencia y sus eventuales efectos negativos sobre los más débiles en una relación económica mercantil no es nueva. Por ejemplo, como señalaba Figueroa en el estudio publicado en 1981:

«Las ganancias en productividad podrían simplemente ser trasferidas a las ciudades por el mecanismo de los precios si ellas son simultáneamente acompañadas por una política de precios antirrural.»⁵⁵

Evidentemente, un factor importante en el resultado de esa competencia es la evolución de la demanda. En este caso, sacar de estudios en un momento dado conclusiones sobre la evolución posible en el tiempo resulta riesgoso. Para que un aumento de productividad en el tiempo no signifique una reducción del precio y de la rentabilidad tiene que haber, por lo menos, un aumento suficiente de la demanda⁵⁶. Sin dichos aumentos en demanda, el aumento de productividad en algunos debe dar lugar a serios problemas en los menos eficientes. En una bajada de la demanda global el problema es claro. Pero un aumento de la oferta por elevación de la productividad de los que ya eran más productivos también reduce el mercado para los menos productivos, ocurriendo lo mismo con los precios. La diferencia entre una sobreoferta por problemas de demanda y una por aumento de productividad y producción es que en el segundo caso es irreversible a largo plazo. En cualquier caso, en lo inmediato los precios bajarían, afectando sobre todo a los productores menos eficientes; tanto a aquellos que lo son porque tienen tierras de menor calidad o más distantes de los mercados, cuanto a quienes lo son porque utilizan procedimientos menos eficaces⁵⁷.

54. *Ibíd.*, pp. 124-5.

55. FIGUEROA, A.: *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, ob. cit., p. 125.

56. Cotlear reconoce esto en *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 151 (nota 13).

57. Gonzales de Olarte y Kervyn sugieren que la autosubsistencia estaría relacionada a esa dificultad para competir, con lo que sería una variable endógena («La lenta modernización», ob. cit., p. 161).

Esta argumentación alude a la relación entre productividad e ingresos recibidos por los innovadores. Sin embargo, este proceso de extracción o retención de los «frutos del progreso técnico», como dirían los viejos estructuralistas latinoamericanos, no requiere necesariamente de una participación del Estado y de su política de precios más o menos antiagraria. De hecho, tal resultado puede ser efecto de la mera operación de la competencia privada en un mercado. Sólo bajo condiciones de demanda excepcionalmente dinámicas, generadas o no por el Estado, pueden las ganancias de productividad, mayores en los más modernos, beneficiar tanto a los que las generan como a los que siguen detrás en el proceso tecnológico. Es conocido el hecho de que quien está colocado hacia el lado más productivo de una rama de actividad o mercado está en mejores condiciones de innovar, y lo contrario sucede con el que está hacia el otro lado⁵⁸.

El rasgo de la competencia a tomar en cuenta es que los productores agrarios no son entes que caminan en paralelo hacia el mismo mercado sin impactarse, positiva y negativamente, entre sí al competir. Nos interesa esta manera de enfocar el problema para mirar por segunda vez el argumento según el cual las amplias diferencias de productividades en el mundo rural son una evidencia de la potencialidad del mundo andino para elevar la producción. En esa argumentación se basan las mayores esperanzas de un desarrollo campesino andino; a nuestro juicio, es necesario establecer el ámbito en el que tal propuesta tiene su mayor viabilidad justamente para impulsarla con eficacia.

El argumento de Cotlear sugiere que la gran variación de productividades en un determinado medio rural hace que la potencialidad de mejora de productividad promedio sea mayor. Esto es sin duda cierto. Pero ¿qué límites tiene la difusión de las innovaciones? En el marco teórico planteado por Figueroa⁵⁹ se considera, con razón, que dicha difusión depende de factores propios a cada productor, como es el caso de la educación; o a la cantidad y calidad de recursos que cada uno de ellos tiene a su disposición. Un factor que podría disuadir al productor de adoptar innovaciones es la aversión al riesgo que dicho campesino tenga. Otros problemas podrían ser la dificultad de información o, en términos más generales, los costos de transacción. La diferenciación en las productividades o en la aversión al riesgo de los distintos productores daría lugar a una ventaja relativa, pero no se destaca suficientemente que podría dar lugar a una ventaja *contra* el menos productivo o contra el que mayor aversión tenga, que sería ejercida conscientemente o por medios más impersonales a través del funcionamiento del mercado.

58. Dejamos de lado la posibilidad del cambio técnico «defensivo» y «depredador» del que tratan Gonzales de Olarte y Kervyn (ibíd., p. 167).

59. Véase, por ejemplo, FIGUEROA, Adolfo: *Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina*. Río de Janeiro: ECIEL, 1986, pp. 19-37.

En lo que tiene de interno a la propia comunidad campesina, el proceso de difusión ocurriría por la imitación a los líderes por parte de los rezagados. De hecho, hay quienes consideran que la comunicación intracomunal es apreciable. «Hay mucho intercambio de información, debate y discusión sobre la mejor manera de aplicar al abono y los productos fitosanitarios.»⁶⁰ El trabajo de promoción de la difusión consistiría en acelerar dicha imitación. El problema de diferenciación no incluiría como aspecto importante la contraposición de intereses sino la disponibilidad de recursos, educación, etcétera, y de tiempo, esto es, de velocidad. En la competencia el tiempo corre en contra del débil; la lentitud para avanzar es retroceso, y el retroceso competitivo, fatal.

Para estudiar las posibilidades de difusión de innovaciones y el alcance que dicha difusión puede realísticamente tener dentro de cada comunidad, nos parece necesario introducir dos rasgos del funcionamiento de los mercados que ayudarían además a compatibilizar, hasta donde sea posible, la constatación de la proletarización de los primeros estudios con el reconocimiento de un dinamismo productivo apreciable y prometedor. El primero de ellos es la competencia intrarrama de actividad o mercado que hace que unos pierdan y otros ganen aunque dicho resultado no sea la intención de ninguno de ellos. Estaríamos en un marco en el que ninguno de los competidores puede afectar a propósito la competitividad de los demás, porque sus precios de insumos y productos están determinados por el mercado. Nos estamos refiriendo obviamente a los casos en los que, por ejemplo, existe un renta diferencial resultante de la manera como se forman los precios⁶¹.

Pero no creemos que la competencia entre productores ricos y pobres en las comunidades sea analizable exclusivamente de esa manera tan impersonal. Puede ser que el productor más rico influya en los precios a los que vende el más pobre y/o que influya en los precios de ciertos insumos o bienes de consumo generando diferencias. Esto puede ocurrir donde ese productor más poderoso sea a la vez comerciante, transportista o simplemente acreedor o intermediario. En circunstancias, por ejemplo, de escasez de insumos o de exceso de oferta en un mercado, pueden haber prácticas de influencia directa y calculada en el funcionamiento de los competidores. Obviamente, habrá más razón para ello en el caso de que el más poderoso esté interesado en la tierra u otro activo del que lo es menos. La personalización de las relaciones dentro del mundo rural permite suponer que existen estrategias de influencia en los demás en función de maximizar los

60. MAYER, E. y M. GLAVE: *La chacra de papa*, ob. cit., pp. 123 y ss.

61. Mayer y Glave sugieren que el mercado no opera como en el caso estudiado por David Ricardo (*La chacra de papa*, ob. cit., p. 144. Véase también pp. 142-147; 182, 184). En general, las preocupaciones teóricas que formulamos en esta sección están presentes en estos autores pero no las aplican a su estudio, que está principalmente centrado en la comparación entre comunidades alejadas unas de otras, que abastecen a distintos mercados.

propios beneficios, el bienestar o el poder. Que ello ocurra condicionado por reglas de comportamiento antiguas y extramercantiles no quita que también puedan operar. Los límites a la difusión de innovaciones no serían, pues, solamente derivados de condiciones naturales o de las personas directamente interesadas, tomadas a título individual o familiar, o de las instituciones públicas o privadas que debieran asumir esas responsabilidades, sino también de las maneras como opera el mercado en la competencia.

El mercado, de esta manera, y no sólo por la invasión de productos y pautas de consumo de la revolución mercantil, está asociado a los rasgos de exclusión paulatina de la competencia que justamente daba lugar a la proletarización gradual que se detectó en los años setenta. Bajo el rigor de la competencia, el abandono de los avances logrados en tecnología es una posibilidad real, así como lo es la profundización de una dualidad ya existente⁶². Esto es plenamente compatible con la existencia de líderes campesinos que salen adelante en esa competencia y se afirman como productores, mientras a la vez comparten voluntaria o involuntariamente sus tecnologías. De este modo retomamos la escena agraria andina en su totalidad. La extrema pobreza no parece ser resultado principal de la competencia intracampesina. La gran diferencia entre regiones atestigua, más bien, la importancia de factores externos a cada una de ellas. El proceso que da origen a los extremadamente pobres escapa en buena medida a la acción consciente de los que no lo son. Condiciones que influyen desde el exterior en la relación entre ellos, como el influjo de ciudades importantes, pueden estar, y es probable que estén, en la base, sobre todo, de estructuras sociales de comunidades campesinas en las que la homogeneidad intracomunera es bien grande y la pobreza extrema también.

La competencia contra los comuneros por parte de productores distintos a los de las comunidades puede tener un impacto sobre el conjunto de las comunidades al influir sobre precios. Mayer y Glave, por ejemplo, sin fundamentar más, indican lo siguiente:

«Nuestros estudios revelan, sin embargo, que los cambios tecnológicos introducidos por la revolución verde no son neutrales en cuanto a economías de escala. Incluso son negativos para los campesinos, pues para ellos no se presentan las ventajas que Scott describe para los medianos y grandes productores del valle del Mantaro y de Cañete. Los agricultores de Paucartambo tampoco pueden competir con la producción tecnificada de la Pampa de Anta. A la larga, es probable que en el Perú el cultivo comercial de papa se “descampesinice” cada vez más y más.»⁶³

Una tarea importante de la investigación agraria consiste justamente en detectar la magnitud de las situaciones en las que la pobreza extrema y

62. FIGUEROA, A.: «La agricultura peruana y el ajuste», *Debate Agrario*, 13. Lima: CEPES, enero-marzo de 1992, p. 39.

63. MAYER, E. y M. GLAVE: *La chacra de papa*, ob. cit., pp. 138-9.

proletarización están asociadas a una diferenciación campesina creciente, así como aquellas en las que ocurren sin dicha diferenciación. En este último caso estaríamos ante comunidades sin viabilidad como conjunto, mientras que en el anterior podríamos hablar de comunidades con mayor viabilidad productiva pero a cierto costo social.

En resumen, consideramos necesario introducir en los estudios sobre la dinámica de la innovación tecnológica algunos aspectos del funcionamiento del mercado poco utilizados en los análisis para establecer con mayor realismo las posibilidades y costos de la difusión tecnológica en el contexto de los diferentes tipos de competencia mercantil en los que están involucrados los campesinos. La diversidad de productividades intracomunidad es un rasgo aprovechable para acelerar la innovación, pero, simultáneamente, limita esa difusión. La lejanía de los mercados locales o regionales importantes es también un hecho importante para determinar la viabilidad de la producción campesina. Factores de contexto parecen ser sumamente importantes para establecer la viabilidad económica de la difusión tecnológica. Que dicha difusión tiene espacio para ocurrir y que, de darse, sería muy beneficiosa, no trae consigo la conclusión de que ocurrirá. El estudio del problema es necesario para determinar la fuerza relativa de los factores en favor y en contra del proceso de difusión, y, por ese medio, de la magnitud y características del empleo que el agro serrano puede crear. La crisis es uno de los aspectos del contexto que hay que evaluar y que opera, como las políticas macroeconómicas, sobre procesos económicos en marcha, sobre competencias diversas como si un viento influyera en medio de una carrera y lo hiciera de manera diferenciada y sobre atletas con diferente capacidad de sobreponerse a ese factor externo.

CRISIS, PRODUCTIVIDAD, DIFERENCIACIÓN Y REGIÓN

El desarrollo en la sierra tiene que tener a la agricultura como punto de partida y base. En este sector el producto estrella hasta nuevo aviso es la papa. Como ha sido comprobado, «... las tecnologías modernas se usan casi exclusivamente para la producción de papa»⁶⁴. El desarrollo tecnológico de los productores andinos tiene en su experiencia con la papa el camino principal hacia etapas de mayor diversificación agropecuaria. La dinámica de la estructura de mercado de este sector es un dato importante para evaluar el efecto de la crisis en el desarrollo. ¿Qué ha hecho la crisis? ¿Ha frenado el crecimiento agregado? ¿Ha reducido el uso y la calidad de los recursos más influyentes en la competitividad productiva? ¿Ha abierto o cerrado los diferenciales de productividad? En otros términos, ¿ha incorporado nuevos competidores a la «liga de los grandes», o los ha excluido?

64. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 170.

Es conocida la reducción de la producción en los últimos años. En el estudio publicado en el presente volumen, Escobal reestima la evolución de la producción, llegando al siguiente resultado:

«Durante las últimas tres campañas el subsector agrícola mostró una retracción acumulada del orden del 24,3% debido a las menores cosechas registradas en prácticamente todos los cultivos. Solo la producción de café, maíz amiláceo y papa se encontraban en la campaña 1992/93 a niveles ligeramente superiores a los registrados en la ya pobre campaña de 1989/90, mientras que se observaron caídas importantes en la producción de arroz y de cultivos destinados al consumo industrial, en especial algodón y maíz amarillo duro.»⁶⁵

Este deterioro de grandes proporciones tiene una influencia parcialmente irreversible en el largo plazo. Aunque la agricultura no es similar a la industria en términos de competencia, también es afectada parcialmente por el retraso respecto de otras agriculturas. La velocidad del cambio técnico depende, en parte, de la inercia que se trae, y la poca que se traía en las últimas décadas se ha reducido aún más durante los últimos años. La mayor caída ha ocurrido en los productos orientados al mercado externo y, en segundo lugar, en los destinados al mercado interno. Aunque también han caído los volúmenes producidos de los bienes para el mercado restringido, su evolución ha fluctuado alrededor de la tendencia declinante de la producción para el mercado urbano.

Los ingresos de los productores fueron afectados, además, por una enorme caída de los precios relativos en chacra. Tanto los productos agrarios como los pecuarios registraron dicha evolución. Esa caída ocurrió principalmente en los períodos 1987-88 y 1989-90, pero en muchos productos siguió posteriormente a velocidad menor.

El resultado de la evolución de precios y cantidades ha sido un deterioro muy grave de ingresos y rentabilidades que reducirán el crecimiento futuro respecto del nivel que dicho crecimiento podría haber adquirido. En la campaña 1988-89/89-90 la caída de ingresos brutos fue 22,5%; en la siguiente, de 30,7%; y en la 90-91/91-92, de 26,5%. Sólo en la siguiente parece, por lo menos, reducirse la velocidad de caída y quizá registrarse una ligera recuperación. Hasta donde se tiene información, durante esas campañas las pérdidas fueron generalizadas⁶⁶.

En cuanto a la utilización de insumos productivos, la crisis ha afectado gravemente el uso de fertilizantes. La venta de fertilizantes ha registrado una caída impresionante, pues en 1987 alcanzó un nivel de 222 respecto de 1985 gracias al regalo de crédito y al enorme subsidio a los fer-

65. Ver artículo de Javier Escobal en esta misma edición de *Debate Agrario*. La producción pecuaria tuvo una evolución positiva, aunque creciendo a un ritmo mucho menor que el promedio.

66. *Ibíd.*

tilizantes⁶⁷, para luego caer a 71 en 1990 y a 38 en el año siguiente⁶⁸. No estamos, claro está, ante un insumo cuyo uso tenga efectos acumulativos sobre la calidad de la tierra, pero sí podemos suponer que este deterioro en el consumo de fertilizantes ha afectado el proceso de creciente adopción e intensidad de uso de dicho ingrediente del paquete tecnológico en muchas unidades productivas del país, frenando a quienes lo hubieran incorporado en sus planes productivos y reduciendo el número de los que ya lo habían adoptado. El resultado de esta evolución ha sido una reducción en los rendimientos en la producción, por ejemplo, de papa.

Para efectos del largo plazo nos parece también importante detectar lo que sucede con la relación de los competidores entre sí, y no sólo lo que pasó con ingresos y rendimientos. Un aspecto de esa relación es su competitividad relativa. Tanto en el cierre como en la ampliación de las brechas de productividad está la papa. Gonzales de Olarte y Kervyn⁶⁹, a propósito de la «brecha creciente que se observa entre las tecnologías utilizadas por los campesinos y las utilizadas por los medianos propietarios», indican:

«En el corto y mediano plazo, la existencia de esta brecha tecnológica no es preocupante, pues campesinos y productores capitalistas no compiten todavía en los mismos mercados con los mismos productos. No obstante, ahí donde la competencia existe (el caso de la papa, por ejemplo), se observa una rápida *reducción* de la diferencia entre técnicas utilizadas por diferentes tipos de productores orientados hacia el mercado.»⁷⁰

La conclusión de Mayer y Glave es similar:

«Las diferencias que encontramos entre los tres estratos no nos deben llevar a la errada conclusión de que los del estrato alto representan un proceso de creciente diferenciación tipo *kulak* en el Tulumayo y menos aún en Paucartambo... El estrato rico tiene ligeras ventajas en el proceso de producción de cultivos comerciales sobre los del estrato medio. Existen para el estrato medio, que es mayoritario, posibilidades de llevar a cabo pequeños reajustes en sus estrategias de inversión para mejorar sus niveles de productividad, y de esa manera disminuirían las diferencias entre los dos grupos. Para el estrato pobre la falta de tierra es el principal problema.»⁷¹

67. Este fue un período que podemos definir como un *shock* pro-agrario de crédito e insumos, así como de precios relativos y también de abaratamiento del transporte. El efecto fue una reactivación agrícola rápida que se despegó de la tendencia de crecimiento a largo plazo.

68. TEALDO, Armando: «Seguridad alimentaria y política neoliberal». Lima: CEDEP, 1994. *Cuadernos*, 1, p. 26. Estas cifras dan órdenes de magnitud de la oferta interna, por lo menos hasta 1992-93, cuando las importaciones la habrían elevado.

69. GONZALES DE OLARTE, E. y B. KERVYN: «La lenta modernización», ob. cit., pp. 160-1.

70. *Ibíd.*, p. 161.

71. MAYER, E. y M. GLAVE: *La chacra de papa*, ob. cit., p. 138.

Harían falta más investigaciones sobre esta dinámica, pero esta apreciación confirma la existencia de un dinamismo a tomar en cuenta, y que es sobre él que habría caído la crisis. Cotlear, a partir de su estudio, sugiere una evolución por etapas de ese proceso de adopción de insumos modernos. Sería sumamente útil evaluar el proceso con estudios a lo largo del tiempo para determinar si esta hipótesis de evolución es correcta, pues no siempre el «adelantado» muestra el camino al más «atrasado». Nuestra inquietud en torno a la competencia es, justamente, que la salida del «atraso» esté bloqueada para muchos por causa de los que ya se «adelantaron». Pero no hay que extremar esa posibilidad. En ese sentido, y con las cautelas del caso, es posible transferir resultados de un análisis de estructuras a una hipótesis temporal.

Las «etapas» iniciales consistirían en la adopción de pesticidas y fertilizantes. Luego habría «... una larga etapa que precede a la introducción de variedades modernas de semilla»⁷². Los productores de punta serían los que adoptaron el paquete completo, cosa que incluye una cuestión de componentes y de intensidad en su uso. La hipótesis más común, así como el conjunto de los indicios existentes, es que, en el desarrollo general de la actividad productiva, la reducción de la brecha de productividades «hacia arriba» viene acompañada de una ampliación de las brechas «hacia abajo». ¿Qué hace la crisis sobre este proceso de progreso gradual y limitado pero de todos modos fundamental? Para responder a esta pregunta estamos obligados a recurrir principalmente a indicios tomados de estudios que no tenían esta misma pregunta en mente.

Una situación de crisis es la descrita por el estudio de Mayer y Glave, coincidente con la caída de precios de la papa blanca durante 1984-85. Las chacras sintieron esa crisis de diversas maneras. Refiriéndose a Tulumayo, Mayer y Glave indican:

«En las chacras más pequeñas, con menos de 100 kg de semillaje, el porcentaje de chacras con pérdidas es significativamente más alto (56% en el balance monetario y 81% en el balance total) que en las chacras más grandes (alrededor del 40% para ambas maneras de calcular balances), aunque las pérdidas son de mayor cuantía en las grandes.»⁷³

Concluyen, por ello en que «... una expansión en escala tiende a disminuir las probabilidades de pérdidas, pero a mayor riesgo»⁷⁴. El efecto de la crisis no es, sin embargo, tan nítido en su relación con las escalas de

72. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 189. Esa «lentitud» confirma la posibilidad de que no se está, para muchos, en una etapa sino en la inviabilidad de recorrer el camino de los de «adelante».

73. Balance total = Ingreso total - Inversión total (I/. constantes a abril de 1985). Balance monetario = Ingreso monetario - Inversión monetaria (I/. constantes a abril de 1985).

74. MAYER, E. y M. GLAVE: *La chacra de papa*, ob. cit., p. 67.

producción, pues en las escalas intermedias se observa una tendencia en la que a mayor tamaño se constata una menor resistencia a la crisis. Habría, pues, una discontinuidad en el nivel de producción intermedio que se traduce en que el nivel próximo inferior al que menos número de perdedores tiene, o sea el mayor, es más débil que otros productores de escalas intermedias aunque, de todos modos, sea más resistente a la crisis que los productores más pequeños⁷⁵. Separando por estratos, el porcentaje de «ricos» que pierde en el balance total de la actividad productiva durante ese año agrícola es menor que el porcentaje de «medios», y el de estos menor que el de productores que son «pobres». Sin embargo, en términos monetarios la situación de porcentaje de ganadores y perdedores es relativamente homogénea entre estratos⁷⁶. Ello revelaría que los pobres, bajo ciertas circunstancias de crisis, pueden defendirse mejor gracias a los componentes monetarios de su actividad. La única defensa no sería, pues, el aislamiento del mercado.

El estudio de Paucartambo ocurre en un momento de expansión y mejora, y en los balances monetarios los más pequeños registran un mayor porcentaje de perdedores que el resto de tamaños, pero los más grandes no son los que menos perdedores tienen en sus rangos. Ello muestra que aun en buenas condiciones de mercado no todos logran tener ganancias y, por tanto, oportunidades para progresar adoptando insumos modernos. Por estratos, para nuestra sorpresa, los «ricos» tienen un porcentaje de perdedores agrarios que es el doble del registrado entre los pobres⁷⁷. En la zona tradicional, los datos no sugieren una relación tan clara entre poder comunal y capacidad de resistir como productores. Más evidencia es necesaria para llegar a conclusiones al respecto.

Todo esto nos revela que la distribución de perdedores y ganadores entre categorías es más compleja de lo previsto; que en los extremos se tiende a evolucionar de acuerdo con lo previsible, aunque no es siempre el caso; y que hay una franja intermedia con resultados bastante menos definidos.

Quizá estaríamos efectivamente ante un «salto» en uso e intensidad de uso de insumos que introduce a campesinos principalmente intermedios en el mundo de la competencia «de punta» en que operan las economías de escala. Los resultados de varios estudios apuntarían en esa dirección. Es también un umbral el que se encuentra en el nivel educativo y en el significado productivo de la educación⁷⁸. Si la escala (división del trabajo, especialización) depende de la *dimensión del mercado*, esa opción hacia mayores economías estaría más fácilmente abierta en zonas cercanas a mercados importantes.

75. *Ibíd.*, pp. 66 y 68.

76. *Ibíd.*

77. *Ibíd.*, p. 77.

78. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., pp. 224, 246.

Un resultado de investigación de gran valor para nuestro análisis, quizá el único que nos provee evidencias y no sólo indicios, es el obtenido en el estudio de Gallardo, que compara dos momentos en la evolución de la comunidad de Pomacanchi. En ambos había condiciones macroeconómicas y naturales semejantes. En el período 1983-1992 se registró una crisis económica y natural por sequía severa en el año inicial, luego una recuperación muy estimulada por la reversión de ambos factores tras el cambio de gobierno a mediados de 1985, que benefició a la campaña 1985-86, y posteriormente una crisis económica de gran profundidad desde 1988 hasta 1992. En este último año hubo otra vez recesión económica y una sequía de importancia.

El resultado de la comparación muestra que:

«... el proceso de ajuste estructural de la economía redujo la productividad, pero no sus diferencias al interior de la región. Entre 1983 y 1992 la variabilidad del indicador se incrementó (de 1,17 a 1,43), lo que sugiere que los impactos son mayores sobre productores de desarrollo productivo intermedio, los cuales abandonan más fácilmente el paquete tecnológico»⁷⁹.

El saldo de diez años dominados por la crisis, aunque también se hayan registrado años climática y económicamente buenos, es claramente negativo para el desarrollo entendido como la incorporación de nuevos productores a la competencia a partir de la innovación tecnológica y como la creciente capacidad de ocupación a niveles competitivos de productividad. El hecho de que los productores intermedios sean los más afectados durante el largo proceso de crisis que media entre esos dos años revela un proceso de subdesarrollo, esto es, de creciente importancia de los que se encuentran «rezagados» en la hipótesis del «atraso» y de los que están perdiendo definitivamente la opción de avanzar en la de la «dependencia», si es que usamos la terminología acostumbrada hace unos años en América Latina⁸⁰.

El proceso de exclusión del progreso como agricultores es parcialmente transitorio y parcialmente definitivo. La exclusión que se ha registrado en Pomacanchi ha tenido su razón de ser en un conjunto de factores. Entre ellos destacan, por un lado, el mayor porcentaje de unidades productivas con uso de riego, con una mayor cantidad de ganado, con mayor grado de

79. GALLARDO, José: «Efectos del proceso de ajuste estructural sobre los determinantes de la productividad en la economía campesina». Ponencia presentada al SEPIA V. Arequipa, agosto de 1993, p. 18.

80. Una de las críticas más importantes del pensamiento latinoamericano al desarrollo entendido tanto por Rostow como por Marx como un proceso en el que los desarrollados mostraban el camino a los subdesarrollados, fue la negación de esa relación de «adelantados» y «atrasados» y el acento en la simultaneidad y mutua relación causal del proceso de desarrollo de unos y subdesarrollo de otros. Hoy, con mayor perspectiva, sabemos que cada uno aporta lo suyo a la explicación de la realidad, por lo que no hay que cargar el argumento exclusivamente a un lado.

educación a pesar de las crisis; pero, por otro, con menor cantidad de unidades productivas que tuvieron crédito, incluyendo el de parientes o vecinos, y con menores ventas. El apoyo recibido de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otros factores internos a la dinámica comunal permitieron, a pesar de la crisis, ciertos avances en varios aspectos de la actividad productiva, pero las condiciones económicas, al parecer, concentraron dichos beneficios en un sector menor al que se hubiera beneficiado sin crisis. La crisis habría así reducido el número de beneficiarios del progreso logrado y habría generado una estructura de competencia con más concentración.

La crisis se hizo sentir, de todos modos, como el hecho central. Uno de los resultados más impresionantes de la investigación de Gallardo es el relativo a la reducción del uso de insumos entre 1983 y 1992. El efecto de la crisis ha sido sumamente grave. El porcentaje de campesinos que utilizó capital se redujo de 6,2% a 3,6%; fertilizantes, de 34,5% a 5,5%; pesticidas, de 53,8% a 5,5%. El porcentaje de parcelas que usó semillas pasó de 20,7% a 5,8%, y de 41,9% a 30,8% si se incluyen variedades nativas mejoradas. La producción cayó 35% en esa década, y el rendimiento por hectárea 27%. Todos los insumos registraron aumentos de precios muy superiores a los de la papa⁸¹. Podemos suponer, además, que cuanto más precaria haya sido la adopción de esos insumos, más lenta será su readopción.

No se puede generalizar a partir de la evolución de Pomacanchi pero, al parecer, el proceso de «revolución tecnológica lenta»⁸² en la agricultura andina ha sufrido un golpe muy duro en las comunidades campesinas. Esto parece ser así tanto por la reducción generalizada de insumos fundamentales para mantener la productividad, como por la mayor concentración en la estructura del mercado.

En conclusión, la información sobre la estructura de productividades revela la existencia de diferencias mayores en las comunidades más modernas. Sin embargo, la competencia entre las unidades productivas no ocurriría sobre la base de la operación de economías de escala, por lo menos hasta que se alcance un cierto nivel de productividad, que parece corresponder bastante con un umbral en el grado educativo. La resistencia a las crisis por parte de los productores más grandes y más productivos es mayor que la de los menos productivos, aunque esa diferenciación es menos evidente en comunidades menos modernas y más homogéneas. La crisis de la última década ha significado una reducción muy importante de la utilización de insumos modernos y, al parecer, también una mayor diferenciación de productividades en la comunidad. El deterioro absoluto de la productividad y la ampliación de las brechas configuran un doble

81. GALLARDO, J.: «Efectos del proceso de ajuste», ob. cit., pp. 15 y 16.

82. FIGUEROA, A.: *Productividad y educación*, ob. cit., p. 38.

problema desde la perspectiva adoptada en este trabajo: deterioro de las condiciones generales y aumento de la desigualdad competitiva dentro de los ámbitos regionales. Si dicha desigualdad es vista como un factor de debilidad competitiva de ciertos productores, después de la crisis el proceso competitivo tendería a producir más bajas en el conflicto económico mercantil que antes de la crisis.

Esa diferenciación de productividades puede haber dado lugar a diferencias en ingreso a largo plazo, esto es, más definitivas⁸³. Sin embargo, los estudios sobre ingresos parecen mostrar inequívocamente que el ingreso del campesino sufre relativamente menos el impacto de las crisis de origen económico. ¿Es esto contradictorio con el deterioro relativo de las posiciones competitivas a largo plazo que surge de la evidencia sobre diferenciación en cuanto productores?

EL AJUSTE Y EL INGRESO DEL CAMPESINO ANDINO

El impacto de los ajustes de origen económico sobre el ingreso campesino es claramente menor en el campo que en la ciudad, debido a la existencia de actividades que escapan al mercado. Pero además, en las diferencias entre los niveles de vida de los campesinos y en la variabilidad coyuntural de dichos niveles parece influir también, y quizá en primer lugar, el grado de su exposición al mercado. La actividad productiva para el autoconsumo es, además de un elemento de protección respecto del mundo mercantil, un factor de homogeneización intracampesina. Por otro lado, el signo, positivo o negativo, del impacto de los ajustes de estos últimos cinco años sobre los ingresos absolutos y relativos parece depender, además, de la composición de las actividades mercantiles que realiza el campesino.

Para los efectos de la mayor parte de los estudios económicos, el tipo de actividades del campesino se establece con cierta aproximación a través del estudio de sus fuentes de ingreso y de los efectos de los cambios en precios relativos sobre el ingreso total. Para analizar el impacto inmediato del ajuste económico, esta aproximación es la más útil. Un estudio, por ejemplo, de corte ecológico, tendría en buena parte otras variables en mente.

Sin embargo, para estudiar los impactos de mayor significación para el desarrollo es necesario introducir aspectos sobre condiciones de vida, calificación laboral, etcétera, que no trataremos en este trabajo pero que son muy importantes porque influyen en la capacidad competitiva en el mercado más que por sí mismos.

83. En el estudio de Cotlear, la mayor productividad corresponde a mayores ingresos, con gran independencia del lugar que se ocupe en la escala de productividades: «... el incremento en valor agregado obtenido entre regiones es proporcionalmente similar al incremento de productividades» (COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 150). Hay que tener cuidado con el lenguaje, pues son comparaciones en el mismo momento y no variaciones en el tiempo.

¿CUÁNTO INTERCAMBIAN?

La principal protección contra los problemas provenientes del mercado es la producción para el autoconsumo. Esta protección lleva a algunos estudiosos a considerar que el impacto negativo del ajuste en el mundo campesino es de menor importancia tanto por ese rasgo como porque las políticas económicas usualmente tienen efectos contrapuestos sobre variables que inciden en el ingreso campesino⁸⁴. Los estudios sobre el grado de mercantilización son bastante coincidentes en lo que al campesino andino se refiere. Al respecto, la conclusión del estudio de Figueroa sobre las fuentes de ingreso del campesino en las comunidades altoandinas del sur del país es que, en promedio, los campesinos de las comunidades obtienen la mitad de sus ingresos de fuentes monetarias, y la otra mitad constituye autoconsumo⁸⁵. Una estimación similar es la que se encuentra en el reciente estudio de Gonzales de Olarte en Bambamarca⁸⁶.

La diferenciación del grado de mercantilización entre tipos de productor es fundamental para evaluar los impactos de origen económico. La relación encontrada múltiples veces es que a mayor capacidad económica (superficie y/o productividad) de la familia campesina, menor es la proporción dedicada al autoconsumo⁸⁷. Los promedios antes indicados resultan reveladores de la importancia general del autoconsumo, pero no distinguen bien entre estratos. De hecho, la diferencia entre estratos económicos está positivamente relacionada al grado de monetización de la actividad productiva. Sobre el componente no mercantilizado, los factores naturales (sequías, heladas e inundaciones) resultan de enorme importancia dada la escasez de sistemas de riego y almacenamiento de agua en la sierra. La década pasada ha estado llena de problemas climáticos, por lo que los estudios basados en precios relativos no son suficientes para entender lo sucedido. A lo anterior hay que añadir que el componente de autosubsistencia no está tan aislado del mercado. Como indican Mayer y Glave: «El componente monetario del costo para la subsistencia es consistentemente más alto que el costo monetario de la producción comercial...»⁸⁸ Por eso, «El impacto de factores externos como el nivel de precios afecta la rentabilidad de la producción para el autoconsumo»⁸⁹.

84. GONZALES DE OLARTE, E.: «Impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre la pobreza rural en el Perú», en Rafael Trejos, editor: *Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina*. San José: IICA, 1992.

85. FIGUEROA, A.: *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, ob. cit., p. 106.

86. GONZALES DE OLARTE, E.: «Efectos del ajuste estructural en la agricultura de subsistencia», *Ayuda en acción*. Documento de Trabajo, 2. Lima, diciembre de 1993, p. 20.

87. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 92; GONZALES DE OLARTE, E.: «Efectos del ajuste estructural en la agricultura de subsistencia», ob. cit., p. 20c.

88. MAYER, E. y M. GLAVE: *La chacra de papa*, ob. cit., p. 173.

89. *Ibíd.*, p. 174.

Debido en buena parte a estas diferencias de inserción, el conjunto de la evolución de precios parece haber producido una «mejora perversa» en la distribución del ingreso al afectar relativamente más a los productores menos pobres⁹⁰.

CAMPESINOS: AGRICULTORES PERO TAMBIÉN GANADEROS,
ASALARIADOS, ARTESANOS

Como ha sido señalado con claridad, la principal fuente de ingresos del campesinado andino y su principal vía de progreso es la actividad agropecuaria. De hecho, «la principal fuente de la diferencia está situada claramente en los ingresos agrícolas»⁹¹. Esto contrasta con el acento puesto en la diferenciación por proletarianización por Caballero. Además, cuanto mayor y más productiva la unidad agropecuaria, mayor es la proporción del ingreso proveniente de la agricultura. Eso es lo que lleva a la conclusión de que «la agricultura es la principal fuente de dinamismo económico que conduce a mayores ingresos en las zonas campesinas estudiadas»⁹². En el campo andino, hasta ahora, las actividades no agrarias no constituyen una fuente de progreso *in situ* alternativa a la producción de bienes agrícolas. Ayudan al progreso porque apoyan a la inversión en la producción agrícola. No estamos, por tanto, ante una actividad exclusivamente de repliegue, y cualquier alternativa para el desarrollo en esos ámbitos pasa por el progreso de la agricultura. En sentido contrario, el fracaso agrícola es el fracaso de todas las otras actividades. Esto no quiere decir que el fracaso en el empleo asalariado o en la artesanía no influya de manera importante y negativamente sobre la actividad agrícola. La actividad agrícola y no agrícola del campesinado son, al parecer, más complementarias que sustitutivas.

Respecto de la importancia de la actividad agrícola en la economía del mundo campesino, diversos estudios establecen órdenes de magnitud bastante similares. En el caso de las comunidades más pobres, donde otras fuentes resultan especialmente importantes, los ingresos de la actividad agropecuaria llegan, por lo menos, al 70% de los ingresos totales⁹³. La cifra es casi idéntica (77%) en un reciente estudio sobre comunidades de Bambamarca⁹⁴. Una estimación promedial algo menor, pero del mismo orden de magnitud, fue la de Figueroa: 65,7%⁹⁵.

90. ESCOBAL, Javier y Marco CASTILLO: «Políticas de precios en el agro, distribución del ingreso e inserción en el mercado: Una nota metodológica», *Debate Agrario*, 13. Lima: CEPES, enero-marzo de 1992, p. 79.

91. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 93.

92. *Ibíd.*, p. 93.

93. *Ídem.*

94. GONZALES DE OLARTE, E.: «Efectos del ajuste estructural en la agricultura de subsistencia», ob. cit., p. 21.

95. FIGUEROA, A.: *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, ob. cit., p. 49.

El tipo de actividades complementarias es, sin embargo, diverso según regiones del país. En el sur andino ha sido destacada la importancia del trabajo asalariado local o más lejano; además, las actividades de transformación de diverso tipo, incluidas actividades comerciales y de transporte, tienen una importancia equivalente a la de la actividad pecuaria como fuente de ingresos monetarios⁹⁶. En la zona de Bambamarca (Cajamarca) destaca la escasa importancia del ingreso salarial y la participación significativa de las actividades artesanales-manufactureras⁹⁷. En otro estudio se confirma que cuanto más pobre es la comunidad, más se apoyan las familias en la crianza de animales⁹⁸. Evidentemente, el impacto de los ajustes y de cualquier otro tipo de causa dependerá en gran medida de la combinación de actividades del campesino.

La mayor parte de los estudios realizados en el país se concentra en esta aproximación al problema de la diferenciación, y sus resultados son diversos. En aquellos lugares donde la actividad complementaria más importante es el trabajo asalariado, el deterioro ha sido mayor que donde esa actividad es artesanal. Por ejemplo, Gonzales de Olarte muestra que en Bambamarca hay razones para suponer que el campesino no se ha perjudicado por los ajustes. La razón, además de la existencia de autoconsumo, es la elevación de los precios relativos de las mercancías producidas (sombreros, quesos, artesanías, etcétera).

Para estudiar la diferenciación intracampesina del impacto de los ajustes resulta importante recoger de las investigaciones el hecho de que tanto las combinaciones de actividades como la proporción del ingreso intermedia-da por el mercado se diferencian por el tipo y grado de desarrollo de las familias y comunidades⁹⁹, lo que depende fundamentalmente de la cantidad y calidad de recursos que tienen a su disposición. Por eso, para entender los impactos de la crisis y de los ajustes tenemos que tomar en cuenta la distribución de dichos recursos.

¿CUÁNTOS RECURSOS TIENEN?

En la sierra, el 26,1% de las explotaciones agropecuarias tiene menos de una hectárea; 52,8% posee una superficie menor a las dos hectáreas, y el 77,3% tiene tierras cuya extensión es menor de cinco hectáreas. En estos rangos se encuentra pues la inmensa mayoría de los campesinos¹⁰⁰. Además, la diferencia de productividades está asociada directamente a la di-

96. *Ibíd.*

97. GONZALES DE OLARTE, E.: «Efectos del ajuste estructural en la agricultura de subsistencia», *ob. cit.*, p. 21b.

98. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, *ob. cit.*, p. 92.

99. *Ídem.*

100. ESCOBAL, J.: «La reforma del mercado de tierras en el Perú: Algunas reflexiones», en Varios autores: *Estrategia de crecimiento y reformas estructurales*. Lima: GRADE, febrero de 1991, p. 32. Notas para el Debate, 4.

ferencia de tamaños de explotación, sólo que las diferencias absolutas y relativas se amplían dramáticamente. En algunos casos, pequeñas diferencias en la superficie promedio por comunidad dan lugar a saltos muy grandes en productividades¹⁰¹. En otros, hacen falta diferencias más grandes para encontrar esa relación, y no se registran economías de escala.

La única ruta de progreso para el mundo campesino es pues, hasta ahora, agrícola. Pero la del deterioro, no; la pobreza es des-agriculturación, tanto en el sentido de la menor importancia relativa de la agricultura entre sus actividades como en el sentido de la pérdida de especialización cultural. El castigo relativamente mayor sobre la agricultura que sobre otras actividades constituye así un freno mayor al sector más dinámico del agro y puede ser un alivio para el que lo es menos. Para discriminar efectos tenemos que introducir la «balanza comercial en alimentos» de los campesinos.

¿COMPRADOR NETO DE ALIMENTOS?

Otro rasgo importante para determinar el impacto de la crisis y del ajuste es si el campesino es un «vendedor neto» de alimentos o si es, más bien, «comprador neto». La información obtenida en diversas investigaciones indica que en el caso de los más pobres la situación dominante es la segunda, mientras que en los menos pobres o más ricos es la primera. El efecto de un deterioro de precios relativos de la agricultura será bastante diferente según sea la situación.

Al respecto, en las comunidades del sur andino las «importaciones» de alimentos alcanzaban el 43,6%; y las «exportaciones» de alimentos eran de 13,5%. Además, esas «exportaciones» variaban entre 1,1% y 60,9%. Tomando en cuenta también los bienes pecuarios, la situación cambia significativamente, aunque no el signo de la balanza comercial comuñera vista en conjunto, pues el promedio de las comunidades encuestadas «exporta» el 32,7%. El balance agrario es negativo para siete de las ocho comunidades, mientras que el agropecuario lo es en cuatro. La situación deficitaria en cuanto a productos agrícolas es pues más general que en el caso de los agropecuarios¹⁰². Similar tipo de diversidad de situaciones se encuentra en tres comunidades de Bambamarca¹⁰³. En general, las comunidades más pobres tienden a ser importadoras netas de alimentos. Ello implica que un deterioro relativo de los precios de los alimentos vendidos no afecta tanto a estos y podría, incluso, beneficiarlos si es que ese deterioro no está contrarrestado con un deterioro aun mayor de otras fuentes de ingresos como el salario, especialmente en la sierra sur.

101. COTLEAR, D.: *Desarrollo campesino en los Andes*, ob. cit., p. 122; GONZALES DE OLARTE, E.: «Efectos del ajuste estructural en la agricultura de subsistencia», ob. cit., pp. 21b y 21c; MAYER, E. y M. GLAVE: *La chacra de papa*, ob. cit., p. 56.

102. FIGUEROA, A.: *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, ob. cit., pp. 35-8.

103. GONZALES DE OLARTE, E.: «Efectos del ajuste estructural en la agricultura de subsistencia», ob. cit., pp. 22b-23b.

CONCLUSIONES

Las crisis y ajustes provenientes del mundo mercantil afectan menos a los pobladores del campo que a los de la ciudad, por el componente no mercantilizado de sus ingresos. Sin embargo, dicho componente no es inmune al mercado, pues en la producción para autoconsumo entran insumos comprados. El componente agrícola mercantilizado ha sido un factor profundizador de la crisis, aunque el efecto de un deterioro en los precios relativos de los alimentos puede beneficiar a los que son compradores netos de alimentos. Ello depende de la evolución de sus otras fuentes de ingresos. La crisis es mayor, y puede ser muy grande, en el caso de que los ingresos no agrícolas sean sobre todo salariales y estos hayan subido menos que la inflación. Por el contrario, en el caso de ingresos provenientes de la artesanía es probable que el efecto de la crisis haya sido mínimo o inclusive que dichos ingresos hayan mejorado. Ello depende de la evolución de los precios de las artesanías.

¿Es esta relativa protección del campesino respecto del productor especializado una ventaja de largo plazo? Creemos que no. Nos parece que la razón está en que el productor especializado en el abastecimiento del mercado urbano tiene otros recursos para amortiguar como persona y como productor el impacto relativamente mayor de la crisis sobre sus ingresos. En primer lugar, el nivel de vida de partida es mayor y, en consecuencia, es probable que el daño sobre sus condiciones biológicas y sus habilidades intelectuales no sea tan grave como en el caso del campesino extremadamente pobre. Quizá el perjuicio del campesino extremadamente pobre en ambos aspectos sea relativamente mayor y más irreversible en la niñez, aunque el deterioro de su ingreso sea relativamente menor. En segundo lugar, el campesino «rico» podría tener a su favor una renta diferencial que lo protege en cuanto productor, mientras que el campesino que compite con el primero pero en inferioridad de condiciones productivas no lo tiene, por lo que está obligado a la diversificación. La ventaja de diversificación de actividades del campesino más pobre puede ser contrarrestada así por la ventaja de ubicación productiva y física en el mercado. Además, es también probable que el campesino pudiente tenga recursos de poder extraeconómico para afectar los ingresos relativamente mejor defendidos por el campesino pobre reduciendo su ingreso disponible. Hace falta un análisis sobre el carácter de esas relaciones para determinar el efecto final de las variaciones de precios relativos sobre los ingresos relativos de distintos tipos de campesino.

EL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN Y SUS EFECTOS

Desde el punto de vista del agricultor, la evolución de los principales precios relativos desde 1985 muestra tres etapas. La primera, hasta fines de 1986 y comienzos de 1987, se caracteriza por una mejora apreciable de

precios relativos en chacra de los productos más importantes. La segunda dura hasta los años 1989 ó 1990, según el producto, y registra una caída fenomenal de los precios reales en chacra. La tercera sigue hasta la actualidad y se caracteriza por una desaceleración importante de la caída de los precios reales en chacra. El momento más dramático para el agro es, pues, el período 1987-1990. En el caso de los productos pecuarios, la caída es también extraordinaria y la desaceleración ocurre desde la segunda mitad de los años noventa.

Es posible afirmar que la importante mejora de precios relativos y de la producción durante los primeros años del gobierno de García se debió a la combinación de una política que impulsó la demanda interna y a decisiones de precios de insumos agrícolas y de condiciones de crédito que lo permitieron. La gravedad de la crisis posterior se debió en parte a la reversión de las excepcionales ventajas sectoriales previas.

Los *shocks* de política aplicados en setiembre de 1988 y en agosto de 1990 tienen efectos muy distintos sobre los precios relativos en chacra respecto del índice de precios al consumidor. Mientras que en el primero se registran grandes variaciones de precios relativos, en el segundo el agro pareciera no haber sufrido ninguna consecuencia significativa, si se la compara con las grandes variaciones registradas en los tres años anteriores. El análisis del impacto de los últimos ajustes tiene pues que distinguir claramente entre ambos programas de ajuste estabilizador.

Los productos en los que el ajuste de setiembre de 1988 tiene mayor impacto inmediato son el arroz, el maíz amarillo duro y el café, y en menor medida el algodón. Para casi todos ellos se registra una caída en picada de sus precios relativos. En el caso de la papa el precio relativo no tiene variaciones muy bruscas.

Para una evaluación más precisa es necesario observar que el impacto del ajuste de setiembre de 1988 acelera una tendencia ya en marcha desde muchos meses antes. Lo que hace el programa es apurar una evolución resultante de factores más permanentes, aunque poco estudiados, que los del ajuste mismo.

Finalmente, otro cambio importante es el relativo a la relación precios internos/precios externos. Al respecto, se pueden distinguir también tres etapas. La primera en 1986-87, con elevada protección; la segunda con una disminución abrupta de dicha protección; y la tercera a partir de 1990, con una recuperación¹⁰⁴. El factor determinante de esta evolución ha sido la política cambiaria. El subsidio cambiario a los insumos importados durante la primera etapa configuró una situación de apoyo a la industria transformadora de dichos insumos y una desprotección de los productores. Luego, la eliminación de estos subsidios y la apertura del mercado interno industrial

104. Un análisis sobre el asunto puede verse en RAMÍREZ, Wálter y Juan ANDUAGA: «Cálculo del indicador de apoyo al sector agropecuario peruano 1986-1993». Lima: RENASPATICA, enero de 1994.

reduciendo aranceles cambiaron la situación relativa y absoluta en favor del agro nacional. Como resumen Ramírez y Anduaga:

«La evolución constatada durante la segunda mitad de los ochenta resulta de un balance contradictorio entre una política de alimentos baratos (subsidio cambiario) y un intento de sostenimiento de los precios al productor, basado en controles de precios y restricciones cuantitativas a la importación (protección nominal real). El balance resulta claramente desfavorable para la agricultura durante 1988 y 1989, a pesar de la elevada carga presupuestaria.»¹⁰⁵

Desde mayo de 1991 se está aplicando un sistema de sobretasas flexibles que, aunque constituyen un elemento de segunda importancia frente a la evolución de la tasa de cambio real, del crédito y de indicadores reveladores de la demanda interna, sí muestran una preocupación por la protección del sector. Las sobretasas han amortiguado las fluctuaciones de precios FOB internacionales y elevado la protección del sector. Hay evidencias de que dicha estabilización protectora ha beneficiado especialmente a intermediarios agroindustriales —por ejemplo, productores de harina de trigo—; hay también ciertas dudas respecto al método mismo como la mejor manera de proteger la agricultura. En cualquier caso, las modificaciones en la aplicación añaden costos innecesarios y revelan intereses particulares que retienen sus beneficios¹⁰⁶.

En resumen, entre 1987 y 1992 ha habido una reducción inimaginable de los precios relativos en chacra de los principales productos de la agricultura peruana con una desaceleración de dicho deterioro desde inicios de 1990; luego se registra una estabilización con un deterioro de los precios en chacra respecto de los mayoristas y de los mayoristas respecto de los similares industriales. Finalmente, la protección del exterior es insuficiente para contrarrestar el efecto del retraso cambiario, y sus mayores efectos benefician a los oligopolios agroindustriales.

La enorme caída de precios relativos que hemos resumido está asociada a una reducción muy grande del nivel de actividad en la economía, en las remuneraciones y en el empleo a la vez.

Evidentemente, no todos los deterioros registrados se deben a los programas de ajuste que se han venido aplicando. Además, los ajustes de los últimos años han sido distintos¹⁰⁷. Sin embargo, hay razones de peso para sustentar que muchos de ellos son consecuencia de las políticas

105. *Ibíd.*, p. 30.

106. ESCOBAL, Javier y Arturo BRICEÑO: *Una alternativa al actual sistema de sobretasas agrícolas en el Perú*. Lima: GRADE, 1992, pp. 12 y 20. Notas para el Debate, 6. Una política que sea antimonopólica, estabilizadora, que proteja uniformemente y que incluya sobretasas a los productos sustitutos es lo que recomiendan los autores sin dejar de indicar que las sobretasas flexibles son uno de los métodos eficientes posibles.

107. IGUÍÑIZ, Javier; Rosario BASAY y Mónica RUBIO: *Los ajustes. Perú, 1975-1992*. Lima: Fundación F. Ebert, 1993.

adoptadas. Lo usual ha sido que la dirección en la que se mueven las dos variables de mayor trascendencia en el agro, la tasa de cambio real y las remuneraciones reales, se muevan de manera inversa¹⁰⁸, neutralizándose mutuamente. En esos casos, el efecto neto no era evidente. Ello lleva a la conclusión de que «no existe *a priori* una respuesta acerca de los efectos de una devaluación y de una expansión fiscal sobre la agricultura, particularmente en el corto plazo»¹⁰⁹. En cualquier caso, durante los últimos años en el país se ha registrado la peor combinación posible: deterioro simultáneo de la tasa de cambio y de las remuneraciones reales. El resultado sobre el agro ha sido inequívocamente desastroso¹¹⁰.

¿Es posible relacionar esa evolución de variables a un diseño de programa estabilizador? La respuesta es sí. Una política que eleva la tarifas públicas, restringe la emisión y deja flotante la tasa de cambio tiende a producir el retraso cambiario y la reducción de las remuneraciones¹¹¹. Además, la política monetaria dio lugar a una reducción muy drástica del crédito de fomento y a su posterior desaparición, afectando a la producción más tecnificada de la agricultura nacional.

REFLEXIÓN FINAL: REGIÓN, EMPLEO Y AGRICULTURA

Deseamos, para terminar, retomar el nexo entre el tema central, la agricultura, y la propuesta de desarrollo esbozada en la segunda parte. Resaltar ese nexo constituye una manera de abrir una agenda de estudio. Aun así, es necesario recoger algunos rasgos relevantes de la agricultura nacional para introducir unos cuantos planteamientos programáticos. Dejamos para el futuro el avance en la investigación sobre la manera particular como la competencia opera en el mundo campesino andino. Aparte de teoría¹¹², hacen falta también evidencias estadísticas que no se pueden sacar de estudios que estuvieron dirigidos a otros objetivos y que nosotros hemos tomado en su carácter de indicios.

Se ha comprobado que desde el ángulo técnico-cultural del problema de la productividad hay un amplio espacio para la incorporación de inno-

108. IGUÍÑIZ, Javier y Mónica RUBIO: «Política cambiaria, precios e ingresos agrícolas», *Debate Agrario*, 8. Lima: CEPES, enero-marzo de 1990, p. 16.

109. HOPKINS, Raúl: «Agricultura, tasa de cambio y política macroeconómica en una economía en desarrollo: El caso peruano». Lima: IEP, marzo de 1994. Documento de Trabajo, 62, p. 29.

110. ESCOBAL, Javier y Martín VALDIVIA: «El sector agrario ante el proceso de liberalización: Posibilidades y limitaciones en una economía de mercado». *Pretextos*, 5. Lima: DESCO, 1993.

111. MENDOZA, Waldo: «Agricultura y estabilización macroeconómica: Perú, 1990-1993» (borrador).

112. Un avance teórico en esa dirección es el artículo de José María Caballero: «Unequal Pricing and Unequal Exchange Between the Peasant and Capitalist Economies», *World Development* 1984, 8, pp. 347-359. Una elaboración sugerente es la de Federico Ugaz: «Campesinado, economías de escala y progreso técnico en la competencia con la agricultura capitalista». Lima, 1987.

vaciones tecnológicas en la agricultura campesina de la sierra peruana. La cuestión tiene que volver a ser evaluada, pero en términos del efectivo ritmo que esa adopción de tecnología está teniendo. Sabemos que dicho proceso es especialmente importante en la producción de papa. Este producto permite que el efecto del uso de pesticidas y fertilizantes sea evidente y provechoso para los agricultores. Por otro lado, la investigación sugiere que la velocidad en la adopción de insumos y técnicas modernos es mayor cerca de los mercados importantes. Esto configuraría un tipo de expansión de la agricultura que la concentra en los alrededores de tales mercados. La agricultura, de ese modo, podría colaborar en la generación de los ámbitos económica y culturalmente complejos que constituyen la base de las regiones descentralizadas.

El reto de investigación hacia adelante está en determinar o actualizar los estudios sobre: a) la vigencia de ese proceso de «archipielaquización» económica y de su impacto en la ubicación espacial de la agricultura¹¹³; b) el dinamismo de la modernización productiva del agro serrano¹¹⁴; c) la diferenciación intrarregional de dicho dinamismo; d) el efecto de ese proceso en la generación de empleos estrictamente agropecuarios relativamente bien remunerados, sean asalariados o independientes¹¹⁵; y, e) el proceso de generación de empleos en la transformación de productos agropecuarios de las regiones y en los servicios productivos asociados.

El análisis de la crisis nos ha mostrado que ese proceso de generación de empleo, en la medida en que depende de la velocidad de adopción de insumos productivos, ha sido negativamente afectado. Además, la evidencia revisada parece mostrar que la crisis ha aumentado la diferenciación campesina, pero no por el impulso de los que avanzan en productividad sino por la crisis relativamente mayor de los productores intermedios que apenas habrían adoptado esos insumos con cierta intensidad, o que seguramente los iban a adoptar. Esto permite suponer que los campesinos en el extremo más tecnificado de cada realidad, a pesar de ser también muy afectados por la crisis y los ajustes, habrían tendido a resistir más como productores en ese estatus. La explicación de esa resistencia puede estar por el lado de su mayor riqueza, de la existencia de rentas diferenciales locales a su favor, de la retención a costa de otros del mercado urbano existente a pesar de la caída de la capacidad adquisitiva en él, y de la diversificación de dichos productores.

Convendría estudiar en qué medida la reducción de la demanda en las ciudades de provincias ha afectado a los productores que más frágil y recientemente estaban relacionados a dichos mercados dejando el mercado

113. Hay que relacionar esto con las distinciones establecidas por Efraín Gonzales de Olarte en el pionero estudio *Economías regionales del Perú*. Lima: IEP, 1982.

114. Un estudio importante al respecto es el de H. Maletta y J. Foronda: *Acumulación de capital en la agricultura peruana*. Lima: Universidad del Pacífico, 1980.

115. Un estudio pionero al respecto es el de Héctor Maletta: *Requerimientos de mano de obra en la agricultura peruana*. Lima: CIUP, 1985.

remanente a los más sólidamente establecidos. De ser así, la crisis habría producido una disociación mayor entre las condiciones económicas de los productores más productivos y los que estaban acercándoseles en productividad. El ámbito espacial de influencia de las ciudades y pueblos sobre el agro regional o local se habría reducido, y el desarrollo tecnológico asociado a esa relación también. Por un lado, el «mercado restringido» se habría ampliado relativamente a costa del «mercado urbano»; en medio de la crisis de ambos; por otro, el «mercado restringido» se habría debilitado respecto del autoconsumo. Las tendencias de la producción más asociable a este tipo de mercado son parecidas a las del mercado urbano, pero fluctúan mucho más.

En la medida en que dicha disociación urbano-rural progrese, debe tener efectos de largo plazo sobre el desarrollo del agro serrano más alejado de dichas ciudades. Una razón no espacial es la mayor diferenciación de productividades y de competitividad entre productores que la crisis habría generado. El más productivo tendría, después de la crisis, más poder de mercado relativo sobre el menos productivo. Ese poder normalmente debe ampliar la concentración y hacer más difícil la extensión del empleo agropecuario relativamente mejor remunerado.

Las consideraciones anteriores introducen un elemento fundamental para delimitar las zonas de viabilidad del desarrollo campesino en la sierra. Esa viabilidad depende, como es natural, de diversas condiciones. Entre las de tipo económico, la distancia a los mercados es, obviamente, una de ellas, y, en la sierra, una de las más importantes¹¹⁶. Pero no hay que olvidar que la distancia es gravitante porque se opera en condiciones de competencia. Por esa razón, resulta importante distinguir, en la mayor medida posible, la fuerza relativa de la competencia entre regiones circundantes a los mercados principales respecto de la competencia al interior de cada una de las regiones. Esa distinción es la versión espacial de la que separa mercados «restringidos» y «urbanos»¹¹⁷. En la medida en que una parte de esos procesos de deterioro absoluto de la productividad y de desigualdad creciente

116. Por ejemplo, en un estudio reciente, Evelyne Mesclier concluye: «Siguen manteniéndose principalmente como productores agropecuarios los productores que se beneficiaban de una ubicación territorial favorable, mientras los otros buscan otras oportunidades.» (En «Ubicación territorial y estrategias de los productores agropecuarios frente a los cambios políticos y económicos. Elementos de reflexión con base en algunos casos observados en la sierra peruana». Ponencia presentada al SEPIA V. Arequipa, agosto de 1993.)

117. Además, podemos suponer, con cargo a la realización de los estudios del caso, que salvo por razones de minería, buena parte de las ciudades mayores están rodeadas de tierras que tienden a ser mejores que las que rodean a los pueblos de menor tamaño. Si esto influye en los puntos de partida, en lo que a calidad de tierra se refiere, es natural que el proceso de diferenciación sea acumulativo como consecuencia de la existencia de economías de escala, por lo menos a partir de cierto tamaño mínimo. Las más alejadas tendrían que lograr mayor eficiencia para contrarrestar los costos de transporte. Si el aumento de productividad se traduce en ingreso creciente sólo bajo condiciones de *demanda creciente*, entonces es cerca de las ciudades que dicho aumento tiene futuro como factor de progreso.

en competitividad no es reversible, la crisis de estos años y los ajustes que se experimentaron han aumentado tanto la cantidad de productores agrarios como de ámbitos del espacio del país irremediamente sin futuro. La configuración de regiones económicas amplias basadas en una articulación descentralizada de diversos espacios urbano-rurales se ha hecho más difícil con la crisis. La opción abierta a muchos campesinos para vender en distintos mercados urbanos es ahora menor al haberse reducido al ámbito espacial rural alrededor de esos mercados y, por tanto, al haberse aislado espacial y competitivamente unos mercados de otros. El abandono y destrucción de la infraestructura de transporte y el alto costo del combustible profundizan esta evolución concentradora tanto en lo espacial cuanto en lo que al mercado se refiere.

El desarrollo agrario de la sierra depende del avance en su urbanización, pero la solidez de esta requiere de un nexo dinámico con el agro.

Javier Escobal

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE SOBRE LA PEQUEÑA AGRICULTURA*

La política sectorial agraria aplicada por el gobierno de Fujimori a partir de 1990 ha estado estructurada sobre la base de tres elementos básicos. El primero, una política de precios agropecuarios que ha acompañado a la liberalización de la economía, eliminando los controles de precios a los alimentos e insumos agropecuarios y liberalizando, al mismo tiempo, las tasas de interés y eliminando las tasas de interés preferenciales que otorgaba la banca de fomento.

La reforma comercial ha sido el segundo elemento central de la política agraria. Ella, más allá del retraso cambiario existente que afecta a todas las actividades transables y sus sustitutas, logró revertir el sesgo antiagrícola del esquema de protección que había regido en el país durante las últimas décadas. Recuérdese que el sistema de protección comercial de los gobiernos anteriores otorgaba una mayor protección efectiva a los sectores industriales en detrimento de la agricultura a consecuencia de menores niveles arancelarios a esta, la exoneración del pago de aranceles de la mayor parte de alimentos, la existencia de cuotas de importación en poder de ENCI y ECASA y la vigencia de toda clase de restricciones para-arancelarias¹.

El tercer elemento de la política puesta en práctica ha sido la introducción de un importante número de reformas legales e institucionales. Entre

* Los resultados que aquí se presentan son parte de la investigación «El impacto de la política de ajuste sobre la agricultura», que el autor ha desarrollado en el marco del Consorcio de Investigación Económica y que ha contado con el auspicio del IDRC del Canadá. El autor desea también expresar su agradecimiento a la Fundación Tinker. Asimismo, deja constancia de los valiosos aportes de Víctor Agreda y Marco Castillo.

1. A partir del segundo trimestre de 1991 se puso en marcha un mecanismo de aranceles variables para los principales alimentos e insumos agropecuarios: trigo, harina de trigo/pastas, maíz amarillo duro/sorgo, azúcar, arroz, leche entera en polvo y grasa anhidra de leche. Dicha política, aunque contradictoria con la política macroeconómica, tendría en principio un efecto positivo sobre el grado de protección teórica que percibe la agricultura.

ellas cabe destacar las sucesivas reformas emprendidas en el mercado de tierras y la eliminación de la banca de fomento.

Estos elementos, enmarcados en un programa de estabilización que privilegió el manejo restrictivo de las variables monetarias y crediticias con el objetivo de cortar el financiamiento inflacionario del prolongado y significativo déficit fiscal, habrían determinado la evolución de los principales agregados sectoriales.

UNA VISIÓN AGREGADA

A continuación se presentan, de manera resumida, los efectos que habrían tenido las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre el sector agropecuario nacional. En principio, en esta sección no se pretende discriminar qué parte de los resultados que se describen pueden ser atribuidos a la política macroeconómica y qué parte a la política sectorial.

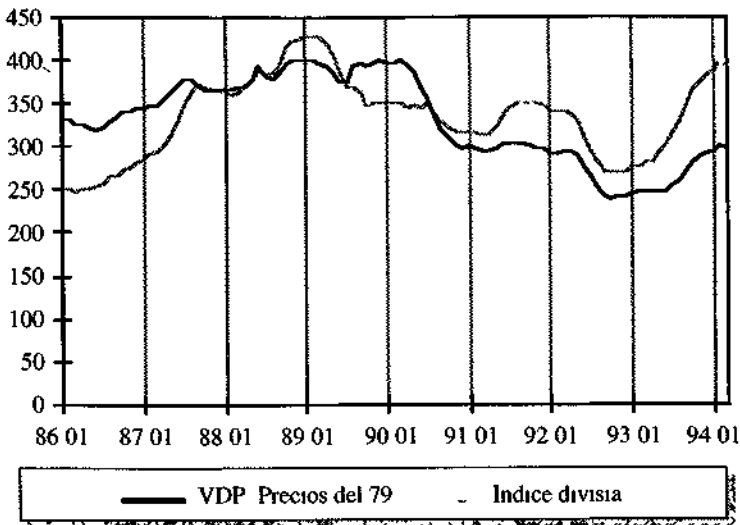
En primer lugar, es evidente que durante los últimos tres años el sector agropecuario nacional experimentó una retracción considerable en su producción como resultado de un conjunto de factores adversos entre los que destacan los efectos del programa de ajuste, el impacto de algunas reformas estructurales como la insuficiencia de crédito asociada a la eliminación de la banca de fomento y los problemas climáticos. En este contexto, la producción, es decir el volumen de bienes producidos por el sector, se habría reducido en 3,7% en la campaña 1990/91 y en 8,5% en la campaña 1991/92, y aunque se habría recuperado ligeramente en la campaña 1992/93 (1,7%) y en lo que va de la campaña 1993/94, todavía muestra un nivel algo inferior al que se registraba durante la campaña 1989/90 (ver gráfico 1)².

Durante las últimas tres campañas el subsector agrícola mostró una retracción acumulada del orden del 24,3% debido a las menores cosechas registradas en prácticamente todos los cultivos. Sólo la producción de café, maíz amiláceo y papa se encontraban en la campaña 1992/93 a niveles ligeramente superiores a los registrados en la ya pobre campaña 1989/90, mientras que se observaron caídas importantes en la producción de arroz y de cultivos destinados al consumo industrial, en especial algodón y maíz amarillo duro. Por su parte, el subsector pecuario presentó un crecimiento promedio modesto de 3,6% en las tres últimas campañas, el cual se debió, en gran parte, al crecimiento en la producción de carne de ave y de porcino.

El gráfico 1 muestra una comparación entre el valor bruto de producción a precios de 1979 y un índice divisia de cantidades para el sector de producción agrícola. Es importante notar que el primer indicador subvalúa la evolución de la producción al agregarla usando la estructura de precios relativos vigente en 1979.

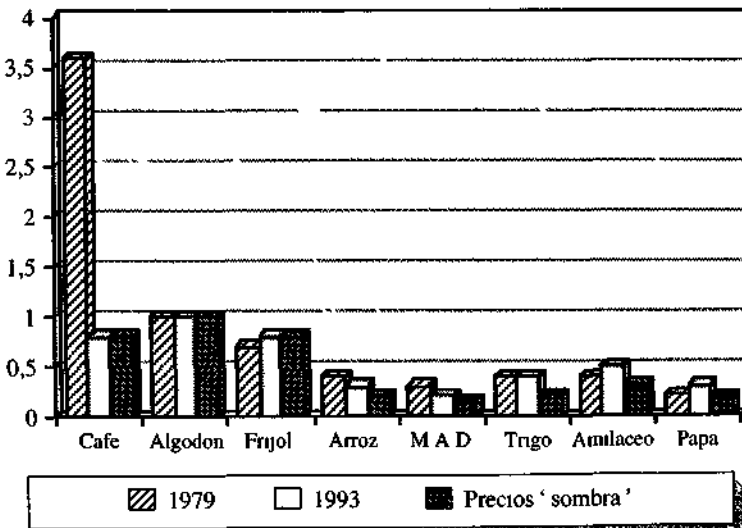
2. Estos datos se han obtenido a partir de un índice divisia de cantidades, para corregir los problemas asociados a cambios en precios relativos, los que no son tomados en cuenta en el indicador «Valor bruto de la producción a precios de 1979» que normalmente reporta el Ministerio de Agricultura.

Gráfico 1
Evolucion de la producción agrícola
(Promedio móvil de 12 meses)



El gráfico 2 muestra cómo habría variado la estructura de precios relativos entre 1979 y 1993. Tomando como base el precio del algodón, se puede observar una caída dramática en el precio relativo del café, y caídas

Gráfico 2
Estructura de precios relativos
(Respecto al precio del algodón)



importantes en los precios relativos del arroz, maíz duro y trigo. Aquí también se muestra un incremento en el precio relativo del frijol.

Clasificada en transables y no transables, la producción agropecuaria muestra una mayor caída relativa en los transables. Así, en las cuatro últimas campañas (excluyendo la presente) la producción transable habría caído en 43%, mientras que la no transable (fundamentalmente la de papa y maíz amiláceo) lo habría hecho en 23%. Cabe destacar, sin embargo, que la tendencia negativa se reduce en el caso de la producción transable y revierte en el caso de la producción no transable.

Otra clasificación posible es aquella asociada al destino de la producción (mercado urbano, mercado externo y mercado restringido). El gráfico 3 muestra la evolución de estos indicadores, haciendo evidente el patrón diferenciado de la actividad agropecuaria. Aquí se puede observar que la producción destinada al mercado externo habría sido una de las más afectadas. Nótese, asimismo, que es la producción cuyo destino son los mercados restringidos la que muestra un comportamiento cíclico, probablemente asociado a su no transabilidad.

Otro elemento central para evaluar el impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre el sector agropecuario suele ser la evolución de los precios reales «en chacra». El gráfico 4 muestra la evolución de estos precios para un grupo representativo de productos agropecuarios. Es interesante notar que el índice agregado de precios agropecuarios muestra una caída notable en las últimas cuatro campañas. Así, según estas estadísticas los precios agropecuarios serían, en términos

Gráfico 3
Producción agrícola
(Por tipo de mercado)

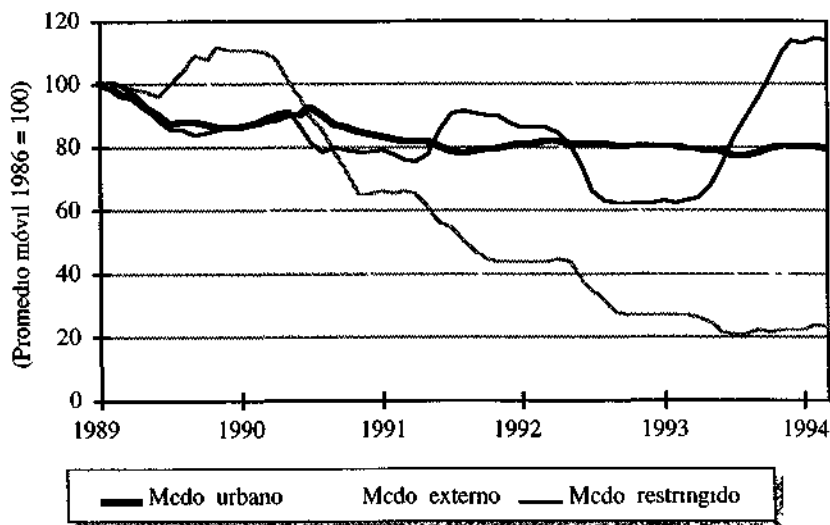
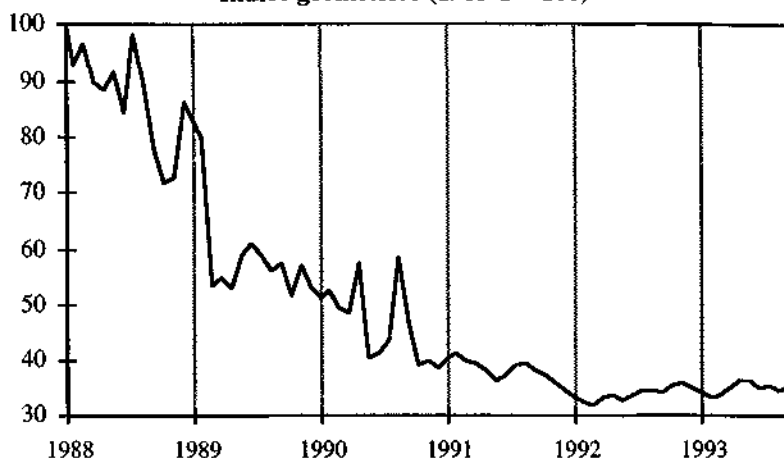


Gráfico 4
Índice de precios reales al productor
Índice geométrico (1985 1 = 100)



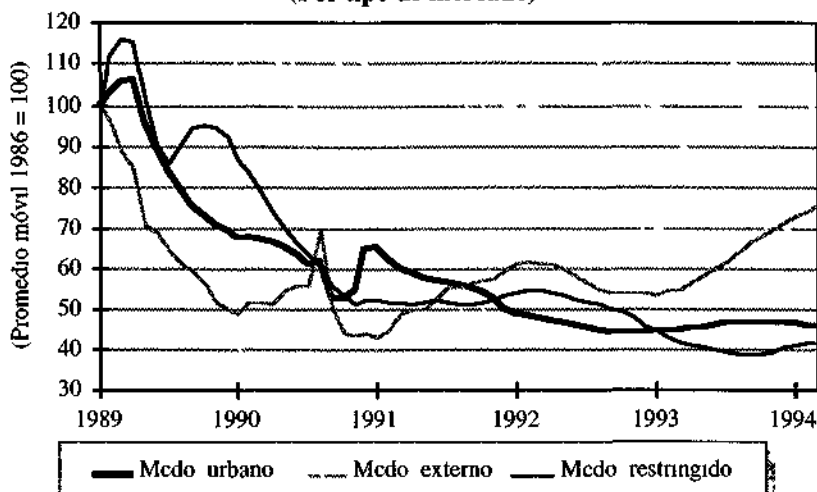
reales, 52,8% más bajos que el nivel promedio registrado en la campaña 1988/89

Clasificando los productos agropecuarios en transables y no transables, se hace evidente que los precios en chacra de los productos no transables que incluyen la papa y el maíz amiláceo son los que registran un movimiento de precios en sentido contrario al movimiento de su producción. Por su parte, en los componentes del índice de precios de transables se observa, hasta antes de la última campaña agrícola, una mayor caída relativa en los productos exportables, situación que se revierte en la campaña 1992/93 y que podría estar relacionada con la evolución del tipo de cambio real. El gráfico 5 muestra, por su parte, la evolución de los precios reales en chacra, usando la clasificación que atiende al destino de la producción. Aquí se muestra que, aunque la tendencia ha sido a la caída en todos los mercados, la producción destinada al mercado externo muestra una ligera recuperación en las últimas dos campañas.

La combinación de la información de precios y producción permite elaborar un estimado de la evolución de los ingresos brutos reales que habrían estado percibiendo los productores agropecuarios. El cuadro 1 muestra esta información y permite afirmar que el efecto combinado de caída casi generalizada de la producción y de los precios reales habría determinado que los ingresos agropecuarios fuesen, durante la campaña 1992/93, 61% menores a los magros ingresos que ya se percibían por esta actividad durante la campaña 1989/90.

Un estimado de la evolución de los costos de producción para una muestra limitada de productos nos ha permitido construir indicadores de rentabilidad (expresados como porcentaje del costo total) para el período

Grafico 5
Evolución de los precios agropecuarios
(Por tipo de mercado)



bajo análisis La información provista en el cuadro 2 evidencia que todos estos cultivos habrían mostrado pérdidas importantes durante las últimas tres campañas³

La caída de la producción nacional habría estado acompañada por una reducción del consumo de fertilizantes El gráfico 6 muestra la evolución de la oferta interna (producción + importaciones) Es interesante anotar que, según las cifras oficiales, la caída de este indicador ocurrido a partir de la campaña 1989/1990 se habría revertido desde 1993 Este dato contrasta, obviamente, con la caída de la participación de ENCI en el comercio de fertilizantes, a raíz de la eliminación de la liberalización de dicho mercado⁴

De la estadística presentada hasta ahora, es evidente que el sector agropecuario atraviesa por una coyuntura muy negativa Sin embargo, es válido preguntarse si este panorama sombrío es el que caracteriza la situación económica del poblador rural En otras palabras si, según estadísticas oficiales, los ingresos reales agropecuarios se han reducido en 61% en las últimas cuatro campañas, ¿se puede afirmar que los ingresos rurales habrían caído durante ese período en una magnitud similar?

3 Este estimado solo incorpora un número limitado de costos directos de producción (*ie*, costo financiero, costo salarial y fertilizantes) por lo que, aunque pueda ser un reflejo aceptable de la evolución del margen de ganancia, seguramente sobreestima su nivel

4 Cabe anotar que en ninguno de los trabajos de campo hechos por GRADE se ha encontrado evidencia a nivel micro de este incremento en la oferta interna de fertilizantes

Cuadro 1
Ingresos brutos reales^a
(Variaciones porcentuales)

	88 89/89-90	89-90/90 91	90 91/91-92	91-92/92-93 ^b
Sector agropecuario	-22,5	-30,7	-26,5	-1,6
I Sector agrícola	-29,7	-37,0	-33,4	1,2
Arroz cáscara	-24,7	46,7	-10,6	-6,0
Maíz amiláceo	-33,3	4,5	-54,1	20,1
Frijol	-35,2	-7,4	-35,3	-21,9
Papa	-27,2	22,9	-31,1	9,5
Trigo	-29,3	27,3	-47,8	-6,7
Café	-56,1	-26,1	30,4	3,2
Algodón	-22,1	-58,3	-51,5	-23,9
Maíz amarillo duro	-32,7	-45,7	-34,3	17,3
Soya	-48,1	-6,7	-80,7	-31,6
Sorgo	-33,5	-43,0	-61,0	-52,9
II Sector pecuario	-14,0	-24,6	-20,9	-3,5
Ave	-8,2	-28,8	-6,7	1,3
Ovino	9,5	-25,0	-20,0	-10,5
Porcino	-8,7	29,8	-19,6	7,4
Vacuno	-4,0	-22,5	-23,6	-11,9
Huevos	-19,2	-9,1	-37,3	11,2
Leche	-29,0	-24,9	-30,2	-16,8
Transables agr	-30,2	45,7	31,4	-5,4
Exportables agr	-33,2	47,5	43,2	-14,7
Importables agr	-27,9	-44,3	-23,2	0,6
No transables agr	-28,4	-18,1	-36,3	11,3

a Período agosto julio

b Preliminar

Fuente: Ministerio de Agricultura OIA. *Boletín estadístico* Lima MAG OIA

Elaboración GRADE

Cuadro 2
Rentabilidad promedio de cultivos importantes^a
(Precios-costos/Costos)%

	87-88/ 88-89	88-89/ 89-90	89-90/ 90-91	90-91/ 91-92	91-92/ 92-93 ^b
Algodón	77,9	17,2	-35,9	-46,8	-32,7
Arroz	105,9	29,7	-9,8	-14,4	-11,4
Trigo	73,5	30,4	-12,4	-34,5	-36,7
Maíz amarillo duro	91,7	33,8	5,7	-14,0	-16,8
Papa	94,4	58,1	-16,5	0,2	-20,0

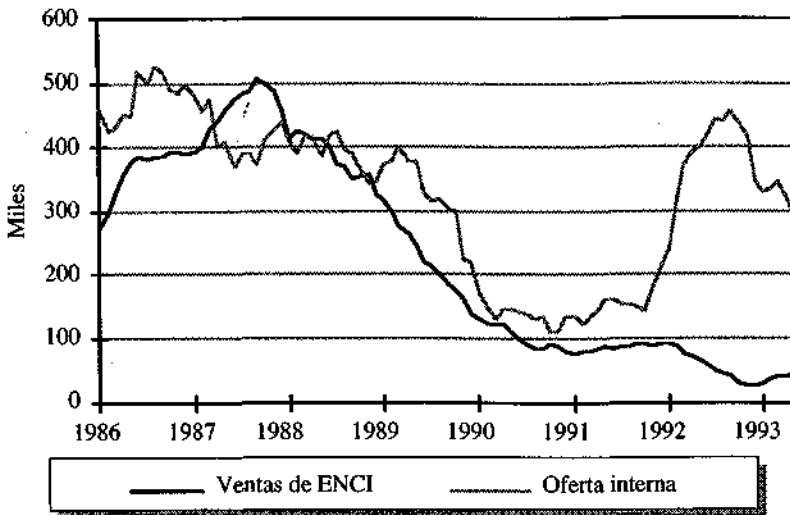
a Período agosto julio

b Preliminar

Fuente: Ministerio de Agricultura-OIA. *Boletín estadístico* Lima MAG OIA

Elaboración GRADE

Gráfico 6
Oferta interna de fertilizantes
(Promedio móvil 12 meses)



En la siguiente sección se presenta alguna evidencia sobre cómo habrían reaccionado los hogares rurales luego del ajuste macroeconómico ocurrido a partir de 1990.

ALGUNA EVIDENCIA A NIVEL MICROECONÓMICO

Es importante mostrar cómo las cifras agregadas sobre la performance del sector agrario pueden esconder resultados y comportamientos diferenciados. También vale la pena mostrar la importancia del análisis microeconómico para entender tanto la forma en que los hogares rurales han respondido al ajuste macroeconómico, como las variables que determinan su capacidad de desarrollo sostenido en el largo plazo. Cabe recordar que los hogares rurales cuentan con un portafolio de actividades que no se restringe a las meramente agropecuarias, siendo la capacidad de sustitución entre ellas de significativa importancia. Esta flexibilidad les permite, eventualmente, amenguar los efectos de una evolución negativa en los precios relativos agropecuarios.

El análisis que se presenta a continuación muestra que los hogares, en la medida de sus posibilidades, se desplazaron hacia otras actividades no agropecuarias, lo que les permitió, en algunos casos, paliar significativamente los efectos negativos de la caída de los precios de los productos agropecuarios.

El enfoque que recurre a hogares que incluyen actividades productivas propias como unidad de estudio tiene amplia utilización en el análisis de diversos sectores, especialmente en el caso de los hogares rurales. Becker y

Sen⁵, entre otros, han realizado trabajos originales en la utilización de este enfoque, mostrando que diversos comportamientos de agentes económicos no son necesariamente contradictorios con la teoría económica, sino el resultado de un proceso de optimización distinto al tradicionalmente usado⁶

En el Perú, Figueroa y Cotlear⁷, por ejemplo, han utilizado este marco conceptual para analizar el comportamiento de los hogares rurales, especialmente de la sierra peruana, señalando su relevancia para mostrar la eficiencia de las actividades productivas campesinas. A pesar de ello, pocos estudios relevan sus consecuencias cuando analizan el impacto del programa de ajuste iniciado en agosto de 1990 sobre el bienestar de los hogares rurales.

La importancia de tomar al hogar como unidad de análisis aumenta en un contexto como el que afectó al sector agropecuario durante este programa de ajuste. En el acápite anterior se mostró que los precios relativos de toda la actividad agropecuaria han caído estrepitosamente en cada uno de los años, lo que hubiera implicado la desaparición de cualquier unidad económica basada exclusivamente en la agricultura. Los hogares rurales en el Perú, sin embargo, se caracterizan por contar con un portafolio de actividades que va más allá del ámbito agrario, lo que eventualmente le permitiría soslayar, al menos parcialmente, la crisis del sector agropecuario a través de la sustitución de actividades.

La principal característica del enfoque de hogares rurales es, precisamente, considerar las diferentes labores productivas que se realizan en el hogar, siendo las actividades agropecuarias sólo una parte de ellas. Un hogar rural cuenta con una disponibilidad de tiempo productivo que puede ser destinado a las siguientes actividades económicas:

- a actividad agrícola, tanto para autoconsumo como para su venta en el mercado,
- b actividad pecuaria, la que, adicionalmente, puede ser utilizada como mecanismo de ahorro,
- c actividades no agropecuarias, tales como artesanías y otros (bienes z)⁸,

5 BECKER, G «A Theory of Allocation of Time» *Economic Journal* 75, 1965, pp 493-517, y SEN, A «Peasant and Dualism with or without Surplus Labor», *Journal of Political Economy* 74, octubre de 1966, pp 425-450

6 Para una presentación de algunas de las falsas paradojas explicadas con estos modelos, ver SINGH, I, L SQUIRE y J STRAUSS *Agricultural Household Models Extensions Applications and Policy* I Singh, L Squire y J Strauss, editores Baltimore Johns Hopkins University Press, 1986, pp 206-232, VALDIVIA, M «Liberalization Programs and Rural Credit Markets in the Peruvian Sierra» Lima GRADE, 1992 (mimeo)

7 FIGUEROA, A *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru* Cambridge Cambridge University Press, 1984, y COTLEAR, D *Desarrollo campesino en los Andes, Cambio tecnológico y transformación social en las comunidades de la sierra del Perú* Lima Instituto de Estudios Peruanos, 1989

8 Las actividades no agropecuarias accesibles a los hogares varían de acuerdo con la zona en que se encuentren. En la sierra, los hogares cuentan con la artesanía. En la ceja de selva se tendría, adicionalmente, la pesca.

d venta de fuerza de trabajo a otros hogares de la zona, o a través de la migración temporal⁹,

e actividades destinadas al mantenimiento o mejoramiento del capital humano del hogar (alimentación, salud, educación, etcétera, de los miembros del hogar)¹⁰

La asignación del tiempo disponible de la familia a cada una de estas actividades corresponde a un proceso de optimización que depende de variables exógenas tales como precios, disponibilidad de infraestructura económica, entre otras. Bajo ciertas circunstancias, se espera un determinado grado de sustituibilidad en la asignación del tiempo del hogar, no sólo entre las diferentes alternativas agropecuarias, sino también con el resto de actividades no agropecuarias.

Dependiendo de las actividades efectivamente disponibles para los diferentes hogares y de la rentabilidad relativa asociada a cada una de ellas, los hogares rurales asignan su tiempo a las diferentes actividades. Este proceso de optimización, sin embargo, se ve también afectado por la naturaleza de los diferentes mercados rurales involucrados, o por su ausencia. La presencia de estas imperfecciones de mercado podría plantear la ineficiencia paretiana de la asignación de recursos de los hogares rurales, afectando su sostenibilidad en el largo plazo. A continuación se observa la relevancia del enfoque de hogares-finca, a partir del análisis de la reacción de un grupo de hogares rurales al drástico cambio de precios relativos que se derivó del programa de ajuste aplicado por este gobierno. La existencia de alternativas productivas no agropecuarias habría permitido que los hogares no sufran el ajuste tanto como lo sugiere el análisis de precios y oferta desarrollado en el acápite anterior.

EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE AJUSTE SOBRE LOS HOGARES RURALES ALGUNAS EVIDENCIAS

Los indicadores presentados en el acápite anterior son incapaces de reflejar la evolución de los ingresos reales y la rentabilidad implícita en la actividad que realiza un hogar rural.

Un indicador que registraría en forma más adecuada la evolución de los niveles de rentabilidad de los distintos tipos de hogares rurales que existen en el Perú y que es consistente con las características propias de dichas unidades agrícolas, es el que supone que los ingresos de las familias se forman por la venta de sólo una parte de su producción, por venta de fuerza de trabajo, y por transferencias recibidas. Este indicador supone a la

9 La migración temporal puede darse para trabajar en otras fincas y aprovechar la diferente estacionalidad de la demanda de trabajo, o para otras actividades como la minería.

10 La composición de edades y género de los miembros de la familia puede ser importante en la medida en que cada tipo de miembro del hogar tiene un diferente costo de oportunidad.

vez que los gastos se forman por la compra de insumos productivos y de bienes de consumo en el mercado¹¹

Si bien el indicador propuesto es de fácil cálculo una vez que se conocen las estructuras de ingresos y gastos de los agricultores, se requiere información pormenorizada para construir dichas estructuras. Se presenta aquí, a modo de ejemplo, la evolución de este indicador para un número limitado de productores a los que GRADE ha venido encuestando durante los últimos dos años.

La primera encuesta a la que queremos hacer mención es una realizada por GRADE a productores ubicados en caseríos del río Napo, en Iquitos¹². Tal como lo muestra Agreda¹³, estos productores modificaron drásticamente la composición de sus ingresos a lo largo de los últimos años. Mientras que la importancia de la actividad agrícola se reduce (el cultivo de arroz disminuye en 68%, el de maíz en 38% y el de yute desaparece), la actividad pecuaria se incrementa notablemente (aumenta la crianza de animales menores: la de cerdos en 69% y la dotación de gallinas en 28%). Adicionalmente, la actividad extractiva en estos caseríos es la que registra el mayor dinamismo (la pesca se incrementa en 68%, mientras que la caza lo hace en 93%).

Junto con esta recomposición de la estructura de ingresos ocurre un cambio importante en la estructura de precios relativos. Cabe destacar aquí que usando precios de la zona (en este caso el poblado de Mazán), el precio del pescado se incrementa entre enero de 1990 y abril de 1993, 96% por encima del incremento registrado en el precio del arroz. Los precios de otros productos como la carne de monte y la carne de cerdo se incrementan a tasas 16% y 84% superiores al incremento registrado en el precio del arroz.

11 De manera sintética, este indicador se podría presentar como

$$\frac{\alpha_j * \left[\sum_1^n p_i * Q_i \right] + (1 - \alpha_j) * O \text{ Ing}}{\beta_1 * \left[\sum_1^n p_i * X_i \right] + \beta_2 * \left[\sum_1^n p_k * X_k \right] + \beta_3 * \left[\sum_1^n p_l * V_l \right]}$$

donde Q_i representa a los bienes producidos en la unidad, $O \text{ Ing}$ los ingresos recibidos por venta de fuerza de trabajo y transferencias, X_i la producción retenida para consumo de la unidad, X_k los bienes de consumo comprados en el mercado y V_l los insumos requeridos para la producción. α_j es la participación de los ingresos agrícolas en el total de ingresos de la unidad j -ésima, β_1 , β_2 y β_3 miden la participación del autoconsumo, del consumo en el mercado y del gasto productivo en el total de gastos de la unidad agrícola respectivamente. Un análisis de las consecuencias de usar un indicador de este tipo puede encontrarse en ESCOBAL, J y M CASTILLO «Política de precios en el agro, distribución del ingreso e inserción al mercado. Una nota metodológica», *Debate Agrario*, 13 Lima CEPES, 1991.

12 GRADE encuestó a 184 productores ubicados en caseríos que son parte del ámbito de acción del proyecto Selva/CARE. Esta encuesta realizada en junio de 1992, complementa otra realizada por CARE en agosto de 1990.

13 AGREDA, Víctor «El impacto del ajuste en la economía y los recursos naturales de los productores ribereños» Ponencia presentada a SEPIA V Arequipa, agosto de 1993.

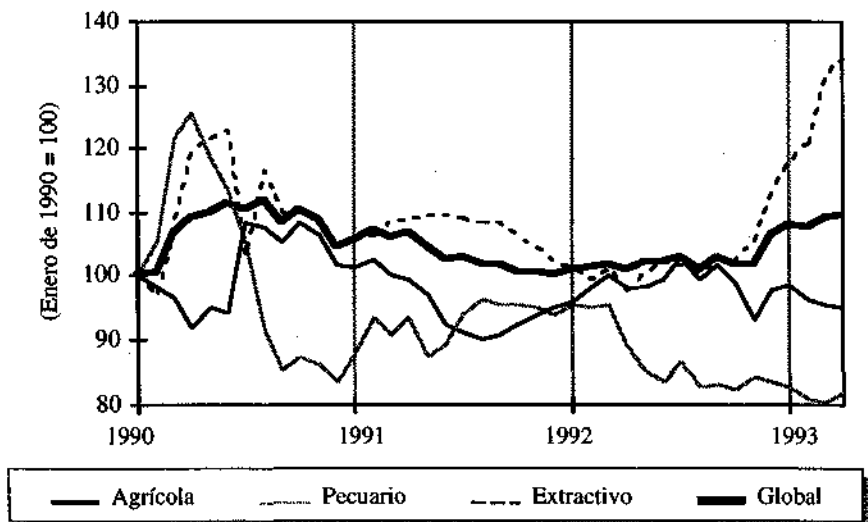
La combinación de los efectos de cambio en la estructura de ingresos y gastos luego de ocurrido el ajuste macroeconómico y la modificación de la estructura de precios relativos, puede observarse en el gráfico 7. Aquí se muestra un índice de rentabilidad global, similar al ya discutido, así como una descomposición del mismo según las distintas fuentes de ingreso reportadas por los productores.

Dos son las conclusiones más importantes que se pueden derivar de este análisis. Por un lado, los niveles de rentabilidad de estos hogares rurales son similares a los que se registraban antes del ajuste macroeconómico de 1990. Ello ocurre a pesar de que se registran cambios drásticos en la rentabilidad de los distintos componentes de la cartera de actividades de estos productores. Así, mientras que la rentabilidad de la actividad agrícola cae en casi 20%, la rentabilidad de la actividad extractiva se incrementa en 30%.

Una segunda conclusión que vale la pena resaltar es que la variabilidad de cada uno de los componentes de ingreso es mayor a la variabilidad del indicador agregado de rentabilidad global. Es decir, hay evidencia que permite afirmar que el productor ribereño diversifica ingresos como una estrategia para reducir la incertidumbre de sus ingresos agregados.

¿Cuán particular es la estrategia seguida por los productores ribereños? ¿Cuán particulares son los resultados obtenidos por los productores ubicados en estos caseríos? Es difícil dar aquí una respuesta contundente. Sin embargo, evidencia recogida de otros trabajos de campo realizados en GRADE puede ayudar a ello.

Gráfico 7
Rentabilidad global y sus componentes
(Productores ribereños - Selva baja)



En los gráficos 8 y 9 se presentan los indicadores de rentabilidad global y rentabilidad por fuentes de ingreso elaborados a partir de encuestas realizadas a 180 agricultores campesinos (productores de papa y cereales andinos) ubicados en la comunidad de Pomacanchi, provincia de Acomayo, a 110 kilómetros de la ciudad del Cusco.

En primer lugar, se hace evidente que los dos principales hallazgos obtenidos de la encuesta a productores ribereños también son válidos

Gráfico 8
Evolución de la rentabilidad global
(Comunidad de Pomacanchi)

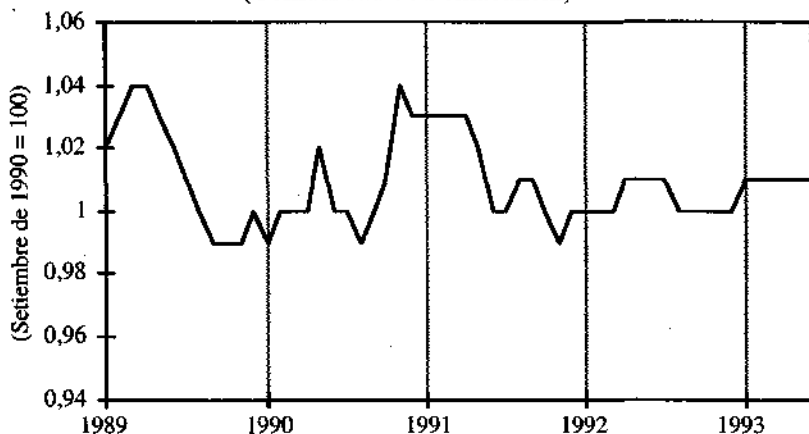
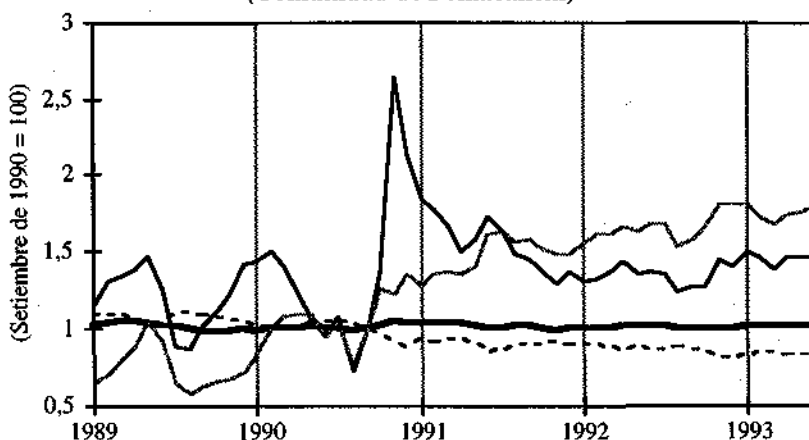


Gráfico 9
Rentabilidad global y sus componentes
(Comunidad de Pomacanchi)



— General - - - Agrícola — Pecuario Trabajo y otros

dos para esta muestra de productores. La rentabilidad global de estos productores no se ha modificado sustancialmente respecto a la situación prevaleciente antes del programa de estabilización. En segundo lugar, la mayor volatilidad de los distintos componentes del ingreso del hogar rural (componente agrícola, pecuario y un tercero que agrega los ingresos por asalariamiento, actividad comercial y artesanal) frente al indicador agregado de rentabilidad hace evidente, una vez más, que en este tipo de productores está presente una estrategia de diversificación de ingresos con el objetivo de menguar el impacto negativo de cambios en su entorno económico.

Es interesante notar que tomando datos de la zona de estudio existen productos (frijol, ovino y carne de ovino) cuyos precios se habrían incrementado a tasas mayores que el precio de la papa, principal producto de producción y consumo en la zona.

Para analizar cómo cambios en el entorno macroeconómico han afectado a los productores de Pomacanchi, hemos construido las matrices insumo-producto para dos puntos en el tiempo para los que se cuenta con información detallada sobre esta comunidad (ver cuadro 3)¹⁴

Es interesante notar aquí que el grado de apertura (medido como $[X+M]/VBP$) sería en 1991/92 muy similar al que se registraba una década atrás (alrededor del 25%). Sin embargo, la comunidad mostraría ahora un superávit en sus cuentas con el «exterior» a diferencia del déficit que había durante la campaña 1982/83.

De otro lado, llama la atención que la distribución del valor bruto de producción y del valor agregado se haya modificado de manera importante entre ambas fechas. Sobresale aquí el aumento de la participación de los bienes z, lo que explicaría cómo los hogares de esta comunidad pudieron sobrellevar el ajuste macroeconómico.

Se ha mencionado que esta comunidad utilizó la venta de productos pecuarios como uno de los mecanismos para enfrentar el ajuste. Cabría preguntarse si, en este caso, ello implicó un proceso de descapitalización. En el cuadro 4 se presenta un estimado del *stock* pecuario por familia¹⁵.

14 La primera fecha corresponde a la campaña 1982/1983, en la que se utiliza la información recogida en el marco del proyecto ECIEL dirigido por Adolfo Figueroa. La segunda fecha corresponde a la campaña 1991/1992 a partir de una encuesta realizada por GRADE. Obviamente, el cálculo de estas tablas insumo-producto no es ajeno a posibles problemas en el registro de información. Se piensa, por ejemplo, que el registro de compra de consumo intermedio y de consumo final de bienes z es superior en la encuesta de 1991/92 que en la de 1982/83.

15 Aquí incluimos un estimado preliminar del *stock* pecuario que se registra durante la campaña 1993/94 en esta misma zona a partir de una parte de la muestra de la encuesta que GRADE está desarrollando actualmente (el cálculo se ha hecho a partir de 63 encuestas disponibles frente a las 150 encuestas tomadas en la campaña 1982/83 y las 168 encuestas tomadas en la campaña 1991/92).

Cuadro 3
Comunidad de Pomacanchi, Cusco
Tabla insumo-producto por hogar, campaña 1982-1983
(En US\$ constantes de 1991/92)

	Agrícola	Pecuario	Bienes z	Bienes de consumo	Servi cios	Bienes de consumo	Insu mos	Consumo intermedio	C+I	X	M	X M	VA	VBP	%VA	%VBP
Agrícola	159	0	0	0	0	0	0	159	960	76	0	76	1 036	1 195	34,2	37,1
Pecuario	12	0	0	0	0	0	0	12	1 730	141	35	106	1 835	1 847	60,5	57,4
Bienes z	0	0	0	0	0	0	0	0	0	65	0	65	65	65	2,2	2,0
Bienes de consumo	0	1	0	0	0	0	0	1	435	0	436	(436)	(1)	(0)	-0,0	-0,0
Servicios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	115	3	111	111	111	3,7	3,5
Insumos	15	0	0	0	0	0	0	15	1	0	16	(16)	(15)	1	-0,5	0,0
Consumo intermedio	185	1	0	0	0	0	0	186								
Pago a factores	1 010	1 846	65	0	111	1	3 033									
VBP	1 195	1 847	65	0	111	1	3 219	3 126	490	397	490	(93)	3 033	3 219		

Fuente: Encuesta ECIEL. Elaboración propia

(Continúa en la página siguiente)

Comunidad de Pomacanchi, Cusco
 Tabla insumo-producto por hogar, campaña 1991-1992
 (En US\$ constantes de 1991/92)

	Agrícola	Pecuario	Bienes z	Bienes de consumo	Servi- cios	Insu- mos	Consumo intermedio	C+I	X	M	X M	VA	VBP	%VA	%VBP
Agrícola	445	2	222	0	0	0	670	860	225	12	213	1 073	1 743	35,4	54,1
Pecuario	339	0	0	0	0	0	339	302	162	56	106	408	747	13,5	23,2
Bienes z	0	0	0	0	0	0	0	1 335	104	11	93	1 428	1 428	47,1	44,4
Bienes de consumo	0	0	0	0	0	0	0	233	0	233	(233)	0	0	0,0	0,0
Servicios	0	0	0	0	0	0	0	0	286	0	286	286	286	9,4	8,9
Insumos	3	0	0	0	0	0	3	0	0	2	(2)	(2)	1	-0,1	0,0
Consumo intermedio	787	2	222	0	0	0	1 012								
Pago a factores	955	745	1 206	0	286	1	3 194								
VBP	1 743	747	1 428	0	286	1	4 206	2 731	777	314	463	3 194	4 206		

Fuente: Encuesta desarrollada por GRADE. Elaboración propia.

Cuadro 4
Número de cabezas de ganado por familia

	Campaña 1982/83	Campaña 1991/92	Campaña 1993/94
Alpacas	3,6	2,1	1,5
Cabras	0,0	0,0	0,0
Cuyes	0,0	7,8	11,2
Caballos	1,6	1,2	1,2
Gallinas	0,0	1,4	1,2
Ovinos	15,1	13,1	21,7
Cerdos	0,5	0,9	0,6
Llamas	0,0	1,6	2,3
Terneros	0,2	0,1	0,6
Toretas	0,2	0,2	0,4
Toros	0,2	0,3	0,5
Vacas	0,9	1,9	1,9
Vaquillonas	0,4	0,2	0,2

Fuente Elaboración propia a partir de tres encuestas tomadas a productores en la comunidad de Pomacanchi

A partir de esta información y de la estructura de precios del ganado, se puede sostener que a precios de 1982/83 los hogares de Pomacanchi tenían 5,6% más ganado en 1991/92 que una década atrás (14,7% más si se toma como base de agregación la estructura de precios relativos de 1991/92)

La comparación entre la información de 1991/92 y 1993/94 es aún más interesante. A precios de 1991/92 el *stock* pecuario se habría incrementado en 31,6%. Así, en el caso de que el ajuste hubiese significado un desahorro, los datos de esta comunidad muestran una capacidad muy grande de recomponer sus ahorros luego del ajuste.

Frente a la evidencia de la capacidad de adecuación frente al impacto del ajuste en los productores ubicados en el río Napo o en Pomacanchi, contrasta la evidencia obtenida de una encuesta realizada por GRADE a 135 productores de maíz, arroz y frutales, ubicados en el distrito de El Sahitral, en el valle del Alto Piura.

Los gráficos 10 y 11 muestran los indicadores de rentabilidad global y rentabilidad por fuentes de ingreso elaborados a partir de encuestas realizadas a estos productores. Es notable la diferencia en la evolución entre estos indicadores y los que se han mostrado en los casos anteriores. En primer lugar, el indicador de rentabilidad global muestra un deterioro de 30% respecto a los niveles alcanzados antes del ajuste de 1990. En segundo lugar, la volatilidad del indicador de rentabilidad global hace evidente la menor capacidad de estos productores para estabilizar sus ingresos a partir de la diversificación de la cartera de ingresos.

Gráfico 10
Salitral – San Juan de Malacasi
Índice de rentabilidad global

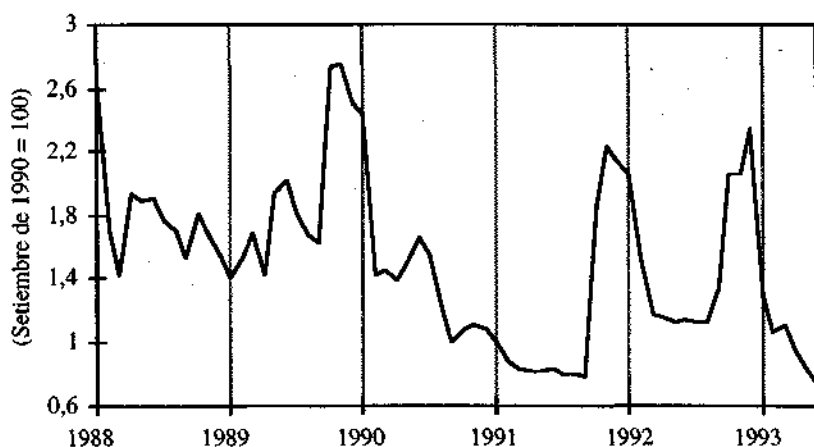
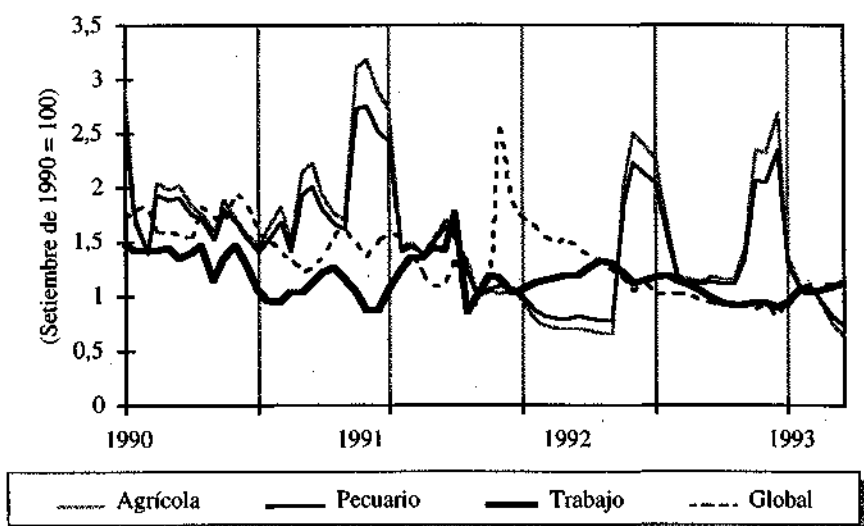


Gráfico 11
Salitral – San Juan de Malacasi
Índices de rentabilidad



Cabe destacar, sin embargo, que a pesar de lo dramático del ajuste se puede percibir incluso en estos productores una cierta capacidad de reacomodo para enfrentarse al ajuste macroeconómico. Así, no obstante los precios reales del maíz amarillo duro y el mango (principales productos que cultivan estos agricultores) cayeron en 55% y 37% respectivamente en

relación a la campaña anterior al ajuste, la rentabilidad de estos productores «sólo» se redujo en 30%, debido a una mayor inserción en el mercado laboral local

Sin embargo, es evidente que la poca diversificación que tendría su cartera de actividades habría hecho mella en estos productores

Es interesante anotar que otros autores también han mostrado, a partir de un análisis a nivel de finca, que el impacto de las políticas de ajuste ha sido menos dramático de lo que las cifras agregadas de precios y producción parecerían indicar a primera vista

Cavassa¹⁶, por ejemplo, muestra cómo comunidades campesinas de la parte alta de la provincia de Urubamba, en el Cusco, han logrado menguar la caída de sus ingresos reemplazando una parte de la producción de papa de consumo por la producción de semilla de papa, producto cuyo precio se ha deteriorado en términos reales bastante menos que el primero

La conclusión a la que se puede arribar a partir de lo analizado en este acápite es que la situación a nivel de productor es bastante más compleja de la que se podría deducir de las cifras agregadas que reporta el Ministerio de Agricultura. Existe abundante evidencia que sugiere que los hogares rurales no han sido afectados en la magnitud que sugieren las cifras macro

Las encuestas que se analizan aquí han servido para identificar cambios en las estrategias productivas de pequeños productores agropecuarios ocurridos a raíz de la crisis económica y el programa de ajuste macroeconómico puesto en práctica a partir de julio de 1990. La hipótesis central que se viene corroborando en los distintos estudios de campo es que existen válvulas de escape que le permiten al pequeño productor agropecuario sobrellevar el proceso de ajuste macroeconómico. La existencia de una fuente de recursos naturales cercana —que puede ser sobreexplotada en el corto plazo— se constituye, por ejemplo, en una válvula de escape para los productores ribereños en zonas de selva. La producción no-agrícola o la existencia de un mercado de trabajo dinámico podría ser la válvula de escape en el caso de otros pequeños agricultores como los de Pomacanchi.

Es importante destacar aquí, sin embargo, que muchas de estas estrategias pueden no ser sostenibles en el corto o mediano plazo, o, alternativamente, pueden estar llevando a los productores a dirigir sus recursos hacia actividades que no son socialmente rentables. La reprimitización de los productores ribereños es obviamente una estrategia de sobrevivencia cuyo costo en términos de sobreexplotación de recursos naturales está pendiente de evaluación. De otro lado, la reducción de la producción de mango en los productores piuranos contrasta claramente con la noción de que estos agricultores tienen claras ventajas comparativas en el cultivo de este frutal. Por último, la saca forzada de ganado en Cusco, aunque efectiva en

16 CAVASSA, Arturo «Ajustandose (¿con éxito?) a nuevas reglas de juego. Cambios en las estrategias productivas y de financiamiento rural». Ponencia presentada a SEPIA V Arequipa, agosto de 1993

términos de evitar la caída del consumo real de estos productores, tiene un carácter claramente transitorio

Así, aunque los productores rurales habrían sido capaces de sobrellevar la crisis, más allá de lo que dicen las cifras agregadas, es obvio que estas estrategias no son las que permitirán que el sector muestre un desarrollo sostenido

Cabe notar, sin embargo, que llevar los precios relativos adonde se encontraban antes del ajuste macroeconómico ocurrido en los últimos años difícilmente permitiría el desarrollo del sector. Así, aunque el ajuste a nivel microeconómico habría sido originado en parte por el ajuste macroeconómico, no es en este último donde se encontrarán las soluciones para revertir el proceso de marginación y escaso desarrollo del sector rural peruano

Al respecto, es importante anotar que de la misma manera como no debería atribuirse a la política macroeconómica o sectorial del actual gobierno el crecimiento marginal de la producción ocurrido en la campaña 1992/93 y el importante crecimiento que seguramente ocurrirá en la campaña 1993/94, motivados fundamentalmente por mejores condiciones climáticas, habría que ser cautos en asignar la caída en los volúmenes de producción a los que se hizo mención exclusivamente a las acciones emprendidas por el gobierno

Estamos convencidos de que el desarrollo del sector pasa por una vinculación exitosa con el mercado. Dicha vinculación debe ser construida por el gobierno. De ahí la importancia de diseñar políticas sectoriales que, sin afectar precios relativos, aseguren que el productor pueda realmente asignar sus recursos hacia actividades que siendo socialmente las más rentables, le den a él como individuo u hogar la mayor rentabilidad privada.

Es importante mencionar, sin embargo, que en todos los ejemplos que aquí se reportan la capacidad de los productores de enfrentarse al ajuste macroeconómico ha tenido muy poco que ver con la política sectorial que el gobierno ha venido ejecutando.

LOS PRODUCTORES EXITOSOS¹⁷

Se puede afirmar que a nivel de la actividad agropecuaria en su conjunto, la aplicación del programa de estabilización y ajuste ha significado hasta el momento la disminución de la rentabilidad global, en particular de aquellos productores estrechamente ligados al mercado y que han basado su rentabilidad en la especialización (como son los productores maiceros en el Alto Piura, los productores de papa en el valle de Yanamarca, Huancaayo, y también los productores de arroz y limón en la costa norte). Para el caso de los productores sujetos a una economía más restringida, como es de los comuneros de Pomacanchi y los ribereños del Napo, si bien es cierto

¹⁷ Esta sección se basa en el trabajo realizado con Victor Agreda

que la rentabilidad global se ha mantenido, esto ha ocurrido a expensas de actividades no agropecuarias (venta de mano de obra asalariada y comercio pecuario en el caso de los comuneros de Pomacanchi) e intensificando la actividad extractiva (como ha sido el caso de los productores del río Napo)

Sin embargo, existen en estos momentos productores que tienen resultados exitosos en sus actividades agropecuarias, es decir, que pueden ser consideradas como rentables después de la aplicación del programa de estabilización y ajuste. Sin pretender ser exhaustivos y solamente basados en experiencias de trabajo de campo llevadas a cabo en GRADE, se ha podido identificar que los productores que se dedican a la producción de semilla de papa, compra-venta de ganado, comercialización de fibra de alpaca y producción de espárrago verde, han visto mejorar sus niveles de ingreso.

Aunque estos casos no parecen ser muy frecuentes, es importante intentar hacer un recuento de ellos, para entender qué les habría permitido lograr una articulación exitosa con el mercado.

A continuación se hace un recuento rápido de cada una de las actividades identificadas, que GRADE pretende examinar en profundidad posteriormente. El propósito con ello, más allá de llamar la atención sobre las ventajas comparativas de cada una de las actividades elegidas, reside en identificar aquellas características que tienen en común, y que como grupo las hacen justamente diferentes a las demás actividades agropecuarias. En última instancia, la identificación de esas características podría contribuir a la formulación de políticas para el desarrollo del campo de acuerdo con las nuevas condiciones imperantes en el país¹⁸.

Productores semillaristas de papa

Para el caso de los productores de semilla de papa, estudios llevados a cabo por varios investigadores muestran que los semillaristas enfrentan en la actualidad condiciones favorables de mercado respecto a los productores de papa-consumo. Así, a nivel de los productores es bien conocido que el precio de la semilla de papa es por lo menos el doble que el precio de la papa-consumo, de ahí que sea considerado como rentable. Sin embargo, la rentabilidad ha estado siempre asociada a mayores costos de producción así como a mayor extensión de superficie cultivada, razón por la cual han sido principalmente los medianos y grandes productores los que se han dedicado a esta actividad. Sin embargo, en los últimos años la instalación de semilleros de papa también ha sido una alternativa para los pequeños productores. Apoyados inicialmente por ONG y, sobre todo, dadas las ventajas

18 Al final de esta sección se presenta el cuadro 5, que pretende resumir las evidencias de las que se dispone a partir tanto del trabajo de campo de GRADE como de visitas menos sistemáticas realizadas durante los últimos meses.

comparativas que se dan a nivel del mercado, cada vez es mayor el número de pequeños productores que se dedican a esta modalidad de cultivo

Según Cavassa¹⁹, en las comunidades de la zona de Chincheros-Maras (Cusco) la producción comercial de semilla de papa se ha vuelto atractiva porque el precio de la semilla de este cultivo corresponde por lo menos al doble del precio del producto de papa-consumo de mejor calidad Alarcón²⁰ constata lo mismo para el caso de los productores del valle del Mantaro en la zona de Pazos. A partir de entrevistas a productores, dicho autor afirma que el precio de la semilla de papa en la campaña 1992-1993 duplicó al precio de la papa-consumo (mientras que la papa-consumo tuvo en el primer semestre de 1993 un precio de S/ 0,32 por kilogramo, el precio de la semilla fue de S/ 0,61 por kilogramo)

Según Cavassa²¹, los productores del Cusco, en respuesta a la pérdida de ingreso como efecto de la política de ajuste, han intensificado el uso de las tierras de cultivo, habiendo aumentado la superficie de este cultivo y realizado un cambio de papa-consumo por papa-semilla que les ha permitido obtener un ingreso agrícola adicional del orden del 14%. Esto ha sido posible dado que en la zona viene trabajando desde años atrás la institución Arariwa, que proporciona la semilla básica de papa e imparte asesoría técnica y capacitación a nivel de las comunidades

Desgraciadamente, Alarcón²² no proporciona información sobre el impacto de la instalación de semilleros de papa en los ingresos de los pequeños productores semillaristas

Por nuestra parte, hemos podido identificar el impacto de la instalación de semilleros de papa de la institución Yanapai en clubes de madres pertenecientes a comunidades de la sierra central (distrito de Quilcas, provincia de Concepción) y cuyos resultados ilustran bastante bien los niveles de rentabilidad que pueden obtener hoy este tipo de productores

Las productoras en la campaña agrícola 1992-1993 han podido obtener una productividad de 39 775 kg/Ha y una rentabilidad del orden del 69%²³, que incluso podría llegar a 128% si no se valorizara como costo la mano de obra de las mujeres a precio del mercado así como los gastos en asesoría técnica

En la composición del gasto, la ponderación más importante la tiene la valorización de la mano de obra (31,2% del gasto total), seguida del gasto en asesoría técnica (26%) y semilla (21,3%). El gasto en insumos químicos -fertilizantes y pesticidas- apenas representa el 14,4% del gasto total

19 CAVASSA, A «Ajustándose (¿con éxito?) a nuevas reglas de juego», ob cit , p 12

20 ALARCÓN, J «Sistema de mercadeo agrícola en la sierra central del Perú. Estudio de caso en papa del valle del Mantaro» Documento preparado por encargo de USAID, 1993 (mimeo)

21 CAVASSA, A «Ajustándose (¿con éxito?) a nuevas reglas de juego», ob cit , p 38

22 ALARCÓN, J «Sistema de mercadeo», ob cit

23 El costo de producción por kilogramo (a precios de julio de 1993) fue de S/ 0,2964 por kilogramo, y la utilidad neta, definida como la diferencia entre el valor de venta y el costo de producción, fue de S/ 0,2032 por kilogramos

¿Cuán generalizables son los resultados aquí presentados respecto a los demás productores semillaristas de la sierra? Al respecto, es importante señalar que los productores semillaristas de la sierra central, así como los de Chincheros-Maras en el Cusco, tienen dos características comunes que les permiten alcanzar los niveles de rentabilidad anotados: se benefician de la presencia de dos ONG que justamente les abastecen de semilla básica y asesoría técnica, y están estrechamente ligados al mercado (de Lima y Cusco respectivamente). Ello les ha permitido contar con ventajas comparativas respecto a otros productores que no presentan las características anotadas.

Los productores alpaqueros, agrupados en la Central de Cooperativas de Servicios Especiales Alpaqueras de Puno (CECOALP), están obteniendo resultados interesantes en la comercialización de fibra de alpaca. La CECOALP, que incorpora a 43 comunidades alpaqueras y 1 552 socios de las zonas de Ananea, Cohata, Macusani y Carumas, ha diseñado una estrategia de comercialización de la fibra que les ha permitido obtener beneficios muy por encima de los que alcanzan los productores que comercializan la fibra en el circuito tradicional.

La estrategia se basa principalmente en el acopio de fibra de los socios, pagando un precio por encima de lo que paga el acopiador local²⁴. Para ello disponen de un capital de trabajo propio que han ido incrementando a lo largo de los años así como de préstamos recibidos de la cooperación técnica internacional²⁵.

Una vez acopiada la fibra proceden a clasificarla, para lo cual han contratado personal calificado con amplia experiencia en las empresas industriales de Arequipa y también de ENCI que, como se sabe, participó en la década pasada en la comercialización de fibra. La clasificación de la fibra de alpaca les ha permitido obtener un precio diferenciado de acuerdo con la calidad de la misma²⁶ y mejorar su posición al momento de negociarla con las distintas empresas industriales.

Esta estrategia, puesta en práctica a partir de 1992, les ha permitido incrementar el acopio de fibra de 70 quintales en 1987 a 3 000 quintales en la campaña 1993-1994²⁷ y obtener una utilidad de US\$ 40 000 al final de la

24 En la campaña 1993/1994, mientras que el acopiador local pago US\$ 1,8 por libra, la CECOALP pago US\$ 2,2 la libra, obteniendo el productor una utilidad de US\$ 0,4 por libra vendida a la Central.

25 Según los directivos de la Central, disponen de US\$ 30 000 de fondos propios y en la última campaña han obtenido US\$ 80 000 de préstamo del Fondo Contravalor Peru-Canadá, US\$ 30 000 de CARE-Peru y un préstamo adicional de la Central de Productores de Café de Puno.

26 Por ejemplo, mientras los productores, como ya se señaló, recibieron en la campaña 1993/94 de los acopiadores locales US\$ 1,80 por libra, CECOALP recibió US\$ 9 por la fibra blanca de calidad HBAA CB (de 23 a 26 micras), que representa el 50% del total de la fibra esquilada de una alpaca. Inclusive, por la fibra de peor calidad (HB MP) obtuvieron un precio superior al que paga el acopiador local (US\$ 2 por libra).

27 Es a partir de 1990 cuando CECOALP incrementa fuertemente la fibra acopiada: en 1990 acopiaron 1 000 qq, en 1991, 1 600 qq, y en 1992, 1 200 qq.

campaña 1993/94 Es importante notar que esta institución estaría acopiando una proporción nada despreciable de la fibra (algo más del 10%)

Por otra parte, la aplicación del programa de ajuste y estabilización significó para los alpaqueros que las restricciones para la exportación de fibra en bruto fueran eliminadas, permitiéndoles acceder al mercado exterior Esta medida posibilitó que la CECOALP exportara directamente a Europa, en la campaña 1991/92, 35 Tm de fibra y, en la campaña 1992/93, 73 Tm En la campaña 1993/94 no han exportado, porque, debido al repunte de la fibra en el mercado nacional, han preferido destinarla principalmente a las plantas industriales de Arequipa Sin embargo, se han reservado 13 000 libras de fibra de la mejor calidad (HBX-CB) para el procesamiento de *tops* y su exportación directa, todo ello a través de la misma CECOALP

Hay otros dos tipos de productores que se han podido identificar a través de entrevistas, que también podrían ser calificados como exitosos después de la aplicación del programa de ajuste y estabilización Son los productores de espárrago blanco ubicados en Chíncha, y aquellos que se dedican a la compra-venta de ganado en la sierra Aun cuando no se dispone de mayor información numérica sobre los resultados de sus actividades, sus propias declaraciones evidenciarían que han sabido ajustarse con éxito a las nuevas condiciones

Respecto a los primeros, se trata de medianos y grandes productores que han establecido un convenio con un grupo agroindustrial español para el abastecimiento de espárrago blanco Este les proporciona asistencia técnica como capital de trabajo y además hay un buen entendimiento en lo que respecta a la fijación de los precios Sorprende escuchar al dirigente más importante de estos productores enfatizar que no han tenido ningún tipo de dificultades con el grupo agroindustrial español respecto a la fijación de los precios, según declaró el dirigente, el precio pactado siempre les permite recuperar sus costos de producción así como obtener una ganancia

Esta situación de los productores chinchanos es prácticamente opuesta a la que atraviesan sus pares de Motupe-Olmos, dedicados a la producción de limón y maracuyá, e inclusive a la de los productores de limón y mango de la irrigación San Lorenzo En estas zonas la relación entre la empresa agroindustrial y los productores es la historia del conflicto permanente, situación que se ha acentuado, según expresión de los mismos productores, después del ajuste Los precios pactados no se cumplen, los productores no siguen las pautas tecnológicas que establece la agroindustria y esta incumple no sólo en el precio sino también en el volumen de producción convenido así como en la cancelación de la producción acopiada A ello se suman las fluctuaciones pronunciadas en los precios de la materia prima, así como la ausencia de interés efectivo por parte de la agroindustria de prestar asistencia técnica y capital de trabajo a los productores Una consecuencia de todos estos problemas ha sido la sustitución del cultivo de maracuyá en la

zona de Motupe por parte de los productores debido a la pésima relación que tienen con la empresa agroindustrial Jugos del Norte y la compra de tierras por parte de esta a fin de asegurarse el suministro de la materia prima

La diferencia entre unos y otros productores parece radicar en los productos comercializados. El espárrago blanco, a diferencia del espárrago verde, es un producto que tiene una demanda asegurada en los estratos altos de las familias europeas, de ahí que el precio sea muy estable, porque siempre hay consumidores dispuestos a comprarlo. Por otra parte, la costa peruana es una de las zonas más benéficas para su cultivo, ventaja comparativa que se manifiesta en los rendimientos. Mientras que en España el rendimiento promedio es de 6 000 a 8 000 kilogramos por hectárea, los productores de Chincha están por encima de los 12 000 kilogramos por hectárea. Además, mientras que en España sólo es posible obtener una cosecha al año, en el Perú se puede obtener sin mayor dificultad una cosecha y media.

Por su parte, los productores de la sierra que se dedican a la compra-venta de ganado también han logrado, a través de esta actividad, compensar la pérdida de ingreso cuando los cultivos comerciales como la papa, la cebada cervecera y el maíz perdieron rentabilidad por efecto de la crisis. Obviamente, esta actividad está limitada solamente a aquellas zonas donde las comunidades y los propios productores disponen de pastos suficientes, como es la zona de Canas en Cusco. La estrategia es muy simple: los productores visitan cada cierto tiempo las comunidades de altura, que, como se sabe, se dedican principalmente a la crianza de animales, en busca de ganado flaco y a un precio barato, o asisten a las ferias locales como la de Combapata en Cusco, donde los productores necesitados de efectivo llevan su ganado a venderlo al mejor postor. Comprado el animal, lo trasladan a su comunidad y lo engordan por un período de tres meses a lo sumo, al cabo de los cuales es vendido al mejor postor en una feria ganadera, con el dinero de la venta compran inmediatamente otro animal, reiniciándose otra vez el ciclo.

Esta estrategia ha permitido a los productores de las comunidades campesinas del Cusco de la zona de Acomayo, Canas y Paruro, ser sujetos de crédito de IFOCC, organismo no gubernamental que presta a los productores dinero en efectivo (dólares) cobrando una tasa de interés anual del 14%, así como estar en condiciones de devolverlo sin mayores dificultades, según expresaron los directivos de la mencionada institución.

Hasta aquí el recuento rápido de las actividades identificadas, que, como ya se ha señalado, no tiene la pretensión de ser un inventario exhaustivo, sino más bien un ejercicio ilustrativo para contribuir a la formulación de la política agraria.

¿Qué tienen en común los productores que se dedican a estas actividades agropecuarias y qué los diferencia de los demás?

a Se dedican a la producción de un bien que se diferencia en calidad (caso de la fibra de alpaca, semilla de papa, espárrago verde) En estos casos, más que volumen, los productores buscan calidad

b Enfrentan condiciones menos adversas en el mercado Hay una cierta estabilidad en los precios El mercado les reconoce un mejor precio por calidad

c Guardan buenas relaciones con la agroindustria Hay un convenio que se respeta, por el que ambas partes asumen las pérdidas, cuando las hay, pero también las ganancias

d Disponen de capital de trabajo, en tanto son buenos sujetos de crédito

e Disponen de asesoría técnica

f Son productores organizados

A MODO DE CONCLUSIÓN

Más allá de la medición precisa de los distintos agregados de precios y cantidades, no hay duda de que, en general, la actividad agropecuaria se ha hecho menos rentable durante los últimos años

Sin embargo, cabe mencionar que los promedios esconden diferencias importantes, cuyo análisis es necesario si se quiere diseñar políticas que permitan una interrelación más exitosa de los productores agrarios con el mercado

La disponibilidad de recursos (activos, recursos naturales, bienes públicos, etcétera) y su grado de aversión al riesgo condiciona el grado de diversificación de sus actividades productivas y el tipo de interrelación que tienen los productores con el mercado

Un grupo de productores (pequeños agricultores, campesinos, con una muy baja dotación de recursos) sólo dispone de la venta de mano de obra para enfrentar el ajuste Otros, con una mayor dotación de recursos, han suavizado el impacto del ajuste incrementando el peso de las actividades no agropecuarias o intensificando el uso de los recursos naturales a su disposición

Otros productores (agricultores comerciales con una clara especialización) han visto caer sus ingresos de manera significativa

Es importante notar, sin embargo, que existen unos pocos productores que, inclusive dentro de la actividad agropecuaria, han podido encontrar «nichos» en el mercado que les han permitido mantener o, eventualmente, elevar su ingresos reales

Estos productores, que son lamentablemente la excepción, poseen características que vale la pena destacar, en la medida en que apuntan a reconocer las carencias que tienen los demás productores agrarios para vincularse al mercado

Las posibilidades de articularse exitosamente con el mercado de productos pasan por una serie de condiciones que pueden resumirse en el

Cuadro 5
Algunos impactos de la política de ajuste en el campo

Producto/ Zona	Tipo de productor	Grado de diversificación	Impacto del ajuste
Maíz/Arroz Serran Malacasi Alto Piura	Pequeño productor comercial	Reducido [han intentado sin éxito]	Fuertemente negativo
Cabreros Motupe/Olmos	Pequeño productor extractivo	Reducido	Sobreexplotación de recursos mitiga el ajuste
Frutales Motupe/Olmos San Lorenzo	Mediano y pequeño productor comercial (se quedan sin crédito)	Nulo	Fuertemente negativo
Arroz Ferreñafe	Pequeño y mediano productor comercial (se quedan sin crédito)	Reducido	Vendieron ganado y equipo Aun así, ingreso cayó fuertemente
Arroz Napo	Pequeño y mediano productor comercial	Importante	Actividad extractiva y comercio pe- cuario permitió sostener ingresos
Esparrago verde Chincha	Mediano y gran pro- ductor comercial	Nulo	Acceso a financiamiento y demanda asegurada les permite mantener y me- jorar ingresos
Papa consumo Huancayo	Pequeño y mediano productor comercial (se quedan sin crédito)	Reducido [han intentado sin éxito]	Medianos Venta de ganado suaviza caída de ingresos Pequeños Venta de mano de obra
Papa Pomacanchi	Pequeño productor comercial	Importante	Venta de mano de obra ganado y bie- nes z (v gr pan) permite estabilizar ingresos
Alpaqueros Puno	Pequeño productor organizado	Reducido	Liberalización de exportación de fibra y organización permite vincularse exi- tosamente al mercado
	Pequeño productor no organizado	Reducido	Migración temporal mitiga caída de ingresos
Semilla de papa Cusco, Huancayo	Pequeño y mediano productor comercial	Reducido	Aumento de demanda por semillas permite mantener ingresos
Arroz/Maíz San Martín	Pequeño y mediano productor comercial	Reducido	Aumento de costos de transporte y retu- ro del Estado afecta fuertemente sus ingresos

Fuente Elaboración propia

aumento del poder de negociación en el mercado y el acceso a capital de trabajo. En el primer caso, el aumento en el poder de negociación se sustenta en la organización de los productores y en su capacidad para acceder a tecnologías que elevan el valor de su producto en el mercado.

Geoffrey Cannock

LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS*

La comercialización de productos agrícolas ha cobrado importancia como área problema. Muchas de las medidas de política sectorial se ponen en práctica con el argumento de que el mercado no funciona adecuadamente en la comercialización agraria. Por ejemplo, se justifica la adquisición directa de alimentos producidos por el Programa Nacional de Ayuda Alimentaria (PRONAA) dado que, por razones estacionales, existen excedentes de producción que ocasionan una caída de los precios en chacra. Se fomenta la constitución y transferencia de activos a organizaciones empresariales de agricultores para que puedan superar ellos mismos las condiciones desfavorables que impondrían los intermediarios. Otro ejemplo proviene de la política tributaria: la justificación de la exoneración del impuesto general a las ventas (IGV) para un conjunto importante de productos agrarios se basó también en el argumento de la existencia de una comercialización compleja, es decir, que los comerciantes se beneficiarían de la aplicación del IGV en desmedro de los agricultores.

Razones para justificar los pobres resultados iniciales de la agricultura peruana también se buscaron en la comercialización agraria. Así, se supuso que los precios agrícolas aumentarían como resultado de una protección efectiva positiva fruto de la reforma arancelaria, la aplicación de las sobretasas arancelarias y la eliminación del dólar subsidiado aplicable a las importaciones de alimentos. Sin embargo, los precios reales en chacra mostraron una tendencia decreciente. Los problemas descansarían en parte en la comercialización agraria.

Los medios de prensa han destacado recientemente que el incremento de la producción en la presente campaña se reflejaría en un aumento de los

* Este artículo se basa en el trabajo de G. Cannock y R. Geng «Comercialización de productos agrícolas» Lima. Proyecto PAPI, diciembre de 1993 (mimeo).

márgenes de comercialización a favor de los intermediarios. Asimismo, si bien los agricultores logran financiar su campaña agrícola a pesar de la eliminación del Banco Agrario, son los intermediarios —y no los productores— los que consiguen mejores precios.

Se ha sostenido entonces que la presencia de imperfecciones —en particular los abusos de posiciones dominantes en el mercado en la comercialización— ha sido una de las razones que explican la baja performance del sector agrícola.

La percepción es que la liberalización de los mercados ha beneficiado a los intermediarios, y que los agricultores no han participado aún de las supuestas bondades de la política económica actual.

Quisiera presentar primero una evaluación de lo que ha sucedido a partir de un estudio de caso de un sistema de comercialización representativo como el arroz. En segundo lugar, tocar el tema de la eficiencia en la comercialización agraria. La tercera parte del artículo trata sobre algunas propuestas de reformas del sistema. Finalmente, planteo algunas reflexiones sobre los roles institucionales en la comercialización. El nivel de análisis es, en general, agregado para poder extraer conclusiones sobre aspectos globales relativos a la comercialización de productos agrícolas.

LA LIBERALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DEL MERCADO DE ARROZ

El análisis de este caso es representativo de las intervenciones que el Estado aplicó en otros productos e insumos transables —v.g., trigo, maíz amarillo duro, fertilizantes— mediante la política macroeconómica y la política sectorial ejecutada a través de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI).

Es importante distinguir los conceptos de liberalización y privatización. La liberalización implica la eliminación de las distorsiones de los precios originadas por la intervención del Estado a través de políticas, mientras que la privatización se refiere a la transferencia de funciones y activos del sector público al privado. Muchos de los beneficios de la privatización dependen de la liberalización del mercado. En particular, la performance de las empresas públicas en el gobierno anterior dependía significativamente de las medidas de política económica.

El arroz es probablemente el alimento con mayor intervención estatal. Así, fue el primer producto en cuya comercialización incurrió el Estado hace más de cincuenta años. En 1961 se implantó un sistema dual por el que los agricultores eran libres de vender su producción al Estado o negociar directamente con los molineros privados. En 1963 la comercialización de arroz retornó al manejo exclusivo del Estado, debido a las pérdidas incurridas por los molineros y a las distorsiones existentes entre los precios del arroz corriente y el extra, lo que motivó, entre otros problemas, la venta de arroz extra como corriente. En 1966 se estableció

nuevamente el comercio dual con la finalidad de posibilitar mayores precios para variedades de arroz de mejor calidad introducidas por agricultores. Sin embargo, en 1970 se reimplantó la exclusividad del Estado en la comercialización del arroz a través de la empresa pública EPSA, que en 1980 se convirtió en ECASA¹. En 1989, durante el gobierno de Alan García, se dispuso una liberalización parcial del comercio de arroz cuando se eliminó la exclusividad de ECASA en su comercialización, pero dicha medida estuvo acompañada por un conjunto de intervenciones que generaron altas distorsiones. La liberalización parcial del mercado de arroz se revirtió en el primer semestre de 1990.

Es importante resaltar que ECASA se encargó de poner en práctica los lineamientos de política sectoriales. Por ejemplo, antes de 1989 ejecutó la política de subsidios al consumidor y precios de garantía al productor, cumplió la labor de cobrar los préstamos otorgados por la banca de fomento, mantuvo con exclusividad la importación del arroz, y promovió, mediante una política de precios diferenciada, el cultivo en regiones que se han incorporado a la frontera agrícola, tales como la selva.

El actual gobierno ha privatizado las funciones que cumplía ECASA y liberalizado el mercado de arroz al eliminar las políticas de intervención directa —cuotas de importación, controles de precios y subsidio cambiario—. Actualmente el mercado del arroz se rige por el libre juego de la oferta y la demanda. Las políticas que inciden en la determinación de los precios en este mercado son de carácter general —v.g., arancel, impuesto general a las ventas—, con excepción de la sobretasa arancelaria variable.

Hemos calculado, de acuerdo con la metodología estándar² de análisis del bienestar, un estimado de las pérdidas de eficiencia incurridas en el mercado de arroz. También hemos estimado las transferencias entre los agentes originadas por las políticas del gobierno anterior tomando como caso el año 1989, cuando el subsidio cambiario promedio fue de 40,3%.

El resultado es que las pérdidas de eficiencia incurridas en la producción y el consumo son de US\$ 8 millones, lo que representa 2,83% del valor de la producción de arroz a precios domésticos de mercado. Si se añade la renta obtenida por la cuota —que podría haberse diluido en actividades típicas de *rent seeking* o mercantilismo—, entonces la pérdida aumenta a US\$ 17 millones, lo que equivale a 6,1% del valor de la producción de arroz.

Sin embargo, los cambios de mayor impacto son los ocurridos en el bienestar de los consumidores y productores. Los primeros se benefician con US\$ 115 millones, mientras que los arroceros pierden US\$ 97 millo-

1 Inicialmente Empresa de Comercialización del Arroz S.A., que luego cambió su razón social a Empresa de Comercialización de Alimentos S.A.

2 Ver, por ejemplo, SCANDIZZO, P. y C. BRUCE *Methodologies for Measuring Agricultural Price Intervention Effects*. World Bank Staff Working Paper N° 394. Washington, D.C. Banco Mundial, 1980.

nes El subsidio cambiario del Estado es de US\$ 30,4 millones Asimismo, el incremento de las importaciones de arroz originado por las intervenciones es de 167 000 Tm, lo que representa el 81% del total de las importaciones

La política se caracterizó por el excesivo número de instrumentos con objetivos contrapuestos entre sí que prevalecieron en el período 1989-90 Se buscó favorecer al consumidor a través del subsidio cambiario a la importación Sin embargo, el gobierno, con el fin de evitar las «excesivas» importaciones de arroz, decidió introducir el sistema de cuotas de importación Al aumentar el precio debido a la renta a que dio lugar la cuota, entonces el gobierno intentó trasladar parte de la renta generada al consumidor a través del control de precios Para no afectar a los agricultores con los subsidios, se intentó establecer una política de precios de garantía al productor

La «técnica» de privatización más frecuente en el Perú, antes del inicio del programa global de privatización del actual gobierno, ha sido la de provocar una menor producción o participación en el mercado de la empresa pública mediante una disminución en la asignación presupuestaria

ECASA fue la primera empresa pública de envergadura cuyas funciones se transfirieron al sector privado bajo la modalidad de liquidación Cabe señalar que la normatividad del programa de privatización aún no existía La carencia de un marco legal apropiado impidió que el proceso de liquidación de ECASA fuese conducido con mayor celeridad³ Actualmente el Comité Especial de Privatización (CEPRI) de ECASA está encargado de culminar el proceso de privatización de la empresa, proceso que tuvo que sanear los títulos de propiedad de los inmuebles de ECASA para proceder a su transferencia

Pero cuando se decidió liquidar ECASA las opciones de privatización eran más reducidas el mercado de capitales, en particular la Bolsa de Valores, mostraba pequeños movimientos, los grandes grupos empresariales nacionales no poseían la capacidad de adquirir las empresas estatales a su potencial valor de mercado, y la inversión extranjera difícilmente era una opción viable

La mayor parte de los activos fijos de ECASA ha sido cedida para su uso a los agricultores Las plantas seleccionadoras de semillas fueron otorgadas a los comités productores de arroz locales Asimismo, se autorizó a la comisión liquidadora de ECASA para que, mediante venta directa, transfiera a los productores de arroz de la Región San Martín la infraestructura de comercialización de la empresa, que comprende almacenes, oficinas, molinos y planta de procesamiento de semillas Con dichos activos se constituyó la empresa ARROZSAMSA, integrada por agricultores arroceros de la región Falta precisar la forma como los agricultores pagarán dichos acti-

3 Las normas legales en particular las laborales y las de quiebra, se constituyeron en un obstáculo para la transferencia de las empresas estatales

vos El resto –principalmente bienes muebles– está siendo aún trasferido a los sectores privados y públicos a través del CEPRI de ECASA El principal bien trasferido ha sido el almacén de Santa Anita, otorgado a la SUNAD El impacto de la privatización de ECASA, desde el punto de vista de la recaudación fiscal por venta de activos, ha sido entonces marginal Más importante es el ahorro por no tener que financiar el déficit de la empresa y sus sobrecostos operativos

A continuación se señalan brevemente los impactos de la liberalización y privatización del mercado de arroz sobre la estructura, conducta y performance del mercado

La estructura del mercado de arroz ha mostrado un gran dinamismo a partir de 1990 Dos son los criterios de evaluación el número de opciones que enfrenta cada agente de la cadena de comercialización y las barreras de entrada a la actividad En general, se han abierto más canales de comercialización y ha incursionado un mayor número de empresas en cada etapa de la misma Bajo el régimen de ECASA la comercialización estuvo regida por un sistema de integración vertical con exclusividad Así, el agricultor estaba obligado a vender sólo a la empresa pública Actualmente tiene como alternativas al acopiador/comerciante local, al trasportista, al molino y a las agrupaciones de agricultores

Cabe resaltar el nacimiento de nuevos mercados como el mayorista de arroz Bajo el sistema de ECASA, estos mercados no existían dado que dicha empresa ingresaba el arroz a sus almacenes y luego procedía a su distribución minorista

Asimismo, con la liberalización y privatización del mercado incursionaron inicialmente un gran número de empresas en la importación y comercio mayorista de arroz⁴ Ha habido una alta salida y entrada de empresas en este mercado Entre los que han salido cabe mencionar a Arroz del Norte, Purina-Perú, Field y Cogorno Recientemente han incursionado empresas multinacionales como Cargill, Lombard, Ayssa y Transcontinental El proceso de entrada-salida de empresas se mantiene muy dinámico, aunque se está consolidando tres empresas son las líderes (Consortio Distribuidor, Intecsa y Grupo Nicolini) Si bien inicialmente hubo un exceso en la importación de arroz que originó una caída en el precio y la salida del mercado de aquellas empresas sin experiencia, han sido los propios mecanismos del mercado los que están corrigiendo algunos de estos problemas

Sin embargo, las funciones facilitadoras de la comercialización no están operando adecuadamente Por ejemplo, respecto a información de mercado no existe un mercado central o bolsa internacional del arroz Las empresas importadoras se guían por la cotización FOB Bangkok, a pesar de que el origen más importante de las importaciones es Vietnam Los

4 Algunos cálculos sugieren entre veintiocho a treinta empresas Actualmente las empresas en el mercado son alrededor de quince

importadores recogen información sobre los embarques por venir al Perú desde el puerto de origen. Los datos sobre las importaciones arribadas a puerto por empresa son reportados por boletines publicados por empresas privadas. Los precios al consumidor son recogidos diariamente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), mientras que los precios y producción de arroz son reportados mensualmente por la Oficina de Estadística Agraria (OIA) del Ministerio de Agricultura. No existe un sistema de información que recoja los datos sobre los precios a nivel de molino, y recientemente se están recolectando los precios mayoristas. En general, la difusión de la información disponible es limitada y asimétrica: los importadores/grandes mayoristas tienen mayor acceso a la información que los agricultores.

Respecto al financiamiento para comercialización, falta desarrollar opciones para los agricultores. La banca comercial no les está prestando directamente. El financiamiento a los arroceros fluye a través de los molineros y comerciantes. No existe conocimiento ni acceso a instrumentos financieros como el *warrant*. Mecanismos institucionales como la bolsa de productos aún no se han desarrollado. Es importante tener en cuenta que la privatización llevada a cabo en mercados de capitales imperfectos conduce a la concentración y no a la competencia. El acceso financiero es básico, especialmente ante políticas monetarias y fiscales restrictivas, que hacen que sólo puedan comprar los que tengan acceso a capital.

En conclusión, la actual estructura del mercado de arroz nacional se puede calificar como de libre competencia. No hay barreras a la entrada, existe un razonable número de empresas en cada etapa de la comercialización, no hay políticas de gobierno dirigidas a la creación de rentas a favor de determinados agentes en la comercialización, no se presentan externalidades. Pero existen indicios para suponer la existencia de imperfecciones en las funciones facilitadoras de la comercialización que justificarían acciones de política.

En términos de la conducta o estrategias empresariales en el mercado de arroz, cabe resaltar la rápida respuesta del sector privado, al introducirse nuevas marcas de arroz, cosa destacable para un producto relativamente homogéneo. Asimismo, la introducción de marcas estuvo acompañada por campañas publicitarias en medios masivos de comunicación. La política de precios ha sido muy agresiva, especialmente en 1992, lo que motivó la salida de algunas empresas. Ahora la competencia incide en las otras variables de mercadeo —v.g., calidad, publicidad—. Finalmente, se constata un proceso de mayor segmentación en el mercado de arroz en términos de calidad y presentación del producto. La calidad del arroz al consumidor presenta una indudable mejoría. Así, el reglamento que estableció las normas de calidad y sanidad para el comercio libre del arroz ha devenido redundante, dado que la calidad en el mercado es significativamente mejor que la exigida.

La performance en términos de precios permite concluir que el arroz aún posee ventajas comparativas en su producción, y muestra una evolu-

ción de precios mensual consistente con los costos de almacenamiento Sin embargo, los mercados regionales de arroz muestran movimientos de precios correlacionados negativamente, señal de poca integración entre los mercados a nivel mayorista

EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMERCIALIZACIÓN

A manera de introducción, analizaré primero los cambios relativos a nivel sectorial para conocer qué ha pasado respecto a los márgenes de comercialización a nivel agregado Es decir, ¿qué ha ocurrido desde 1990 con la rentabilidad relativa de los agricultores, mayoristas y agroindustriales? Para responder a esta pregunta se ha comparado lo que ha sucedido respecto a los cambios en los precios relativos entre alimentos, precios de los productos agrarios al por mayor, precios de los productos agrarios en chacra y precios de los insumos utilizados en el sector agrario Si bien existe información oficial sobre el índice de precios al consumidor del rubro alimentos (IPC A) y el índice de precios al por mayor del sector agropecuario (IPM-A), no se reportan aún índices oficiales para los precios en chacra y precios de los insumos Por lo tanto, se ha estimado un índice de precios en chacra (IPP) a partir de la información de los precios agrícolas de siete productos que publica la OIA Similarmente, se ha calculado también un índice de costos para el sector agrario (ICA), compuesto por cuatro factores mano de obra, hora-máquina, fertilizantes y transporte Los pesos de dichos insumos fueron estimados con base en la participación en los costos de producción para la misma cobertura de productos del IPP ponderados también por el peso de cada producto en el VBP

Del análisis de dichos índices para el período agosto 1990-agosto 1993 se concluye que

1 En 1990, con la aplicación del programa de estabilización, se produjo inicialmente un cambio importante en los precios relativos en el sector se elevaron los precios de los alimentos y los precios a nivel mayorista, mientras que los precios en chacra experimentaron una reducción Sin embargo, a partir del segundo semestre de 1990 las variaciones de los índices han sido más estables Es decir, no se aprecia una tendencia desfavorable en contra de la rentabilidad de la agricultura luego del ajuste inicial

2 El IPC-A ha variado muy estrechamente con la inflación a partir de octubre de 1990

3 Los precios relativos a nivel mayorista no muestran cambios significativos a partir de abril de 1992

4 El índice de precios al productor cayó en el período enero 90-julio 92 en un 60%, para luego recuperarse ligeramente

5 El ICA disminuyó en un 45% luego del ajuste inicial del programa de estabilización, para recuperarse ligeramente a partir de julio de 1992 En

agosto de 1990 –luego del ajuste inicial– los fertilizantes, los jornales, la hora-máquina y los combustibles eran 73%, 30%, 115% y 60% más caros respectivamente que en enero de 1992

Si bien, entonces, la reducción de los precios en chacra ha sido compensada en buena parte por la disminución de los costos de producción, es importante señalar que desde el punto de vista del ingreso rural familiar, los agricultores pueden haberse perjudicado por la reducción en precios de los productos y por la caída en las remuneraciones del sector rural. Los jornales participan en un alto porcentaje en los costos de producción del sector agrario.

La idea intuitiva de eficiencia es que se refiere a una medida de productividad, es decir, de cuánto producto por unidad de insumo. Sin embargo, existen en la literatura económica diversos conceptos de eficiencia para el análisis de los sistemas de comercialización. Muchos de estos conceptos no están relacionados ni adecuadamente definidos⁵.

Una comercialización eficiente implica la existencia de un sistema de diversas etapas con unidades empresariales en cada etapa, de tal manera que los costos son minimizados mediante a) la existencia de incentivos al cambio técnico, y, b) precios competitivos que reflejen los costos y un margen razonable de utilidad.

Es posible identificar aspectos vinculados a la eficiencia en la comercialización:

1 *Tecnología* La eficiencia técnica u operacional está ligada a las operaciones físicas en el mercadeo.

2 *Organización* La eficiencia en la organización implica la manera menos costosa de llevar a cabo las funciones de la comercialización. El número de empresas y el tamaño de estas son variables importantes para la eficiencia organizacional. Lo ideal es tener un sistema con el número de empresas necesario para generar competencia. Sin embargo, si existen demasiadas unidades cada una moverá pequeños volúmenes a mayores costos, mientras que si existen muy pocas unidades estas podrán dominar el mercado cobrando altos precios.

3 *Precios* Implica que los precios reflejan los costos eficientes o sin distorsiones de la comercialización.

4 *Formación de precios* La estructura del sistema de comercialización debe ser tal que el precio que equilibre la oferta con la demanda sea determinado rápidamente. La formación de precios permite coordinar las decisiones de los agentes del sistema de comercialización a tra-

5 Ver RAUSSER, G. C., J. PERLOFF y P. ZUSMAN «The Food Marketing System: The Relevance of Economic Efficiency Measures», en R. L. Kilmer y W. J. Armbruster, editores *Economic Efficiency in Agricultural and Food Marketing*. Iowa: Iowa State University Press, 1987. Los autores presentan los conceptos de pareto-eficiente, eficiencia técnica, eficiencia en costos, eficiencia productiva, eficiencia X, la hipótesis de eficiencia de mercado y la eficiencia global.

vés de las señales de precios, obteniéndose un mejor uso de los recursos

5 *Innovación* La introducción de nuevos productos o mejoras en la calidad de dichos productos

6 *Crecimiento estable* Como resultado de un sistema eficiente de comercialización, se debe constatar un crecimiento estable en el sector. Un sistema que funciona con ineficiencias responde con lentitud, y, cuando responde, lo hace con exageración, lo cual genera desequilibrios continuos entre oferta y demanda

Estos criterios se aplicarán para un conjunto de productos seleccionados, con énfasis en el mercadeo mayorista para el caso de productos no transables y en el arroz para productos transables

El Mercado Mayorista N° 1 de Lima fue construido en la década del cuarenta. Una primera medida de productividad agregada es cuánto ha ingresado al mercado respecto al crecimiento de la población y al crecimiento de la producción agrícola de dichos alimentos. La información al respecto es sorprendente: con excepción del período 1970-75, el crecimiento del volumen de ingreso de alimentos al Mercado Mayorista ha corrido a la par que el crecimiento de la población, a pesar de que la producción agrícola de dichos cultivos ha caído.

Es decir, la productividad del Mercado Mayorista de Lima en términos del *ratio* alimentos ingresados/población no muestra una reducción importante, como podría haberse pensado.

La razón más importante que ha permitido al Mercado Mayorista N° 1 acomodar un mayor ingreso fue la remodelación realizada en 1969 y la utilización de un terminal terrestre para acondicionarlo como el Mercado Mayorista de Frutas N° 2, con lo cual se descongestionó el mercado al aumentarse en aproximadamente 75% la capacidad física. Asimismo, se introdujeron mejoras en la eficiencia del Mercado Mayorista, como asfaltado de las áreas de circulación, iluminación y acondicionamiento de locales para entidades financieras. Sin embargo, actualmente el mayor ingreso anual se está topando con el límite físico de las instalaciones. El ingreso en 1990 fue similar al ingreso antes de crear el Mercado N° 2, lo cual muestra que la capacidad era insuficiente. La situación se ha agravado aún más en los dos últimos años, al registrarse índices mayores a 65 Tm/m². El estándar técnico es de 35 Tm/m². Esta es una de las razones que explica que algunos productos se desvíen a canales paralelos.

Por otro lado, el hecho de que aumente el ingreso al mercado y al mismo tiempo disminuya la producción agropecuaria, respondería a una disminución del autoconsumo de alimentos, con la consiguiente mayor disponibilidad de excedentes comerciales, a una disminución en las mermas poscosecha de algunos productos, o a una inadecuada toma de datos en la variable producción⁶.

6 No se cuenta con información estadística para medir estas variables

En el cuadro 1 se presentan otros indicadores sobre las ineficiencias operativas de los mercados actuales respecto a la tecnología disponible (v g, terminar el proyecto del Gran Mercado Mayorista)

Cuadro 1
Eficiencia de los Mercados Mayoristas N° 1 y N° 2

Variable	Unidad	Mercados Mayoristas 1 y 2	Nuevo Mercado Mayorista
Costos de adm y oper	Indice	100	75
Descarga en el interior	Horas/año	360 000	144 000
Tiempo de espera ext	Horas/año	300 000	150 000
Mermas	Tm (1)	96 348	48 174

1 El porcentaje de mermas en los MM 1 y 2 es de 7% y en el nuevo proyecto se estima en 3.5%. Los valores de merma consignados se refieren al año 1992

Fuente Elaboración propia con base en datos de la Empresa de Mercados Mayoristas S.A. (EMMSA) de 1985

En cuanto a la eficiencia organizacional, un primer punto de debate es el grado de poder de mercado de los intermediarios. Mucho se habla de la forma de actuar de los comerciantes mayoristas en cuanto a su poder de mercado en la compra de productos agrícolas en contra de los agricultores y en la venta de estos productos a los comerciantes minoristas. Esta es una deducción que se basa en que los productos agrícolas de consumo natural tienen un sistema de comercialización que se puede calificar de «centralizado», teniendo en cuenta que en este sistema la función de comercialización más importante es la formación de los precios que se realiza a nivel urbano como producto de la interacción de los mayoristas (concentración de la oferta) y minoristas (concentración de la demanda) en el ámbito de un mercado mayorista.

Esta característica del sistema de mercadeo induce fácilmente a concluir que un reducido número de comerciantes mayoristas, especializados por productos, concentra la mayor parte de las operaciones comerciales dominando el mercado e imponiendo los precios para obtener desmesurados márgenes en desmedro de productores y consumidores. Este concepto ha originado que en el Perú se desarrolle una «óptica antiintermediario» que ha constituido una fuerte restricción para la correcta identificación y caracterización de la problemática.

Sin embargo, la información obtenida en diversos estudios demuestra que es infundada la afirmación según la cual unos pocos mayoristas venden la mayor parte de los productos obteniendo ganancias desproporcio-

nadas Datos obtenidos en 1988 y 1989 por la EMMSA han proporcionado información detallada sobre el particular Por ejemplo, para el caso de la papa el volumen vendido por el mayorista más importante representa sólo el 2,6% del total comercializado, el del segundo mayorista en importancia, el 2,2%, el del tercero, 2,05%, el del cuarto, 2,01%, y el del decimoquinto, 1,18% La situación es similar para los otros productos

Un alto grado de concentración del mercadeo, sin embargo, no significa necesariamente mayor poder para los mayoristas y la obtención de más beneficios de lo razonable Por el contrario, la evolución mundial del comercio mayorista es la disminución del número de comerciantes mayoristas paralelamente al aumento de su eficiencia Esto se traduce en el manejo de grandes volúmenes con márgenes reducidos El Mercado Mayorista de la ciudad de Nueva York, que abastece a más de 18 millones de personas, operaba sólo con 70 mayoristas, mientras en ciudades como Lima y Bogotá el número pasa de 1 000 En general, el tamaño de las unidades empresariales que intervienen en la comercialización agraria –productores, mayoristas y minoristas– es pequeño De un análisis de los costos de comercialización de plátano para una muestra de diecinueve comerciantes mayoristas del mercado Túpac Amaru, correspondiente a mayo de 1988, se constata una significativa diferencia en los costos de comercialización, lo cual sugiere la existencia de pequeños mayoristas que operan a mayores costos⁷

La persistencia de este tipo de situaciones descansa en las barreras a la entrada en el comercio mayorista La ubicación del mercado –en una zona sumamente tugurizada– y las condiciones físicas del mismo, son de por sí una barrera para el ingreso de nuevos comerciantes mayoristas La restricción que existe en la infraestructura es probablemente la barrera a la entrada más importante en la comercialización del comercio mayorista

Sin embargo, existen otros factores que limitan la competencia en el comercio mayorista

a Los comerciantes que poseen un puesto celebraron su contrato de concesión hace muchos años, y no se han registrado ingresos de nuevos mayoristas Las concesiones se heredan informalmente Vencidos los contratos de concesión, estos se renuevan casi automáticamente y no se realizan los concursos respectivos para dar oportunidad al ingreso de nuevos comerciantes

b Los comerciantes mayoristas están organizados en un sindicato –algo extraño desde el punto de vista jurídico, pues no tienen vínculos laborales con EMMSA–, utilizado como herramienta de presión para poder mantener la situación descrita en el punto anterior

c La falta de un buen sistema de información de precios y mercados es otra de las barreras importantes para el ingreso de nuevos mayoristas La

7 Para mayores detalles, ver RAMOS, F y J ESTRADA *Estudio de costos de producción y comercialización de plátano* Lima Oficina del IICA en Perú, 1988

propia empresa encargada de administrar el Mercado Mayorista ha dejado de recoger información sobre el volumen de operación de los mayoristas desde 1989. Sin dicha información se desincentiva el ingreso de nuevos comerciantes.

d. Un mercado moderno debería ofrecer alternativas para que los productores puedan vender su producción directamente a los comerciantes minoristas. Si existieran facilidades un productor podría optar —después de examinar varias ofertas— por vender su producción a un mayorista, por almacenarla hasta que las condiciones le sean más favorables, o por utilizar espacios especiales para la venta a minoristas. Ninguna de esas posibilidades existen en los actuales mercados.

e. Las decisiones que toma EMMSA son de capital importancia en lo que se refiere a barreras para la entrada de nuevos agentes. Por ejemplo, la modificación del proyecto original para la construcción del Gran Mercado Mayorista de Lima ha significado que se reduzca el número de puestos destinados a los productores que eventualmente quieran vender directamente su producción. Asimismo, la decisión de poner en venta los puestos mayoristas del futuro mercado mayorista, en vez de un sistema de concesiones como se practica en casi todo el mundo, hará más difícil en el futuro la entrada de nuevos mayoristas.

Otro tema controversial es el de los márgenes de comercialización. Se aduce que el mercadeo de productos agrícolas es ineficiente debido a los «altos» márgenes que favorecen a los intermediarios en detrimento de los productores. Si se compara los márgenes brutos entre Perú y los Estados Unidos para el rubro frutas y hortalizas —en el que las distorsiones de precios son relativamente pequeñas—, se concluye que los márgenes son mayores en Estados Unidos con la posible excepción del plátano. La razón descansa en que a medida que un país desarrolla su sistema de comercialización, se espera que la participación de los insumos y servicios distintos al sector agrario en el valor final de los alimentos aumente —v.g., mejores envases y embalajes, cadenas de frío, servicios financieros, mejor limpieza y selección, etcétera—.

Es claro entonces que un análisis de los niveles de los márgenes brutos no es un indicador de ganancias por encima de las competitivas y que tampoco ayuda a determinar los posibles «excesos» y sobrecostos en la comercialización. Asimismo, no es una medida de bienestar para los agricultores —v.g., una mayor participación en los márgenes brutos no implica una mejora en los ingresos—.

Es importante mencionar que las variaciones en los márgenes de comercialización pueden darse en mercados competitivos y no necesariamente por el ejercicio de un poder de mercado. Es decir, los cambios en los márgenes de comercialización dependen de cambios exógenos de la oferta agropecuaria como el clima, de cambios en la demanda —v.g., ingresos y población—, y de cambios en los mercados de los insumos que intervienen en la comercialización agraria (v.g., impuesto selectivo al consumo a los

combustibles) Por ejemplo, si se incrementa la producción agraria debido a la abundancia del recurso hídrico, entonces uno esperaría que los precios en chacra disminuyan más relativamente que el resto de los precios de los insumos que intervienen en la comercialización debido a que la oferta agropecuaria es más inelástica respecto al resto de insumos que intervienen en la comercialización. Por lo tanto, el *ratio* precio mayorista entre precio en chacra debe subir. No sorprende entonces que en la presente campaña los márgenes de comercialización tengan una tendencia al alza.

Otro indicador de cuán óptima es la comercialización de productos no perecibles como el arroz es la eficiencia temporal. La idea es que si existen facilidades adecuadas e instrumentos financieros disponibles, entonces el precio a partir de la época de cosecha debe subir de acuerdo con el costo de almacenamiento para luego bajar con la nueva cosecha. Si no existieran dichas facilidades, entonces las variaciones en los precios serían mucho más pronunciadas a lo largo de la campaña agrícola: precios muy bajos en la época de cosecha y muy altos semanas antes de la nueva cosecha.

La variabilidad mensual de los precios ha disminuido en las últimas campañas agrícolas. El *ratio* precio máximo entre precio mínimo ha disminuido, así como el coeficiente de variación. La disminución de la variabilidad mensual en los precios se debe al mejor entorno macroeconómico, a la mayor competencia en el mercado fruto de la liberalización del mercado de arroz, y, posiblemente, a la política de sobretasas arancelarias.

Partamos de un ejercicio de simulación. Comparemos los precios de chacra y el costo de almacenamiento de arroz para un agricultor de la costa norte correspondiente a la última campaña (1992-93) con los supuestos de tasa de interés real de 2,2%. Supongamos, además, que las pérdidas poscosecha son de 11,7% en la campaña⁸, con lo cual el costo mensual asciende a 3,1%. Si se compara la evolución de los precios en chacra mensual respecto a los costos, se concluye que la competencia en el mercado está presionando para igualar la evolución del precio con el costo del almacenamiento. Una mejora en la eficiencia ya alcanzada dependerá de ganancias en productividad —reducciones en merma— y reducciones en la tasa de interés real, factor que depende del entorno macroeconómico.

La eficiencia espacial es también importante en la comercialización agraria. Si los mercados de diferentes regiones están integrados —en el sentido de que si existen diferencias de precios superiores al costo del transporte el arbitraje de los comerciantes tendería a igualar los precios—, entonces uno esperaría que los precios para un determinado producto en distintas ciudades se muevan juntos.

Un indicador simple para medir la integración entre mercados es el coeficiente de correlación. Este varía entre +1 y -1. Si es +1, existe una

8 Ver PROCHAZKA Gustavo *Evaluación de pérdidas poscosecha en arroz en la costa norte del Perú*. Lima. Programa V IICA, 1989.

perfecta correlación positiva entre los precios de las dos ciudades, si es cero, no existe una correlación entre las dos variables. Se ha aplicado el coeficiente de correlación para los precios mayoristas y al consumidor para nueve productos y cuatro ciudades (Lima, Arequipa, Huancayo y Chiclayo). La fuente de información es la OIA. El coeficiente se aplicó a los precios semanales.

Los resultados del análisis de la eficiencia espacial muestran que los productos que presentan una mayor integración son el tomate, la carne de pollo, la papa y el azúcar. Los productos con menor integración son arroz, leche en polvo, naranja y cebolla. En algunos casos se presentan correlaciones negativas. Esto implica que a medida que el precio en una ciudad sube, en la otra baja. Un comerciante competitivo puede aprovecharse de esta situación al comprar en la ciudad donde el precio está cayendo y venderlo en la ciudad donde está subiendo. Si existen varios comerciantes que realizan similares operaciones, entonces dicha tendencia debería desaparecer por el arbitraje en precios. En ese sentido, los mercados mayoristas de la leche en polvo y el arroz muestran más de dos correlaciones negativas.

Los enlaces mejor integrados son Lima y Chiclayo, y Lima y Huancayo. En general, Arequipa es la ciudad menos integrada.

A la luz de la información presentada, resulta difícilmente defendible la hipótesis según la cual existen monopolios en cada lugar que controlan los precios a partir de las condiciones locales. Sin embargo, los coeficientes de correlación no permiten emitir juicios definitivos sobre la eficiencia espacial, debido a que diferencias pequeñas en los coeficientes de correlación pueden reflejar manipulaciones del mercado.

Los coeficientes de correlación hallados son más bajos respecto a los reportados en similares trabajos⁹, lo cual sugiere que es necesario mejorar el sistema de información y las comunicaciones entre los mercados. Cabe resaltar que los precios mayoristas en ciudades distintas a Lima se están recolectando sólo a partir de abril de 1993, y que su difusión es aún muy limitada.

El último punto que quisiera enfatizar respecto a la eficiencia en la comercialización agraria es la formación de los precios, es decir, el proceso mediante el cual los compradores y los vendedores se ponen de acuerdo en el precio y en las otras condiciones del comercio. Los productores no conocen exactamente cuál será el precio que recibirán en el momento de concretar la venta, pues los consumidores han podido cambiar sus preferencias. Similarmente, los consumidores no conocen los costos de producción de los productores.

9 Por ejemplo, TIMMER, C.P., W. FALCON y S. PEARSON *Análisis de políticas alimentarias*. Washington, D.C. Banco Mundial, 1985 y TSCHIRLEY, D.L. «Análisis temporal y espacial de precios por computadora», en G. Scott y J. Herrera, editores *Mercadeo agrícola. Metodologías de investigación*. Lima: CIP-IICA, 1991.

En general, existen ineficiencias que impiden una buena formación de precios en los productos agrícolas. La primera es la heterogeneidad en la calidad que dificulta comparaciones de precios para los agentes, la segunda es la falta de desarrollo de las instituciones encargadas tanto de velar por el cumplimiento de los contratos pactados por las partes a un costo razonable, como para impedir efectivamente el abuso de eventuales posiciones dominantes en el mercado.

La formación de precios más común en la agricultura peruana es la negociación individual entre las partes interesadas. Los precios establecidos de esta forma se aproximarán a los precios competitivos sólo si existe información oportuna y veraz para las partes y si se presentan varias opciones de compra-venta. En este sentido, dado que la mayoría de las transacciones a nivel productor agrario ocurren bajo esta modalidad, es crucial contar con un buen sistema de información de precios y mercados. Cabe resaltar que la negociación individual a nivel agricultor no sólo cubre precios sino frecuentemente incluye las condiciones financieras. Esta modalidad tiene altos costos de transacción, dependiendo del valor del tiempo de los participantes. A medida que el valor y volumen producido aumentan, entonces es menos probable que los precios se determinen por negociación individual. El establecimiento de fórmulas de precios es una manera de reducir los costos de transacción y de aproximar el precio al ideal competitivo. Por ejemplo, en el caso del sector pesquero, el precio de la materia prima (pescado) pagado a los armadores es un porcentaje del precio promedio FOB de la harina de pescado (un 10%), lo cual puede ser consistente con la óptima determinación del precio de un insumo: precio del producto por la productividad marginal del insumo es igual al precio del insumo. El mecanismo de fórmula de precios puede ser recomendable para los productos lácteos, rubro que adolece hoy de un adecuado mecanismo de formación de precios.

Los mercados centrales organizados constituyen otra institución crucial en la formación de precios. Sus mayores ventajas consisten en que la formación de precios es impersonal, y dichos mercados no están sujetos, en general, al control ni por los compradores ni por los vendedores. Los Mercados Mayoristas 1 y 2 son mercados centrales organizados a través de una empresa. Cabe destacar que el resto de los mercados mayoristas son informales. No existe aún la Bolsa de Productos Agropecuarios, y el uso de los Mercados a Futuro Externos es muy limitado. A nivel rural tampoco existen mercados centralizados.

En las bolsas agropecuarias las transacciones pueden ser al contado o a futuro. Se prestan mejor para productos para los cuales es posible estandarizar contratos.

Para aquellos productos más difíciles de estandarizar, como las frutas y hortalizas para el mercado interno, la inspección física es necesaria en mercados centralizados como los mayoristas. En el caso peruano, la formación de precios en los mercados mayoristas se da a través de la negociación

entre el mayorista y el dueño de la carga y no mediante subastas, cosa común en otros países. El mecanismo de subastas permite que los precios se formen competitivamente. La formación de precios a nivel mayorista no es hoy eficiente, pues se alcanza con mayores costos de transacción.

Por otro lado, los mercados centrales informales adolecen de una adecuada administración que provea servicios básicos —v.g., pesaje, seguridad, información— y que vele por un crecimiento en la infraestructura del mercado. Los productos que actualmente se transan en mercados informales son numerosos, destacando entre ellos el arroz.

En la formación de precios en la agricultura es común el empleo de estrategias grupales como las negociaciones gremiales, las juntas de productos y las cooperativas. Dos son los principales mecanismos que influyen en la formación de precios en estas modalidades: lograr un mejor precio mediante la negociación en grupo en lugar de la negociación individual, e integrarse verticalmente hacia adelante para tratar de capturar los excedentes económicos en la cadena de comercialización, con lo cual las transacciones no se realizan en el mercado sino al interior de la empresa.

La habilidad de los productores para negociar precios requiere de un manejo relativamente alto del volumen comercializado —si existe un número que no se asocia, entonces el poder de negociación se debilita significativamente—, y de una alta elasticidad de demanda del producto.

La dificultad de lograr acuerdos voluntarios para negociar precios «concertadamente» ha llevado en algunos casos a solicitar al gobierno la creación de juntas de productos obligatorias para todos los agricultores y la imposición de autogravámenes para financiar la operación de las juntas. Sin embargo, el gobierno eliminó en 1991 las funciones vinculadas a la comercialización de las juntas de productos.

Actualmente estos mecanismos no son significativos, en general, en la formación de precios en la agricultura peruana, con excepción de las organizaciones empresariales de los productores —a través de cooperativas o accionariado difundido— en los sectores azucarero y ganadero.

La formación de los precios a través de decisiones administrativas realizadas por el gobierno, muy importantes en los gobiernos anteriores, es hoy prácticamente inexistente.

PROPUESTAS DE REFORMAS EN LA COMERCIALIZACIÓN AGRARIA

Existe un conjunto de opciones para reducir los costos de comercialización y aumentar la participación de los agricultores en la comercialización y en el valor de los bienes agrícolas.

El Estado tiene un primer instrumento que incide en la comercialización agrícola: la política de precios. Dado que la actual política de precios consiste en que estos se determinen por el libre juego de la oferta y la demanda, el gobierno puede influir en la determinación de los precios

indirectamente a través de la política tributaria impuesto general a las ventas (IGV), impuesto selectivo al consumo (ISC), a los combustibles y sobretasas arancelarias

La política tributaria incide sobre los márgenes de comercialización, y es un instrumento mediante el cual se pueden lograr resultados rápidos, además, tiene bajos costos respecto al resto de políticas. Por ejemplo, la tasa del ISC a los combustibles es mayor a 100% para la gasolina —lo que podría interpretarse como que se trata de un bien de mayor «lujo» que las perlas, embarcaciones de recreo o la cerveza—, y del orden del 50% para el petróleo diesel. Lo preocupante es que las ineficiencias creadas con este impuesto se agravan más que proporcionalmente mientras mayor sea la tasa. La tasa del ISC a los combustibles mostró inicialmente una reducción paulatina, pero esta tendencia ha sido revertida a partir del año pasado. Un cálculo grueso de las pérdidas de eficiencia para la economía provocadas por este impuesto es de US\$ 288 millones. Dado que la comercialización agraria es relativamente intensiva en combustibles, la alta tasa del ISC origina que los agricultores se encuentren económicamente más apartados de los centros de consumo.

Otra forma de intervención directa del Estado es a través del poder de compra de una empresa pública como ENCI o a través de programas de alimentación como el PRONAA. Cambios en los volúmenes de compra para ciertos productos pueden tener un impacto sobre los precios agropecuarios favorables a los agricultores. La función del PRONAA en la política de comercialización como apoyo al agricultor se hace explícita en la norma legal correspondiente: en sus considerandos se expresa que es propósito del gobierno apoyar directamente a los agricultores mediante la adquisición directa de alimentos producidos en el país dado que, por razones estacionales, existen excedentes de producción que ocasionan una caída de los precios en chacra al productor. La acción del PRONAA es aún modesta en las compras de productos agrarios como para afectar los precios de los mercados a nivel agregado. El impacto a nivel local sí puede ser significativo, y en ese sentido es un instrumento que puede contribuir a incrementar el ingreso real de agricultores que integren una población objetivo muy bien demarcada. Es necesario mantener la política del PRONAA en su espíritu: efectuar compras por razones de emergencia y cuando exista una disparidad importante entre los costos marginales de producción y los precios de mercado esperados (*ex-ante*) versus los realizados en el momento de la cosecha (*ex-post*). Asimismo, la intervención debe ser relativamente mayor en aquellos productos y agricultores que enfrentan mayores dificultades en la comercialización.

No se le debe dar énfasis como un instrumento de política para resolver los problemas de comercialización de los agricultores. La inestabilidad en los precios o las divergencias entre expectativas y precios *ex-post* se deben resolver mediante otros mecanismos que mejoren la formación de precios. Una intervención indiscriminada del PRONAA en los mercados puede inhibir

el surgimiento de mecanismos institucionales basados en el fortalecimiento del papel del mercado, tales como la bolsa de productos agropecuarios. El peligro es mayor si la intervención es discrecional y el sector privado no conoce la política de compra –volúmenes y precios– del PRONAA.

Otro instrumento de política para mejorar la eficiencia en la comercialización agraria es la inversión pública que complementa a la promoción de mecanismos institucionales. La comercialización de productos agrarios se ha encarecido en los últimos años, lo cual implica reducir este costo mediante una mayor provisión de infraestructura de comercialización, especialmente a nivel mayorista. En este sentido, es prioritario culminar la construcción del Gran Mercado Mayorista de Lima, para lo cual se calcula una inversión adicional de US\$ 31 millones. La construcción de una red de mercados mayoristas a nivel nacional se estima en un total de US\$ 71 millones, incluido el Mercado Mayorista de Lima.

Un conjunto de opciones para complementar la labor del mercado al mejorar la formación de los precios es la promoción e inversión de mecanismos institucionales como un sistema de información de precios, la bolsa de productos agropecuarios, la promoción del uso de mercados de futuros externos, la puesta en marcha de una red de mercados y el fortalecimiento de las instituciones –como el Instituto de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual (INDECOPI)– encargadas de velar por el cumplimiento de contratos, de impedir prácticas monopólicas y de promover el uso de normas de calidad. Se trata entonces de que el Estado fortalezca el funcionamiento de una economía de mercado mediante la creación de mecanismos institucionales. Sugerimos que el énfasis de la política de comercialización en el futuro descansa en el desarrollo de estos mecanismos. Dado que el mayor número de transacciones en el sector agrario se da a través de negociaciones individuales, la prioridad en el corto plazo es desarrollar un sistema de información de precios y mercado para mejorar la posición negociadora de los agricultores y reducir los costos de las transacciones individuales. Es necesario también emprender acciones para promover el uso de los mercados de futuros externos y la creación de la bolsa de productos agropecuarios.

El instrumento denominado «mercado de futuros» que opera en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es una nueva alternativa para la comercialización de un conjunto de productos agrarios. Actualmente está disponible en el mercado peruano a través de agentes locales. Los más importantes mercados a futuros externos relevantes para los productores peruanos son el café, cacao y algodón en los exportables, mientras que los productos importables son maíz duro, azúcar y torta de soya. Cabe destacar que dichos productos representan el 35% del VBP agropecuario nacional, el 45% del valor del comercio internacional del sector, y que 327 000 unidades agropecuarias están vinculadas en su producción. La función más importante que puede brindar el mecanismo de mercados a futuros exter-

nos para los agricultores y agroexportadores nacionales es la protección ante variaciones de precios. El mercado a futuros tiene también la obvia ventaja de ofrecer cotizaciones de los productos para los siguientes meses. En la medida en que la economía y la agricultura peruana están más integradas con los precios internacionales, dichos precios pueden ser potencialmente útiles para la toma de decisiones de los productores. Los precios a futuro más relevantes para los productores son aquellos que estén más relacionados a los precios internacionales. En ese sentido, destacan el maíz, la torta de soya y el algodón. En la formación de precios del café y cacao aún intervienen discrecionalmente los principales países productores, con lo cual el uso del precio a futuro como formador de precios en el mercado interno es más tenue. Para el caso del azúcar, las exportaciones peruanas obtienen un mayor precio debido a las cuotas azucareras, mientras que las importaciones se realizan al precio internacional. El mercado a futuros es menos relevante para la industria y producción azucarera como formador de precios nacionales.

La creación de mercados centralizados como la bolsa de productos para no perecibles es una alternativa con probable potencial para el mercado peruano de productos que no cuentan con mercados mayoristas domésticos como el arroz y el maíz amarillo duro, o con pocas posibilidades de utilizar los mercados de futuros disponibles en el exterior. La negativa experiencia de la denominada «Mesa de Productos» creada en 1985 no alcanzó el éxito esperado por varios motivos: el entorno macroeconómico y sectorial no propició su desarrollo por la alta y distorsionante intervención del Estado en la formación de precios, por la ausencia de una institución como la Cámara de Compensaciones que permite reducir enormemente los costos de transacción entre los participantes, por la poca difusión y limitación en la emisión de títulos representativos, por la poca liquidez al no existir una negociación secundaria con la participación de los especuladores, y debido a que la calidad homogénea no era garantizada por los certificados de depósitos emitidos por los almacenes.

Actualmente se ha logrado una estabilidad del entorno macroeconómico y una mejor demarcación del papel del Estado en la comercialización, lo que permite brindar las condiciones básicas para el desarrollo de la bolsa de productos. La puesta en práctica de medidas colaterales como el sistema de información de precios y mercados, la mayor homogeneidad en la calidad y presentación de los productos, y las mejoras en la infraestructura de comercialización, brindan las condiciones mínimas para la instauración de la bolsa de productos. La sugerencia es crear un Comité Especial para la Promoción de la Bolsa de Productos con funciones análogas a los Comités Especiales de Privatización. La idea es que dicho Comité realice primero un estudio para valorizar la bolsa de productos y para determinar los productos con mayor potencial de demanda y verificar el potencial de la bolsa de productos. De ser positiva la evaluación, promover y difundir el mecanismo a productores y empresas procesadoras, empresas financieras,

sociedades y agentes corredores, y entidades certificadoras de calidad. Luego proceder a licitar en concesión el uso de la bolsa de productos mediante concurso público internacional. La sociedad que gane la concesión deberá especificar sus metas de movimiento y transacciones anuales, sus compromisos de inversión en infraestructura –comunicaciones, oficinas regionales– y difusión del mecanismo –campañas promocionales, estandarización de la calidad, etcétera–. Finalmente, la empresa concesionaria estaría regulada por la CONASEV respecto a la calidad de los servicios prestados, difusión de información, normas de contabilidad y estructura de comisiones y precios de los servicios cobrados.

Por la naturaleza del sector agrario, los agricultores y comerciantes suelen adoptar estrategias grupales como organizaciones empresariales y juntas de productos. Es decir, los productores tienen la alternativa de organizarse grupalmente para participar en la comercialización en vez de intervenir individualmente.

Los principales objetivos de agruparse son

- a Obtener economías de escala para reducir los costos de las operaciones de comercialización
- b Integrar actividades verticalmente hacia adelante para participar en los excedentes generados en las siguientes etapas de la comercialización
- c Lograr un mayor poder de mercado en la determinación de precios
- d Poner en práctica mejoras que requieran de una institución coordinadora (v g , obtención de líneas de crédito, asistencia técnica). En el tema de la comercialización, destacan las inversiones en obras y equipos que benefician a un conjunto de agricultores (v g , centros de acopio, camiones) y el establecimiento de entidades que velen por el cumplimiento de normas de calidad.

La política general de gobierno, y en particular la política agraria, ha fomentado con frecuencia la agrupación de los agricultores. Por ejemplo, en la década del setenta se impulsaron las cooperativas agrarias de producción. Luego se ha apoyado la formación de organizaciones empresariales de agricultores (v g , ARROZSAMSA, MASELVA), principalmente a través de la cesión en uso de equipos y mediante compras de los productos para el PRONAA. Asimismo, muchos de los proyectos ejecutados por la cooperación técnica internacional apoyan actualmente la integración vertical –v g , plantas procesadoras–, la diversificación productiva y la integración horizontal de los agricultores.

A pesar de que las estrategias grupales están hoy vendidas a menos, especialmente por las experiencias negativas de las cooperativas agrarias de producción en la década del setenta, es importante analizar el potencial y aplicabilidad que tienen para tratar de identificar y rescatar algunas de ellas. La propia política del gobierno de intervenir sólo en aquellas áreas estrictamente necesarias refuerza la necesidad del fortalecimiento de las estrategias grupales. Actualmente algunos gremios (v g , ADEX) están estudiando cómo mejorar la comercialización mediante instrumentos que

minimicen las distorsiones en la asignación de recursos y que no se presten a la generación de prácticas rentistas o mercantilistas. El éxito de la experiencia internacional en algunos de estos mecanismos amerita un análisis de su potencial para el caso peruano.

Analistas reconocidos del sector sostienen que una de las principales desventajas de la agricultura peruana es la desorganización del sector agropecuario. Por ello, recomiendan que el incentivo y el apoyo a las organizaciones de los agricultores debe ser una actividad prioritaria del Estado para incrementar la competitividad de la agricultura.

Asimismo, resultados preliminares del III Censo Agropecuario en algunos departamentos permiten concluir que la pequeña propiedad ha aumentado por el proceso de parcelación, y confirman que es la forma de tenencia y de producción más difundida¹⁰. Tal como se discutió, un menor tamaño podría implicar que los costos unitarios en la producción y comercialización aumenten. Por lo tanto, se requiere analizar la estrategia de agruparse para disminuir dichos costos.

Abordemos ahora el tema de las organizaciones empresariales de los agricultores —sociedades anónimas y cooperativas—, las juntas de productos y de los autogravámenes. Contra lo que podría imaginarse, el papel de las empresas cooperativas es importante y creciente en países con sólidas economías de mercado. En los Estados Unidos, la participación de las cooperativas en el mercado ha crecido de un 20% en la década del cincuenta a un 30% en la actualidad, constatándose una mayor integración vertical de las cooperativas hacia adelante y hacia atrás. Es importante señalar que dicho aumento está acompañado por un menor número de cooperativas. Algunas de las empresas cooperativas figuran entre las 500 empresas más grandes y comercializan con marcas de reconocido prestigio¹¹. Las cooperativas son más comunes en lácteos, frutas y hortalizas y arroz.

La experiencia peruana en materia de integración vertical grupal es variada. Amézaga analizó el caso de la «chacra a la olla» un grupo de agricultores del valle de Lurín que quiso vender directamente a los consumidores organizados en los comedores populares del distrito de Villa María del Trunfo. Resultó que luego de las primeras experiencias el comité de los comedores populares decidió ir al Mercado Mayorista, puesto que no encontró ventajas en los precios en chacra para todos los productos. El caso «chacra a la olla» ilustra que al tratar de «bypasear» al mercado mayorista se pierden las economías de escala que se logran en este mercado. Álvarez y Stecher estudiaron el caso de la creación de una empresa procesadora de papa (IDEAGRO) en el valle del Mantaro con tecnología basada en investigación realizada por el Centro Internacional de la

10 Ver VATTUONE M E «Análisis de los censos agropecuarios de 1972 y 1993 en el departamento de Ica», *Debate Agrario*, 17 Lima CEPES, 1993.

11 Ver SEXTON, R «Cooperatives and the Forces Shaping Agricultural Marketing» *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 68, N° 5, 1986.

Papa (CIP) Entre los fines de dicha empresa estuvo adquirir la materia prima directamente de los productores, obviando la red comercializadora. Se pensó que el volumen de compras de la empresa podía afectar el precio del mercado y que los productores podían obtener mejores precios por sus materias primas respecto de los que pagaba la red comercial. En la práctica, sin embargo, la empresa terminó adquiriendo la mayor parte de sus necesidades de los comerciantes. Por otro lado, la encuesta realizada recientemente por Alarcón para el caso de la papa arrojó como resultado que el 33% de los dueños de los camiones tienen por actividad principal a la agricultura. Asimismo, los propietarios que más contratan directamente el servicio de transporte son agricultores. Por lo tanto, existen indicios sobre la existencia de incentivos para que los agricultores se integren verticalmente hacia adelante, pero de manera individual y no mediante cooperativas formales.

Las principales desventajas de la integración vertical grupal para los agricultores son a) los mayores requerimientos de inversión, debido a que la escala de operación eficiente aumenta a medida que uno avanza en la cadena de comercialización, b) la mayor exigencia administrativa en términos de una mejor calidad de capital humano, y, c) los costos de transacción para ponerse de acuerdo y tener un mecanismo democrático pero operativo en la toma de decisiones.

Se han reportado, sin embargo, recientes experiencias positivas de cooperativas en el agro peruano que han permitido el logro de economías de escala (integración horizontal). Por ejemplo, Paz menciona el caso reciente de una cooperativa de servicios que agrupa a 2 500 pequeños productores de bananos y es asesorada y financiada por una empresa exportadora (INCAFRUIT S A), lo que le ha permitido exportar 30 000 cajas semanales. La cooperativa se organizó con el apoyo de la cooperación técnica alemana¹². Las experiencias de ARROZSAMSA y MASELVA, constituidas a partir de 1991, son muy recientes para efectos de evaluación.

Las cooperativas tienen una capacidad potencial para incrementar el bienestar de los agricultores. Los resultados negativos y positivos en la experiencia peruana aconsejan, sin embargo, efectuar una cuidadosa evaluación para cada caso en particular para evitar una promoción indiscriminada de este mecanismo. Se requiere conocer cuáles son las ventajas para los miembros en relación a disminución de costos, poder de mercado, reducción de riesgo y capacidad de facilitar bienes públicos. Asimismo, evaluar la organización respecto a su capacidad gerencial, costos de transacción internos y sobre los mecanismos empleados para la toma de decisiones. En este sentido, se recomienda que el Estado apoye a las organizaciones empresariales de los agricultores mediante programas de asistencia técnica, proyectos de la cooperación técnica internacional e

12 Ver PAZ SILVA, L. «Competitividad de la agricultura peruana» Lima Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE-93), 1993.

inversión pública a través de un mecanismo de selección sobre bases competitivas

Respecto a las Juntas de Productos, en la acepción más común en términos internacionales, es una institución creada por ley que tiene la responsabilidad de comercializar la producción total de un país correspondiente a un producto en particular. Las Juntas de Productos son conformadas por representantes del sector público y privado.

Las funciones más importantes de las Juntas de Productos son

- a analizar y realizar proyecciones del mercado,
- b desarrollar nuevos productos e ingresar en nuevos mercados,
- c establecer precios y cuotas,
- d registrar a los exportadores e importadores,
- e otorgar permisos para exportar o importar,
- f establecer la conformación de una oferta común,
- g cancelar a los productores por las cuotas entregadas para su comercialización,
- h establecer normas de calidad comunes para la industria,
- i ejecutar programas de sanidad y de control de plagas

Las ventajas de las juntas se infieren del éxito que pueden tener en el desarrollo de sus funciones: mejores precios de exportación que permitirían a los agricultores aumentar su margen de participación y evitar que algunos agentes dañen la imagen de todos los participantes mediante la exportación del producto en inadecuadas condiciones de calidad y de oportunidad. En términos dinámicos, el éxito de una junta induciría a un mayor crecimiento de las exportaciones y de la producción agraria. Sin embargo, existen una serie de potenciales desventajas contra las que hay que evaluar el mecanismo de junta: imponen prácticas no competitivas para limitar el acceso al mercado de productores nacionales, crean incentivos para el rentismo o mercantilismo a través del manejo de cuotas, no realizan en la práctica una adecuada promoción del mercado, retraen los incentivos en las innovaciones comerciales, introducen políticas de precios que no responden a los cambios en las condiciones del mercado y de productos sustitutos.

El concepto de Juntas de Productos aplicado en el Perú ha sido muy similar a la experiencia internacional. Actualmente la política del gobierno es eliminar toda práctica restrictiva al comercio. Se dispuso que las Juntas de Productos son entidades autónomas, sin fines de lucro, constituidas de acuerdo con las normas del Código Civil y que se rigen por sus respectivos estatutos sin que puedan infringir el comercio libre interior y exterior. Asimismo, el Estado se ha comprometido a no participar en comités, juntas o asociaciones gremiales que en el ejercicio de sus funciones generen prácticas restrictivas. A partir de estas consideraciones, se liquidó recientemente a la Junta Nacional del Café. Con la excepción de la Junta Nacional del Algodón, las otras juntas están inoperativas (las juntas nacionales que corresponden al arroz, trigo, y lácteos).

Otros mecanismos similares a las juntas creados para productos como la cochinita y las menestras tampoco funcionan actualmente. La Junta Nacional del Algodón, la de mayor antigüedad, tiene como principales funciones la de brindar servicios de arbitraje entre sus asociados, difundir las cotizaciones de algodón, luchar contra el empleo del polipropileno, promover las exportaciones del algodón, y promover el uso de patrones de calidad. La recomendación es que se mantenga la actual política sobre las Juntas de Productos en el sentido de que no ejerzan prácticas restrictivas comerciales y que constituyan asociaciones autónomas, de acuerdo con las normas del Código Civil y que se rijan por sus respectivos estatutos. Sin embargo, es necesario promover la cooperación horizontal entre las unidades empresariales para incentivar la asociación voluntaria y el cumplimiento de los reglamentos que se autoestablezcan, especialmente para las empresas agroexportadoras. El problema es cómo lograr dicha cooperación sin que sea obligatoria, lo que nos lleva al tema de los autogravámenes.

El autogravamen, tal como su nombre lo sugiere, es una tasa *ad-valorem* sobre el valor de un determinado producto agrario. Se aplica sobre el valor de venta, el cual es establecido a propuesta de los agricultores asociados. El Estado ha oficializado los autogravámenes a solicitud de los Comités Nacionales de Productos, otorgándoles obligatoriedad para todos los productores con la excepción de los porcicultores. Muchos productos han estado sujetos a autogravámenes. Por ejemplo: papa, arroz, frutas, espárragos, leche, limón, plátano, porcinos, café, entre otros. La tasa de autogravamen más común ha sido de 0,5%. La efectividad de la recaudación de dichos autogravámenes disminuyó significativamente con la eliminación de la actividad empresarial del Estado (v.g., arroz y maíz) y con el incumplimiento de las normas legales al respecto por los agentes comercializadores.

El objetivo de los autogravámenes ha estado dirigido a financiar actividades caracterizadas por tener externalidades —v.g., investigación, control de plagas, información—, y a fortalecer institucionalmente a los gremios agrarios a nivel local y nacional. Respecto a la comercialización, los autogravámenes pueden ser empleados para financiar actividades comunes —v.g., centros de acopio, camiones, campañas de publicidad genérica, financiamiento de organizaciones empresariales en mercadeo— y ejercer la negociación grupal con los comerciantes. Los autogravámenes han permitido financiar iniciativas empresariales comerciales del Comité Nacional de Productores de Papa (COMAPAPA S.A.) y del Comité Nacional de Arroz.

Existen diversas inquietudes respecto a la política de autogravámenes: ¿por qué deben existir?, ¿es un sobre costo que se debe eliminar?

Los autogravámenes se justifican cuando es necesario financiar bienes públicos. Por ejemplo, la reputación —y, por lo tanto, la participación en el mercado— de todos los exportadores nacionales puede verse mellada si se

percibe que los productos no son de adecuada calidad. Los esfuerzos individuales por mejorar la calidad probablemente resulten infructuosos si una descuidada empresa daña la imagen de calidad del país, especialmente si los productos exportados no tienen marca de fábrica. La solución obvia a este problema es que ambas empresas coordinen para evitar «quemar» el mercado externo del producto. Sin embargo, en la práctica los costos de transacción aumentan geométricamente en función del número de agentes involucrados, especialmente cuando las barreras a la entrada en algunas de las líneas agroexportadoras son bajas. Por lo tanto, se requiere de una entidad coordinadora que vele por la calidad de los productos de exportación. Casos análogos se pueden presentar en la provisión de investigación y desarrollo, carreteras, canales de irrigación, entre otros. Cada individuo está en una mejor situación si todos contribuyen en la provisión del bien público, pero está mejor aun si él deja de contribuir.

Ahora bien, en principio los bienes públicos deben ser proveídos por el Estado. Parte del auge de las ONG y de la buena disposición del Estado por oficializar los autogravámenes se originó por la incapacidad fiscal de cumplir con dicho cometido. A medida que el Estado recupere su capacidad de proveer bienes públicos, serán aplicados para complementar la acción estatal y para aquellos fines que aumentan el bienestar para los agricultores pero que podrían perjudicar a terceros (v.g., negociación de precios). El autogravamen es un instrumento particularmente útil para efectuar acciones a nivel local dado que puede recoger mejor las demandas de los agricultores, al ser ellos mismos los que identifican y ejecutan las acciones.

¿Por qué el Estado debe oficializar los autogravámenes?

Si los autogravámenes fueran voluntarios, entonces habría un incentivo para no pagarlos. Lo clave es asegurarse de que existe una adecuada representatividad en la decisión por autogravarse, que existan los mecanismos para revocar el autogravamen si los interesados lo juzgan conveniente en el caso que el uso de los fondos no sea el apropiado o que, dadas las circunstancias, no les sea conveniente seguir autogravándose simplemente porque la necesidad ha podido extinguirse.

En el caso de los Estados Unidos, las «órdenes de comercialización» (*marketing orders*) son creadas bajo los auspicios del gobierno y son obligatorias para los agentes participantes en la cadena de comercialización. El establecimiento de una orden se considera sólo si es solicitado por los agricultores, para lo cual el ministro de Agricultura sostiene audiencias para evaluar la factibilidad económica y administrativa de la orden. Si el ministerio determina que es factible, entonces se somete a votación entre los productores. Si dos tercios de los productores —o, en algunos casos, si aquellos que controlan dos tercios de la producción— aprueban la medida, entonces el ministerio la promulga y se torna obligatoria para las partes. Las órdenes de comercialización se financian con un mecanismo similar a los autogravámenes. En el caso peruano, el problema radica en que no ha

sido factible registrar a los agricultores y efectuar las respectivas elecciones. En la práctica, un subconjunto de los agricultores a nivel local se deben constituir formalmente como una persona jurídica, luego se afilian al comité nacional y este último solicita el autogravamen con el apoyo de los comités locales. Si el gobierno juzga que la solicitud es representativa del deseo de los agricultores, entonces procede a aprobar el autogravamen.

Es necesario entonces establecer criterios de aprobación y de revocación de los autogravámenes. Actualmente existe un vacío legal al respecto. Una alternativa es determinar un número mínimo de solicitantes que aprueben la medida por región productora. Dicho mínimo se puede determinar a partir de la información proveniente de encuestas y de los costos de transacción de tomar la decisión.

¿Cómo determinar cuál debe ser la óptima mayoría para aprobar una propuesta? La mayoría óptima no necesariamente implica que es la mayoría simple (50% más uno). La óptima mayoría depende de la naturaleza de la propuesta a tratar. Así, si los costos de negociación son altos, si se requiere un tiempo considerable para lograr un consenso, o si las pérdidas para aquellos que se oponen a la decisión son relativamente pequeñas, entonces se requerirá una menor proporción de electores para aprobar una propuesta. En este sentido, el nivel de aprobación requerido para los autogravámenes podría ser relativamente pequeño.

DEFINICIÓN DE LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES EN LA COMERCIALIZACIÓN

Se requiere definir el énfasis relativo del Estado, del mercado y de las estrategias grupales como las Juntas de Productos y las cooperativas respecto de las principales variables que inciden en la comercialización agraria. Así, por ejemplo, para el caso de los precios, el mercado juega un mejor papel en su determinación por la interacción de la oferta y la demanda fruto de la participación de múltiples agentes, las organizaciones empresariales de los agricultores cumplen una función sólo si logran poder de negociación.

Por otro lado, la inversión pública, por definición, corresponde en mayor grado al Estado. Difícilmente se provee bienes públicos a título individual. Los mecanismos grupales proveen también bienes públicos para el beneficio del grupo con limitados beneficios para el resto de la sociedad. Sin embargo, en algunos casos esta función fue asumida por la propia incapacidad del Estado para cumplir su función de proveedor de bienes públicos —v.g., control de plagas—.

¿Cuál es el papel del Estado en la promoción de las estrategias grupales en el sector agrario? Básicamente el de proveer un marco legal adecuado que permita al sector privado eliminar el comportamiento oportunista de aquellos que se benefician con las estrategias grupales pero que no contribuyen financieramente con los costos de organización y ejecución de la

estrategia grupal Una función complementaria que puede financiarse con la cooperación técnica internacional es la de brindar asistencia técnica en la aplicación y promoción de las estrategias grupales

La integración vertical es un mecanismo que puede mejorar la comercialización de productos agrarios Resulta más conveniente que esta decisión la tomen los propios interesados, ya sea en forma individual o grupal De la misma manera, la promoción de mercados para incrementar los niveles de demanda y diferenciar los mercados es una actividad que la conoce mejor el sector privado En este caso las estrategias grupales como Juntas de Productos tienen un mayor potencial

En el establecimiento de normas de calidad existe un importante papel para todas las partes Los cambios en los mercados a nivel individual dan las señales sobre las nuevas exigencias y preferencias de los consumidores Adecuar dichas tendencias para que la oferta pueda adaptarse requiere el concurso del Estado a través del establecimiento de las normas mínimas de calidad y del sector privado organizado para promover que las empresas cumplan con dichas normas o con estándares más exigentes Asimismo, el Estado debe eliminar prácticas tradicionales como el uso de envases inadecuados a través de campañas promocionales y asistencia técnica a los comerciantes

La función de resolución de conflictos es fundamental para el desarrollo de mecanismos que mejoren la formación de precios en la agricultura, como contratos privados y contratos en mercados centralizados como la bolsa de productos Compete al Estado mejorar la provisión de servicios a través del Poder Judicial y de instituciones como el INDECOPI El papel del sector privado es importante en el arbitraje de disputas, a través de instituciones como las Juntas de Productos o las Cámaras de Comercio

La puesta en marcha de sistemas de información de precios y mercados, así como el control de plagas, son funciones que corresponden primordialmente al Estado Las instituciones privadas cumplen una función complementaria para minimizar los costos públicos requeridos para la realización de campañas de control de plagas y para recolectar y difundir la información

La creación y desarrollo de un mecanismo centralizado de formación de precios para productos no perecibles como la bolsa de productos agropecuarios es una tarea que compete al sector público en cuanto a normatividad, promoción inicial del mecanismo y supervisión de las operaciones, y al sector privado en cuanto a la operación del mecanismo institucional

Hay que resaltar que las alternativas sobre desarrollo de mecanismos institucionales e inversión que se presentan son complementarias Así, por ejemplo, el desarrollo de la Bolsa de Productos Agropecuarios requiere de un adecuado funcionamiento de un sistema de precios y mercados, de una mayor homogeneización en la calidad y presentación de los productos, y de mejoras en la infraestructura de comercialización

Javier Alvarado

TRANSACCIONES DE TIERRAS Y CRÉDITO EN LA PEQUEÑA AGRICULTURA COMERCIAL

El propósito de este artículo es evaluar las transacciones de tierras y de crédito que los pequeños agricultores de áreas relativamente modernas vienen realizando, a más de tres años de la puesta en marcha de las políticas de ajuste económico y del inicio de un proceso de reformas estructurales que ha alterado sustancialmente las reglas de juego bajo las cuales estos agricultores desarrollaban sus transacciones

Las medidas que más han afectado a los agricultores han sido la eliminación de las restricciones sobre la venta y compra de tierras, con excepción de aquellas de las comunidades campesinas, y la liquidación del Banco Agrario (BA), única fuente formal de crédito durante las últimas décadas. Estas medidas tenían como principal objetivo la modernización de la economía rural y propiciar el desarrollo de la economía de mercado en estas zonas.

La evaluación del impacto de estas medidas en la expansión del mercado requiere de un marco de análisis que permita discernir cuáles transacciones se hacen en el mercado y cuáles no. Al respecto, los recientes desarrollos de la denominada Nueva Economía Institucional (NEI) la ubican, como veremos posteriormente, como el enfoque más idóneo para la realización del examen que nos hemos propuesto. Nuestra hipótesis central es que, contrariamente a lo esperado, hasta el momento las transacciones de tierras y crédito se hacen principalmente en espacios distintos al mercado.

La base empírica de nuestro análisis son 91 encuestas aplicadas a pequeños agricultores del valle de Huaral, situado a 80 kilómetros al norte de Lima. En él la gran mayoría de pequeños agricultores eran sujetos de crédito del BA, y allí la liberalización de tierras es totalmente aplicable.

El artículo está dividido en tres partes. En la primera hacemos una exposición de los principales elementos teóricos de la NEI. A continuación presentamos la evidencia sobre los contratos de crédito y de tierras que han

efectuado los pequeños agricultores de Huaral en los últimos años Y finalmente exponemos las principales conclusiones que se derivan del estudio

LA BASE TEÓRICA DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

Aunque en los diversos estudios de la NEI no existe una única definición de instituciones, todos ellos, con diversos énfasis y matices, consideran instituciones al conjunto de reglas y normas de comportamiento que gobiernan las relaciones que se dan entre los individuos de una sociedad Así, los contratos, en tanto constituyen normas bajo las cuales los agentes económicos realizan diversos intercambios, son instituciones

Los elementos claves en los estudios de la NEI son a) el reconocimiento de que las transacciones tienen costos significativos, y, b) la relevancia de los derechos de propiedad en los costos de transacción¹

El análisis neoclásico considera que las transacciones no tienen costos o que estos no repercuten en la performance económica Por consiguiente, el estudio de los contratos no añadiría nada significativo al análisis económico Sin embargo, esto no es así Como lo señalan diversos autores, los costos de transacción son uno de los determinantes del desarrollo económico En un artículo pionero, Coase indicaba que gran parte de las fallas del mercado tenía origen en los costos de transacción² Williamson, uno de los autores que llega a un mayor grado de elaboración teórica, señala

« los costos de transacción colocan al problema de la organización económica como un problema de contrato Una tarea particular debe ser efectuada Ella puede ser organizada en varias formas alternativas Un conjunto de contratos, explícitos o implícitos, están asociados a cada una de las formas de organización La pregunta es ¿cuales son los costos?»³

Los costos de transacción están íntimamente ligados a los derechos de propiedad, en tanto cualquier transacción implica una transferencia de derechos entre los dueños de los recursos, de los bienes o de los servicios Tal como señala Yoram Barzel

« los derechos de propiedad de los individuos sobre los activos son los derechos para consumir, obtener ingresos o enajenar los activos Obtener ingresos y enajenar activos requiere del intercambio, intercambiar es ceder derechos mutuamente Los derechos sobre los activos no son constantes, ellos son función de

1 Ver EGGERTSSON, T «Economic Behavior and Institutions», *Cambridge Surveys of Economic Literature* Cambridge Cambridge University Press, 1990

2 Al respecto, ver COASE, R «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, 3, octubre de 1960

3 Al respecto ver WILLIAMSON, O *The Economic Institutions of Capitalism* New York The Free Press, 1987

los esfuerzos de protección de los intentos de apropiación de otras personas y de la protección del gobierno»⁴

De esta forma, los costos de transacción serían los costos que se derivan de la transferencia, apropiación y protección de los derechos de propiedad. Las formas mediante las cuales los derechos de propiedad se intercambian en una sociedad son aquellas que minimizan los costos de transacción, y constituyen las organizaciones económicas.

La transferencia de los derechos de propiedad implica altos costos cuando tales derechos no pueden ser plenamente definidos o es muy costoso hacerlo. La facilidad o dificultad para delimitar los derechos de propiedad de un bien o servicio varía según el tipo de mercancías que se están transando y el grado de desarrollo institucional del Estado.

Para aquellas mercancías cuyo intercambio implica un pago inmediato y la transferencia total de todos los derechos de propiedad, los costos de transacción suelen ser poco significativos. Ejemplos de esta clase de mercancías son los bienes de consumo que se transan al contado. En el otro extremo están las transacciones de servicios, en las que la delimitación de los derechos de propiedad es costosa y la finalización de la transacción implica un espacio temporal relativamente significativo. Las transacciones de este tipo de mercancías implican costos relativamente altos. Los contratos de crédito y los de cesión temporal de derechos de bienes muebles o inmuebles constituyen buenos ejemplos de este tipo de mercancías⁵.

El grado de desarrollo institucional del Estado también cumple un papel importante en la delimitación y salvaguarda de los derechos de propiedad. Cuando los marcos legales son incipientes y/o el Estado no tiene capacidad para hacer cumplir las normas, será muy costoso y muchas veces imposible delimitar los derechos de propiedad. Las transacciones en este contexto serán costosas, particularmente si se trata de servicios. En estos casos las normas sociales reemplazan a la legalidad oficial, pero su cumplimiento suele limitarse a espacios relativamente pequeños, para los cuales la coerción social es eficaz, lo que impide la expansión del comercio.

La delimitación y salvaguarda de los derechos de propiedad implican costos significativos debido a que los agentes económicos tienen racionalidad limitada y un comportamiento oportunista. Estos supuestos de comportamiento difieren totalmente de los de la teoría económica neoclásica. La racionalidad limitada se opone al supuesto neoclásico de racionalidad ilimitada, y significa que los agentes económicos se orientan hacia la maximización de sus ingresos pero tienen un conocimiento limitado de los eventos económicos. En otras palabras, un agente económico no puede

4 Ver BARZEL, Y. *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

5 Mas adelante se desarrollan las razones que hacen de los contratos de alquileres de bienes muebles e inmuebles, y de los contratos de crédito, transacciones de alto costo.

conocer ni prever todos los eventos que afectan sus derechos de propiedad sobre determinado bien. Por otro lado, el comportamiento oportunista se refiere a que los agentes económicos buscan su propio interés recurriendo a engaños, trampas y dolo. Este supuesto contrasta con el neoclásico, que supone que la búsqueda del interés propio es un juego limpio exento de trampas o artimañas.

La racionalidad limitada y el comportamiento oportunista hacen costosa la delimitación y protección de los derechos de propiedad. Si la racionalidad fuese ilimitada, se podría prever en los contratos cualquier evento que afecte la transferencia de los derechos de propiedad. De otra parte, si no hubiera comportamiento oportunista no habría necesidad de colocar salvaguardas a los derechos de propiedad, bastaría con establecer contratos con cláusulas generales.

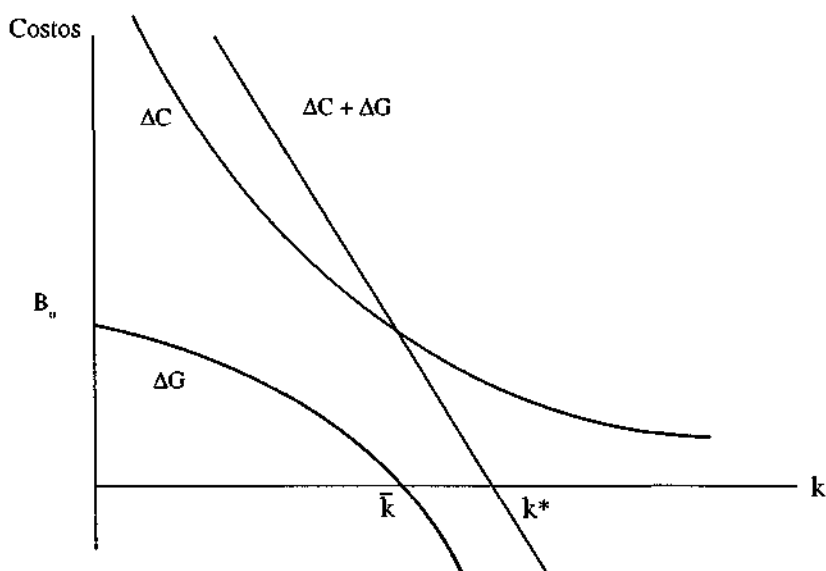
Como señalamos anteriormente, los contratos se realizan en diversas organizaciones económicas o estructuras de gobernación. Estas organizaciones son los marcos globales en los cuales se transan las mercancías, y tienen como una de sus funciones básicas la reducción de los costos de transacción. Cuando estos no son significativos, las transacciones se realizan en la estructura de gobernación de los mercados. Cuando, por el contrario, los costos de transacción son significativos, el mercado no es la organización económica más adecuada.

Williamson sostiene que cuando los costos de transacción son significativos, se tiene que realizar una «inversión» en ciertos activos de manera de hacer posible la transacción. A este tipo de inversión la llama *inversión en activos específicos*. Y cuando la realización de una transacción requiere de una inversión importante en activos específicos, la organización económica en la que se efectuará la transacción será la integración vertical o la contratación bilateral, y no el mercado. Esto debido a que cuando se realizan gastos significativos para hacer una transacción, los agentes económicos buscan estructuras de gobernación que garanticen la continuidad de la transacción, dado que su interrupción implicaría la pérdida de los activos específicos invertidos. Esto explica por qué en las transacciones que requieren de activos específicos las relaciones entre los agentes económicos tienden a ser de carácter personal y no impersonal como en las transacciones de mercado.

En el gráfico 1 mostramos cómo la especificidad de los activos determina si una transacción se hace en un ambiente de mercado o no⁶. En el eje vertical se miden los costos y en el horizontal el grado de especificidad de los activos (k). Se define $B(k)$ como los costos burocráticos de una contratación bilateral o de la propiedad unificada, y $M(k)$ como los costos de transar en el mercado. Se supone además que $M' > B'$ para cada k (por una creciente incapacidad de adaptabilidad de los mercados cuando k aumen-

6 Este gráfico ha sido tomado de WILLIAMSON, O. *The Economic Institutions of Capitalism* ob. cit., p. 93.

Grafico 1



ta) De aquí se deduce la curva $\Delta G = B(k) - M(k)$. Por otro lado, como señala Williamson, los mercados son capaces de lograr economías de escala mediante la agregación de diversas demandas, esto se puede representar gráficamente por medio de una curva ΔC que sea función de k , donde ΔC mide las diferencias entre el costo de producción en una empresa integrada o con contratos bilaterales, y el costo de adquisición en el mercado. La idea es que cuando k es pequeño el costo de producir integradamente es muy superior a la adquisición en el mercado, a medida que k aumenta los costos de adquisición en el mercado se incrementan pero siguen siendo inferiores a los costos de la producción integrada o la contratación bilateral. Para determinar si una transacción se hace en el mercado o en un ambiente de contratación bilateral o integración vertical, habría que considerar conjuntamente las curvas ΔG y ΔC , es decir, $\Delta C + \Delta G$. En el gráfico se aprecia que para valores pequeños de k las transacciones se harán en el mercado, mientras que para valores alrededor de k^* no es claro si las transacciones se harán en el mercado, en contratos bilaterales o a través de una propiedad unificada, para valores de k muy superiores a k^* , las transacciones definitivamente no se harán en el mercado.

En los contratos de tierras y crédito, sobre todo los que se efectúan en las zonas rurales, los activos específicos que sustentan las transacciones están determinados en gran medida por el nivel de conocimiento que existe entre los agentes económicos que realizan la transacción. En las transacciones de tierras los costos de transacción pueden ser muy importantes, principalmente en las de carácter temporal como el arriendo y la aparce-

ría⁷ En los contratos de arriendo hay riesgos de apropiación de la propiedad, o de mal uso o sobreexplotación de la tierra. En los contratos de aparcería hay riesgos de apropiación indebida de los productos de la tierra. Estos riesgos son mucho mayores cuando las instancias gubernamentales encargadas de registrar la titulación no están muy desarrolladas, o cuando recurrir a las instancias legales encargadas de velar por los derechos de propiedad resulta muy costoso. Cuando los costos que se derivan de estos riesgos son muy importantes, las transacciones de tierras sólo se efectuarán entre agentes económicos que tengan un gran nivel de conocimiento entre sí, para disminuir los riesgos anteriormente señalados.

Los contratos de crédito, por su propia naturaleza, suelen tener costos de transacción relativamente altos. Como señalan Floro y Yotopoulos, citando a Díaz-Alejandro⁸

«La transacción de crédito, por otro lado, incluye una promesa de repago en el futuro, la cual puede o no ser totalmente creíble. Esto requiere del testimonio de una confianza interpersonal, la cual solo puede ser parcialmente establecida por un contrato de préstamo y un colateral. Además, la ejecución coercitiva del contrato y la liquidación del colateral incluye significativos costos de transacción y, de allí, ineficiencia. Una relación personal se hace necesaria para complementar el contrato de préstamo.»

Si a lo anteriormente señalado añadimos el hecho de que en el medio rural resulta difícil encontrar garantías colaterales adecuadas para los créditos, en parte debido a las deficiencias anteriormente mencionadas en la definición de los derechos de propiedad, se comprende por qué los costos de transacción de las transacciones crediticias en las zonas rurales tienden a ser particularmente significativos.

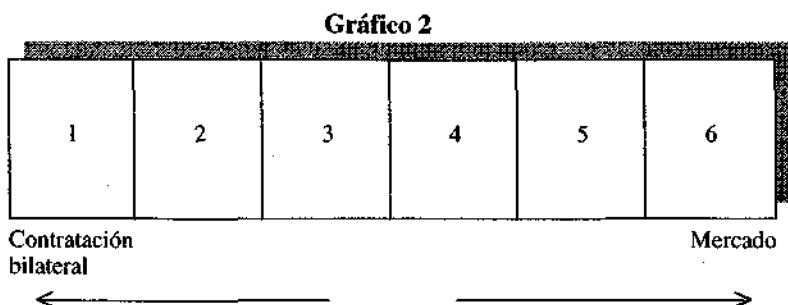
Para efectos de nuestro estudio, las variables más próximas a la inversión en activos específicos son el tiempo de conocimiento y la relación que existe entre los agentes que efectúan los contratos. En tal sentido, nosotros hemos considerado las variables años de conocimiento entre los agentes económicos y negocios anteriores (incluidos préstamos) realizados entre ellos como los indicadores de si una transacción se hace a partir de una inversión en activos específicos o no. Cuantos más años se conozcan entre los agentes económicos y más transacciones hayan realizado anteriormente, mayores serán los activos específicos que sustenten la transacción.

Utilizando las variables mencionadas, hemos considerado seis rangos en la inversión (de mayor a menor) en activos específicos en los contratos de tierras.

7 Aunque se pueden distinguir varios matices en los contratos de aparcería, su característica básica es que un terrateniente entrega temporalmente su tierra a un arrendatario a cambio de un determinado porcentaje de lo que se obtenga en la cosecha. Es decir, se comparten los riesgos de la producción entre el terrateniente y el arrendatario.

8 Ver FLORO, S y P YOTOPOULOS *Informal Credit Markets and the New Institutional Economics*. Colorado: Westview Press, 1991 p. 14.

Esta clasificación se ilustra en el gráfico 2.



Donde:

- 1: Transacciones de tierras en las que los agentes se conocen cinco (5) años o más y han realizado previamente otros negocios.
- 2: Transacciones con cinco (5) años de conocimiento y sin negocios previos.
- 3: Transacciones con dos (2) a menos de cinco (5) años de conocimiento y con negocios previos.
- 4: Transacciones con dos (2) a menos de cinco (5) años de conocimiento y sin negocios previos.
- 5: Transacciones con menos de dos (2) años de conocimiento y con negocios previos.
- 6: Transacciones con menos de dos (2) años de conocimiento y sin negocios previos.

Las transacciones de tipo 2, pero sobre todo las de tipo 1, tenderán a efectuarse en el marco de la contratación bilateral, mientras que las de tipo 5, pero sobre todo las de tipo 6, tenderán a ser de mercado.

LOS CONTRATOS DE TIERRAS Y DE CRÉDITO

GENERALIDADES

El estudio recogió información directa, mediante encuestas, de trece zonas del valle de Huaral. Encontramos que los conductores de los predios tienen en promedio 50,3 años; que el número promedio de miembros por familia es seis, de los cuales cuatro son mayores de 16 años; que la mayoría de los jefes de familia sólo tiene educación primaria; y que el tamaño de los predios es en promedio cerca de 5 hectáreas y estos están constituidos por lo general por una sola parcela. Es importante señalar que el tamaño actual no difiere significativamente del de las tierras que recibieron inicialmente los actuales conductores de las parcelas (ver cuadro 1).

El saneamiento legal de las tierras no parece ser un problema muy grave en la pequeña agricultura de Huaral. Al respecto, la información recogida señala que más del 95% de pequeños productores tenía documentos que acreditaban la propiedad de las tierras que conducían. Además, la mayoría tenía títulos de propiedad inscritos en los registros públicos (ver cuadro 2).

Cuadro 1
Características generales de la pequeña agricultura en Huaral

<i>Características personales</i>	
Edad (años)	50,3
Tamaño de familia	6,4
Miembros con 16 o más años	4,5
Nivel de educación (%)	
Analfabetos	1,1
Primaria	65,9
Secundaria	29,7
Superior	3,3
<i>Características del predio</i>	
Tamaño actual del predio (Ha)	4,95
Ha recibidas inicialmente	4,89
Nº de parcelas (%)	
1 parcela	62,4
2 parcelas	30,6
3 parcelas	3,5
4 parcelas	3,5

Fuente Elaborado a partir de encuestas de la investigación «Contratos de tierras y crédito en el valle de Huaral»

Cuadro 2
Condición de titulación

	Documentos de propiedad		Título en registros públicos	
	Nº	%	Nº	%
Sí	85	93,4	65	71,4
No	5	5,5	25	27,8
Sin información	1	1,1	1	1,1
Total	91	100,0	91	100,0

Fuente Ibid

LOS CONTRATOS DE TIERRAS

En la pequeña agricultura de Huaral encontramos contratos de compra y venta de tierras, contratos de arriendo y contratos de aparcería. Particularmente, a partir de 1991 se nota un incremento en todos los tipos de contratos de tierras, sobre todo en los de arriendo y aparcería (cuadros 3 y 4). Sin embargo, aún no son muchos los agricultores que incursionan en las transacciones de tierras, por lo que estas son todavía esporádicas. Ello puede deberse a que aún no ha pasado mucho tiempo desde que se inició el

Cuadro 3
Contratos de arriendo y aparcería en la pequeña agricultura de Huaral

	Campaña 91/92		Campaña 92/93		Campañas anteriores	
	N°	%	N°	%	N°	%
<i>Oferta</i>						
Arriendo	11	12,1	24	26,4	18	19,8
Aparcería	15	16,5	23	25,3	24	26,4
<i>Demandante</i>						
Arriendo	4	4,4	5	5,5	4	4,4
Aparcería	4	4,4	8	8,8	13	14,3

Fuente Ibid

Cuadro 4
Contratos de compra y venta de tierras en la pequeña agricultura de Huaral

	Venta de tierras		Compra de tierras	
	N°	%	N°	%
1980-1985	1	1,1	3	3,3
1986-1990	4	4,4	4	4,4
1991-1993	5	5,5	2	2,2
Sin informacion	1	1,1	-	-
Total*	11	12,1	8	8,8

* El total de productores no suma 9 porque hay un agricultor que ha efectuado dos compras cada una en periodos diferentes

Fuente Ibid

proceso de ajuste, y, sobre todo, a que las condiciones de rentabilidad son poco favorables. Esto afecta de manera especial los contratos de compra y venta de tierras, que son decisiones de inversión que implican mayores montos.

Es importante destacar que en todos los tipos de contratos de tierras la oferta es superior a la demanda, sobre todo en lo que respecta al arriendo y la aparcería. De aquí inferimos que la pequeña agricultura de Huaral es en estos momentos principalmente ofertadora de tierras antes que demandante. Y es así no porque la tierra sea un bien abundante, o porque los agricultores deseen abandonar la agricultura para dedicarse a otra actividad, sino porque muchos de los agricultores no cuentan con los medios para poder solventar todos los gastos del predio. Una muestra de esto es que el

porcentaje de agricultores que no ha sembrado todas sus tierras ha experimentado un aumento sustancial entre las campañas 91/92 y 92/93 (ver cuadro 5) Ello es coherente con el hecho de que la mayor parte de contratos de tierras son de arriendo o aparcería, es decir, contratos que tienen un carácter temporal y no definitivo

Cuadro 5
Siembra de las tierras

	Campaña 91/92		Campaña 92/93	
	Nº	%	Nº	%
Sembro toda la tierra	60	65,9	51	56,7
No sembro todo	30	33,3	39	42,9
Sin información	1	1,1	1	1,1
Total	91	100,0	91	100,0

Fuente Ibid

La gran mayoría de los contratos de tierras, en todos sus tipos, correspondió a contrataciones de tipo bilateral (transacciones tipos 1 y 2), mientras que las transacciones de mercado (tipos 6 y 5) representan alrededor de la cuarta parte (ver cuadro 6) Estos datos muestran que el desarrollo de las organizaciones de mercado en las transacciones de tierras, sin dejar de tener cierta importancia, es todavía incipiente en el valle de Huaral, más aun si tenemos en cuenta que este valle es uno de los más modernos y con mayores índices de titulación, condiciones que favorecen el desarrollo de los contratos de tierras en un marco de mercado En tal sentido, es plausi-

Cuadro 6
Transacciones de tierras según especificidad de activos
(En porcentajes)

	Compra venta			Arriendo			Aparcería			Total		
	Ofer	Demanda	Tot	Ofer	Demanda	Tot	Ofer	Demanda	Tot	Ofer	Demanda	Tot
Trans												
1	-	-	-	22,9	10,0	20,0	13,2	25,0	16,0	15,9	13,3	15,2
2	44,5	75,0	58,8	31,4	50,0	35,6	34,2	58,3	40,0	34,1	60,0	41,1
3	-	-	-	-	10,0	2,2	15,8	-	12,0	7,3	3,3	6,3
4	22,2	-	11,8	11,4	20,0	13,3	10,5	-	8,0	12,2	6,7	10,7
5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	33,3	25,0	29,4	34,3	10,0	28,9	26,3	16,7	24,0	30,5	16,7	26,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente Ibid

ble pensar que en otras zonas de pequeña agricultura la presencia de contratos de mercado en las transacciones de tierras será aun de menor importancia que en Huaral

Asimismo, apreciamos que a partir de 1991 tanto las transacciones que se hacen en el mercado como aquellas que corresponden a una contratación de tipo bilateral registran incrementos en proporciones que no difieren significativamente (cuadros 7 y 8) Esto quiere decir que las políticas de estabilización y sobre todo las medidas de ajuste estructural –eliminación de las restricciones sobre las transacciones de tierras– aplicadas desde

Cuadro 7
Tipo de transacciones por años

	Arriendo			Aparcería		
	Ofer	Demanda	Tot	Ofer	Demanda	Tot
<i>Trans 1</i>						
1991	-	-	-	20,0	33,3	25,0
1992	62,5	100,0	66,7	20,0	33,3	25,0
1993	37,5	-	33,3	60,0	33,4	50,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Trans 2</i>						
1991	30,0	40,0	33,3	16,7	-	10,5
1992	10,0	60,0	26,7	50,0	57,1	52,6
1993	60,0	-	40,0	33,3	42,9	36,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Trans 3</i>						
1991	-	-	16,7	-	16,7	-
1992	-	-	50,0	-	50,0	-
1993	-	100,0	100,0	33,3	-	33,3
Total	-	100,0	100,0	100,0	-	100,0
<i>Trans 4</i>						
1991	25,0	-	16,7	-	-	-
1992	75,0	50,0	66,6	100,0	-	100,0
1993	-	50,0	16,7	-	-	-
Total	100,0	100,0	-	100,0	-	100,0
<i>Trans 6</i>						
1991	8,3	-	7,8	20,0	50,0	25,0
1992	41,7	100,0	46,1	30,0	50,0	33,3
1993	50,0	-	46,1	50,0	-	41,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente *ibid*

Cuadro 8
Tipo de transacciones de compra y venta por años

	Venta-compra	
<i>Transac 2</i>		
Antes de 1991	25,0	83,3
1991	-	-
1992	50,0	-
1993	25,0	16,7
Total	100,0	100,0
<i>Transac 4</i>		
Antes de 1991	100,0	-
1991	-	-
1992	-	-
1993	-	-
Total	100,0	-
<i>Transac 6</i>		
Antes de 1991	66,7	100,0
1991	-	-
1992	33,3	-
1993	-	-
Total	100,0	100,0

Fuente: *Ibid*

1991, si bien han contribuido a aumentar las transacciones de tierras, no han tenido hasta el momento un efecto particular sobre la estructura de gobernación o formas de organización bajo las cuales se hacen las transacciones. Esto de alguna manera contradice los efectos esperados de la liberalización de las restricciones sobre las transacciones de tierras. *A priori*, uno esperaría que las transacciones de mercado registren un incremento mayor a las contrataciones de tipo bilateral, sobre todo teniendo en cuenta que las transacciones de mercado parten de una base mucho menor.

A nuestro entender, las razones para este comportamiento tienen que ver con el espacio relativamente reducido, en términos físicos y sociales, en el que se realizan las transacciones de tierras, así como con la poca frecuencia de este tipo de transacciones. Expliquemos.

En la medida en que subsiste una situación de recesión y baja rentabilidad en casi todo el sector agrario, sólo los agentes que tienen un conocimiento cercano a los productores demandan tierras, y los que tienen oportunidad de acceder a este conocimiento son por lo general productores o agentes que actúan en el mismo entorno. Además, hay que señalar que en la medida en que la mayor parte de productores sólo está dispuesta a vender o transar una parte de su predio, esto se adapta más a las necesida-

des de los productores del mismo entorno geográfico que desean expandir sus predios que a agentes externos para los cuales no resulta muy atractivo adquirir pequeñas extensiones de terreno

LOS CONTRATOS DE CREDITO

A diferencia de lo que ocurría en los contratos de tierras, la mayoría de pequeños productores del valle de Huaral ha realizado transacciones de crédito. Inclusive la mayor parte de ellos ha realizado más de un contrato de crédito entre 1992 y 1993. Y como era de esperar, dada la situación de recesión y la liquidación del BA, los contratos que corresponden a la demanda de crédito superan con amplitud a los contratos que los productores han suscrito en calidad de ofertantes (ver cuadro 9)

Cuadro 9
Contratos de crédito en la pequeña agricultura en Huaral
(1992-1993)

	Oferta	Demanda	Total
<i>Productores</i>			
Nº	17	71	73
%	18,7	78,0	80,2*
<i>Contratos</i>			
Nº	42	206	248
%	16,9	83,1	100,0

* La suma de los productores que intervinieron en contratos de oferta y demanda es mayor que el total de productores con contratos de crédito porque 16,5% de agricultores realizaron simultáneamente contratos de oferta y demanda

Fuente: *Ibid*

También apreciamos un gran incremento en los contratos en los últimos años. Así, entre 1992 y 1993 el número de contratos de crédito aumenta en 67%. Este crecimiento se da tanto en la demanda como en la oferta, pero corresponde básicamente a préstamos de carácter informal (ver cuadro 10). En tal sentido, se puede decir que la desaparición del BA y las medidas de estabilización han influenciado positivamente en el dinamismo mostrado por los contratos de crédito en los últimos años. Sin embargo, teniendo en cuenta que desde fines de 1991 el BA ya no otorgaba créditos, el gran incremento de 1993 se explicaría porque los agricultores, ante el anuncio de la liquidación del BA, optaron por no cancelar los préstamos pendientes. Ello les dio cierta liquidez y les permitió contar con algunos fondos para los gastos durante el año de 1992, pero en 1993 esa disponibilidad de dinero se redujo o desapareció, y por consiguiente au-

Cuadro 10
Contratos de crédito según ofertante
(En porcentajes)

	Formal	Informal	Total
<i>Oferta</i>	-	100,0	100,0
Var % 92-93	-	72,7	72,7
<i>Demanda</i>	11,6	88,4	100,0
Var % 92-93	5,6	76,9	61,9
<i>Total</i>	9,6	90,4	100,0
Var % 92-93	5,6	75,7	64,5

Fuente Ibid

mentó la necesidad de financiamiento externo. Este financiamiento vino principalmente de fuentes no formales, porque ni los préstamos de algunas instancias gubernamentales ni los de la banca comercial fueron significativos, a pesar de que por la situación relativamente privilegiada y los altos niveles de titulación que muestra el valle de Huaral, se podrían esperar mayores niveles de financiamiento formal.

Sin embargo, el gran dinamismo mostrado por los contratos de crédito no se puede interpretar como la expresión de un emergente mercado de crédito informal. El análisis de la inversión en especificidad de activos de los contratos de crédito que hacemos en el cuadro 11 muestra que la gran mayoría de los contratos de crédito corresponden a transacciones de carácter bilateral. Esto es más acentuado en los contratos de crédito informal,

Cuadro 11
Contratos de crédito según especificidad de activos
(En porcentajes)

	Demanda			Oferta	Total
	Formal	Informal	Total	Informal	
<i>Transacc</i>					
1	4,3	56,0	49,7	58,5	51,3
2	-	8,9	7,8	39,0	13,4
3	13,0	19,6	18,8	2,5	15,9
4	8,7	2,4	3,1	-	2,6
5	13,0	3,6	4,7	-	3,9
6	61,0	9,5	15,7	-	12,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente Ibid

sobre todo los que corresponden a la oferta. Los contratos de crédito de mercado son absolutamente minoritarios, y sólo tienen importancia entre los créditos formales.

Entre los prestamistas informales destacan nítidamente los comerciantes mayoristas, como los grandes abastecedores de crédito de la pequeña agricultura. Por otro lado, cuando los pequeños productores otorgan préstamos lo hacen a personas muy cercanas a su entorno social, familiares o amigos (ver cuadro 12).

Cuadro 12
Tipo de agentes económicos en los contratos de crédito
(En porcentajes)

	Demanda		Oferta
	Formal	Informal	Informal
Instituciones financieras	26,1	-	-
CORDE-Lima	73,9	-	-
Central Coop	-	8,6	-
CAU	-	3,4	-
Casas comerciales	-	1,1	-
Comerciante mayorista	-	50,2	-
Comerciante	-	7,5	2,4
Familiar	-	8,0	68,3
Amigo	-	5,2	24,4
Acopiador	-	8,6	-
Fabrica	-	6,3	-
Otro	-	1,1	4,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ibid

Estos datos confirman la importancia que tiene el conocimiento para los contratos de crédito. En la medida en que las instituciones formales que cuentan con una infraestructura que permite el procesamiento de información sin necesidad de tener un conocimiento previo no muestran interés en establecer contratos con pequeños agricultores, los contratos de crédito se establecen con agentes informales, con los que ya se tiene un alto nivel de conocimiento previo, lo cual les da a estos contratos un carácter bilateral.

El cuadro 13 nos muestra varias de las condiciones de los contratos de crédito según la especificidad de activos. Destacamos como principales características: a) los montos, los plazos, las tasas de interés y la demora en la entrega tienden a ser menores en los contratos de carácter bilateral, b) hay una dispersión muy grande en las condiciones tanto de los contratos bilaterales como de los contratos de mercado, sobre todo en lo que respecta

Cuadro 13
Condiciones de los contratos de crédito según especificidad de activos

	Transacción					
	1	2	3	4	5	6
<i>Demanda</i>						
Monto (\$)	852,0	643,3	577,3	1 742,8	1 062,5	1 388,2
C V	160,3	190,7	150,6	119,9	100,5	111,4
Plazo (días)	143,6	103,0	141,7	260,0	212,2	166,2
C V	60,6	75,6	57,4	129,2	40,3	54,8
Interes (mensual)	-2,6	-7,3	-1,9	-1,7	-0,14	20,6
C V	556,0	99,4	218,4	168,0	4 085,0	220,5
Demora (días)	11,7	3,7	9,9	37,3	12,9	25,7
C V	151,3	115,3	128,9	100,5	106,1	121,6
Firma docum (%)						
Sí	56,8	40,0	61,1	50,0	100,0	80,0
No	43,2	60,0	38,9	50,0	-	20,0
Garantía (%)						
Sí	6,3	6,7	8,3	33,3	22,2	50,0
No	93,7	93,3	91,7	66,7	77,8	50,0
Forma de devoluc (%)						
Dinero	29,5	53,3	13,9	50,0	33,3	63,3
Prod , trab	70,5	46,7	86,1	50,0	66,7	36,7
<i>Oferta</i>						
Monto (\$)	189,1	186,3	79,0	-	-	-
C V	162,0	100,0	-	-	-	-
Plazo (días)	52,6	49,3	60,0	-	-	-
C V	140,8	82,4	-	-	-	-
Interes (mensual)	-3,0	17,5	-	-	-	-
C V	332,0	223,6	-	-	-	-
Demora (días)	4,3	1,4	1,0	-	-	-
C V	121,9	173,2	-	-	-	-
Firma docum (%)						
Sí	4,2	-	-	-	-	-
No	95,8	100,0	100,0	-	-	-
Garantía (%)						
Sí	-	6,2	-	-	-	-
No	100,0	93,8	100,0	-	-	-
Forma de devoluc (%)						
Dinero	70,8	100,0	100,0	-	-	-
Prod , trab	29,2	-	-	-	-	-

c v = Coeficiente de variación

Fuente Ibid

a la tasa de interés, c) la tasa de interés mensual promedio es negativa en casi todas las formas de contratos, con excepción de las que se hacen en el mercado, d) en los contratos de demanda la forma de devolución de los créditos varía entre los tipos de contratos en los bilaterales la mayor parte se devuelve en producto, mientras que en los de mercado sucede lo contrario, e) la firma de documentos y el otorgamiento de garantías es mucho más común en los contratos de mercado que en los bilaterales, sobre todo en el caso de las garantías

Las diferencias en las condiciones de los contratos de crédito nos sugieren varias reflexiones

a La gran dispersión en las condiciones de los contratos, a nuestro entender, es explicada por varios factores el hecho de que las devoluciones de los créditos se hagan tanto en dinero como en productos favorece la dispersión, pues resulta cualitativamente distinto que un préstamo se devuelva en dinero que en producto En este último caso lo que generalmente le interesa al prestamista es asegurar el abastecimiento del producto Además, hay diferencias entre productos (por ejemplo, los gastos varían según cultivos) Asimismo, en los contratos bilaterales el propio carácter personal de las relaciones que tienen los prestamistas y los prestatarios significa negociaciones particulares, lo cual evidentemente favorece la dispersión En el caso de los contratos de mercado, en los que se esperaría, *a priori*, que las condiciones sean más uniformes, aparte de las razones mencionadas anteriormente, el hecho mismo de que los contratos sean minoritarios es un factor a favor de la dispersión

b La tasa de interés negativa que prevalece en muchos de los contratos no significa que los prestamistas tengan un comportamiento irracional o sean filántropos Hay que tener en cuenta que muchos prestamistas son comerciantes o habilitadores que exigen la devolución en productos, los cuales muchas veces son valorados a un precio inferior al del mercado (ver cuadro 14) Además, tal como ya señalamos, otorgar préstamos no es la actividad principal de los comerciantes, y están más interesados en asegurar el abastecimiento oportuno de los productos que comercian⁹

c Las relaciones de conocimiento que caracterizan a los agentes que suscriben contratos bilaterales son un factor que opera como sustituto de los requerimientos de seguridad que en los casos de contratos de mercado son otorgados por la firma de documentos y la concesión de garantías

CONCLUSIONES

La expansión del mercado como un espacio de transacciones es una medida del desarrollo de una economía Aparte de permitir el crecimiento del

9 La mayor parte de los estudios que existen sobre los márgenes de comercialización indica que el margen de ganancia de los mayoristas no es muy grande y que el grueso de sus ganancias se explica por los grandes volúmenes de productos que movilizan En tal sentido, cuanto mayor volumen de producción aseguren, mayor será su ganancia total

Cuadro 14
Precios pagados por los comerciantes-prestamistas en relación
a precios de mercado
(En porcentajes)

Pagan precios menores	56,1
Pagan precios iguales	43,9
Total	100,0

Fuente Ibid

comercio, los mercados dan señales que sirven a los agentes económicos para la asignación de sus recursos. Sin embargo, el desarrollo de los mercados es un proceso muchas veces complicado. Desde la óptica neoclásica, la intervención estatal es la gran traba para el desarrollo de los mercados. En tal sentido, las medidas de «desregulación» estatal y, en general, el retiro del Estado de las actividades productivas, conduciría casi espontáneamente al desarrollo de los mercados.

No obstante, la realidad muestra que esto no es así. En muchas áreas de la economía, sobre todo en las que tienen que ver con zonas rurales, persisten transacciones que no se pueden catalogar como de mercado. Así, el análisis neoclásico y las medidas de política que de él se derivan no pueden explicar gran parte del mundo real. Esto nos lleva a recurrir a otros marcos de análisis. La denominada NEI es quizá la herramienta analítica más poderosa para entender los límites y las posibilidades de expansión del mercado en una economía.

Partiendo del estudio de las transacciones como unidad de análisis, la NEI muestra cómo el intercambio de las mercancías implica costos de transacción significativos que muchas veces dan lugar a que tal intercambio no se efectúe en el mercado sino en lo que la NEI denomina contrataciones bilaterales, o en la integración vertical¹⁰. Así, las transacciones temporales de tierras y las de crédito suelen, por naturaleza, tener costos de transacción altos, por lo cual muy a menudo se hacen fuera del mercado.

No se puede igualar transacción formal con transacción de mercado, ni transacción informal con transacción fuera del mercado. En la NEI, el carácter de mercado no está determinado por el nivel de inversión (en activos específicos en los términos de Williamson) que se hace para sustentar una transacción.

El valle de Huaral es quizá una de las zonas que mejor nos puede ilustrar acerca del efecto del actual proceso económico sobre las transacciones que se están desarrollando en la pequeña agricultura moderna. Se

10 Aunque no es posible que en una economía lleguen a desaparecer por completo las transacciones bilaterales o las que se hacen en integración vertical, por más alto que sea el nivel de desarrollo alcanzado. Sin embargo, la situación de un país es cualitativamente distinta si predominan las transacciones de mercado o no.

trata de una zona rural con alta presencia de entidades estatales y donde estas tienen mayor grado de desarrollo. Prueba de ello es que la gran mayoría de pequeños agricultores eran clientes regulares del BA, y el nivel de titulación de las tierras es uno de los más altos de la costa.

El análisis institucional de los contratos de tierras y de crédito en la pequeña agricultura muestra un gran incremento de los mismos luego de que se pusieran en marcha las políticas de ajuste y las medidas de reforma estructural. Pero esta expansión en la contratación no responde a una expansión de mercado, sino más bien a contrataciones de carácter bilateral, caracterizadas por un gran conocimiento entre los agentes que realizan las transacciones.

El hecho de que gran parte de estas transacciones corresponda a contratos de oferta de tierras y demanda de crédito, muestra una gran necesidad de liquidez de los pequeños agricultores. Esto prueba que el BA era una de las principales fuentes de liquidez de los agricultores de la zona. De aquí que su liquidación haya contribuido al aumento de la contratación, pero no de las de mercado.

Resulta muy difícil que en la situación actual se desarrollen formas de gobernación de mercado en las transacciones de tierras y crédito. En parte porque el carácter mismo de este tipo de transacciones hace que tienda a la bilateralidad, sobre todo en lo que respecta al crédito, a la aparcería y al arriendo en el caso de la tierra. En el caso del crédito, el desarrollo de contrataciones de mercado requiere de la construcción de una infraestructura que permita procesar adecuadamente información para discernir rápidamente sobre la capacidad de endeudamiento y la moral crediticia de cualquier agricultor¹¹. Esto es costoso y generalmente requiere de una intervención externa. La experiencia exitosa de desarrollo de mercados financieros en países pobres muestra que ello es posible, aun con índices de titulación precarios. Países como Indonesia y Bangladesh muestran bancos que operan en zonas rurales e incorporan crecientemente a nuevos campesinos como sujetos de crédito, sin embargo, en todos esos países se ha requerido de una intervención externa, estatal o privada (ONG), para que el mercado ocupe un lugar importante en los contratos de crédito. Esta intervención no debe estar dirigida a influir en las condiciones de los contratos (por ejemplo, tasa de interés), sino a apoyar en la construcción de la infraestructura que ayude a obtener y procesar la información indispensable de una solicitud de crédito¹².

En lo que respecta al desarrollo de las contrataciones de mercado en las transacciones de tierras, hay que tener en cuenta que la titulación no basta, ni tampoco la desaparición de las restricciones sobre la compra y venta

11 El desembolso de los créditos en las contrataciones de mercado en Huaral se muestra bastante más lento que en las bilaterales.

12 Sobre este punto se puede consultar YARON, J. «Successful Rural Finance Institutions», *World Bank Discussions Papers* 150 Washington D C World Bank

Quizá más importante es el aumento en la rentabilidad de las actividades agropecuarias, pues ello reduciría sustancialmente la necesidad de información cercana para la realización de una transacción. Y esto es así porque en un ambiente de recesión, antes que comprar o arrendar, es necesario un conocimiento bastante cercano de las rentabilidades de los diferentes cultivos, sus mercados, las posibilidades de obtención de créditos o habilitación, etcétera. En tal sentido, el desarrollo de un sistema de información también sería una ayuda para la expansión de los contratos de mercado en las transacciones de tierras.

Bruno Barletti

MEDIDAS DE AJUSTE E INVERSIONES EN EL AGRO PERUANO

En este artículo se presentan algunos elementos que atañen a la relación entre las medidas de ajuste y las inversiones en el agro. Estos comentarios están fuertemente sesgados por la vinculación laboral del autor con la actividad de exportación. Por otro lado, reflejan principalmente la experiencia de trabajo diario con el sector.

El incremento del ingreso y la generación de empleo son deseados *per se*. Sin embargo, no son en sí elementos o conceptos que se logren por sí solos. Más bien requieren de estrategias, programas y especialmente de uno o más elementos dinámicos cuya acción y consistencia en el mediano plazo permitan la puesta en marcha de acciones con resultados concretos.

En este sentido, una pregunta que deberíamos plantearnos es si la promoción de exportaciones es capaz de liderar un cambio significativo en los índices de ingreso y empleo y analizar aquellos factores que están limitando un crecimiento sostenido.

CRECIMIENTO HACIA AFUERA Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

1 El país ha enfrentado en los últimos veinticinco años una serie de crisis económicas como consecuencia de una falta de concertación de los diferentes regímenes para optar por una política de crecimiento que asegure un desarrollo sostenido.

2 Observamos igualmente enorme ineficiencia en la asignación de recursos debido a políticas de subsidios que, lejos de permitir un despegue de los sectores beneficiados, han generado muchas veces distorsiones en los precios relativos.

3 Como consecuencia, experimentamos bajas tasas de crecimiento del PBI y del ingreso real de la población. El país no ha logrado tasas de ahorro interno y externo que permitan sustentar ese crecimiento. La falta

de estabilidad en la política económica y el terrorismo habían además desincentivado la inversión nacional y extranjera

4 Se han producido, así, sucesivas crisis de balanza de pagos, ingresándose a partir de 1985 en un proceso hiperinflacionario. Los programas de ajuste han recesado la economía con deterioro evidente del ingreso real y han condenado a un amplio sector de la población a condiciones de extrema pobreza

5 La ausencia de un mercado interno sólido e integrado ha impedido un crecimiento basado en la demanda interna. Se ha generado así una cierta conciencia de la necesidad de recurrir a la demanda externa para alcanzar altas tasas de crecimiento. Pero esto no se ha traducido en un trabajo sostenido

6 Así, hacia fines de la década de los setenta se promovió un crecimiento de las exportaciones no primarias mediante una sustancial elevación del tipo de cambio efectivo a través de subsidios, con lo que se logró bordear la cifra de 700 millones de dólares. Sin embargo, la ausencia de políticas claras para establecer prioridades en las exportaciones, especialmente de productos manufacturados, ha estancado el nivel de las exportaciones no primarias en un valor aproximado de 1 000 millones de dólares

7 Si revisamos la evolución de las exportaciones peruanas en los últimos años, se puede observar que luego de un crecimiento importante en 1980, su monto se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel (aproximadamente US\$ 3 200 millones)¹. Sin embargo, este monto no está de acuerdo con las reales posibilidades y los recursos de que dispone el país ni tampoco con las exigencias de la situación económica en la medida en que las exportaciones constituyen una alternativa real para enfrentar los problemas de deuda y balanza de pagos y, en general, contribuir al crecimiento económico y al desarrollo

8 Se afirma que las exportaciones han recibido en los últimos años un fuerte apoyo del gobierno. Efectivamente, el esfuerzo fiscal ha sido significativo pues ha estado relacionado a diferentes medidas e incentivos establecidos para fomentar a las exportaciones (caso de CERTEX, FENT). Sin embargo, se puede decir que en realidad el país no ha enfrentado seriamente la alternativa de exportar manufacturas y nuevos productos. Más bien ha habido acciones aisladas y deseos. Pero no se ha observado una acción coordinada y sistemática capaz de generar un ambiente psicológico apropiado, así como la infraestructura administrativa y física indispensable para el volumen de operaciones y la intensidad requeridos

9 Se podría también señalar que el esfuerzo promocional ha originado interés y la generación de un buen número de empresas. Sin embargo, una gran parte de estas empresas son comerciantes y exportan irregularmente montos reducidos, atomizando el esfuerzo del país, provocando ineficien-

1 En términos reales, el valor de las exportaciones incluso ha decrecido a un nivel aproximado a los US\$ 1 600 millones

cias en la generación de oferta y complicando los canales de salida de los productos. No se ha logrado concretar la presencia de agentes comerciales del nivel que se requiere cuando se busca eficiencia y economías de escala para la colocación de productos, así como para la adquisición de insumos.

10 Los productos exportados son de gran variedad, pero pocos de ellos registran un volumen significativo.

11 Las exportaciones constituyen una alternativa concreta por sus efectos inmediatos en el aparato productivo y en la generación de divisas. Por ello se debe trabajar en el diseño de una estrategia global estableciendo los niveles de trabajo y mecanismos necesarios que ataquen las diferentes restricciones que impiden la reactivación de las exportaciones.

12 En cualquier caso, se debe partir de la idea básica según la cual, salvo excepciones, el país tiene que pensar en producir para exportar aquellos bienes que sean demandados en el mercado exterior. Esto significa, por un lado, que no se puede supeditar el crecimiento de las exportaciones a la venta en el exterior de excedentes, y, por otro lado, que el país tiene que invertir para producir oferta exportable. Sin una inversión orientada especialmente a la actividad exportadora, será difícil salir a competir en condiciones adecuadas con aquellos otros países que así lo están haciendo.

13 Es cierto que el país dispone de recursos naturales y ventajas absolutas para algunos productos, pero también es claro que dejando estos de lado existe una amplia gama de oportunidades en el mercado internacional. Se pueden aprovechar dichas oportunidades satisfaciendo, con una producción de calidad y competencia, esos requerimientos.

14 Este esfuerzo debe ser compartido entre los sectores público y privado. Hay tareas que son responsabilidad específica de cada uno. Las empresas deben trabajar seriamente para introducir tecnología, producir con eficiencia e invertir para generar oferta exportable. El gobierno debe asegurar un marco de racionalidad y estabilidad en la política de comercio exterior.

MARCO DE REFERENCIA (ENTORNOS DE LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR AGRARIO)

Trataremos aquí de describir los ámbitos en que se desenvuelve una unidad productiva del sector agrario. Si bien la referencia es a una unidad de nivel medio, podemos extenderla en gran parte a pequeñas y grandes unidades (ver gráfico 1).

El entorno más próximo es el ambiente interno de la unidad. En el corto plazo se puede considerar invariable su dotación de recursos (superficie, maquinaria y equipo, instalaciones). Así, la unidad está de cierta manera restringida y orientada a una gama de productos que puede producir a cierto costo y con determinada calidad de acuerdo con una tecnología seleccionada. En este sentido, la unidad enfrenta cuestiones básicas que producir y dónde comercializar (mercado interno o externo). Estas decisio-

nes dependerán de una serie de variables tales como precio, necesidad de mantener una presencia en el mercado nacional, posibilidad de desarrollar convenios de exportación asociados a compra de equipos o adquisición de tecnología, etcétera

Ahora bien para esa capacidad instalada, el primer entorno externo que enfrenta es el de insumos (semillas) y materiales (paquete tecnológico) que son necesarios para desarrollar sus procesos productivos. Pudiendo la unidad tener un cierto nivel tecnológico y algún grado de integración vertical, dependerá en mayor o menor medida de otras empresas para adquirir los insumos nacionales e importados que requiere.

Un segundo entorno externo que enfrenta la unidad está relacionado a servicios especializados que no tiene incorporados en sus instalaciones. Aquí se podrían incluir la introducción y mejoramiento de variedades, procesos industriales (tratamientos especiales a los productos), envases y embalajes y servicios de asistencia técnica y otros. Estos servicios están mayormente en manos de empresas privadas e institutos de investigación tanto privados como universitarios y estatales.

El tercer entorno externo que enfrenta la unidad es la infraestructura física disponible para adquirir insumos y realizar su producto (venta nacional o internacional). Aquí se incluirían facilidades de transporte carretero, marítimo y aéreo, así como instalaciones portuarias y almacenes. Adicionalmente, para las operaciones de exportación se incluirían todos aquellos aspectos de facilitación del comercio (trámites), así como ciertos mecanismos específicos (internamiento temporal).

El cuarto entorno externo que encuentra la empresa es el conjunto de instrumentos de carácter tributario y financiero.

El quinto entorno externo que enfrenta la empresa es de carácter macroeconómico y está referido a instrumentos de política económica general que tienen incidencia sobre una serie de aspectos de la economía nacional y que influyen también en las actividades de comercialización interna y exportación. Aquí se incluyen lo que se podrían llamar las variables básicas como el tipo de cambio, los aranceles y también las tasas de interés.

Los cinco entornos externos antes mencionados son de carácter nacional. Sin embargo, hay un entorno adicional en el que la unidad debe desenvolverse: la internacionalización de las economías, con toda su complejidad y dinamismo. Con proveedores de diferentes países que pugnan por colocar el mismo producto y que están en capacidad de ofrecer ventajas en:

- precio (quizá como resultado de los incentivos que a su vez obtienen de los gobiernos de su país, porque gozan de subsidios, preferencias arancelarias o facilidades en el transporte),
- calidad (por uso de otras tecnologías o insumos de mejor calidad),
- financiamiento y plazo de entrega, y,
- servicio posventa, etcétera.

En el caso de las unidades orientadas a la exportación, deben competir con productores locales de los mercados objetivo que presionan a sus gobiernos para que introduzcan barreras comerciales (arancelarias o para-arancelarias), otros mecanismos de protección (prohibición o restricción al ingreso de productos subsidiados) o salvaguarda, e impedir así lo que se podría llamar la competencia desleal que puede conducir a la desaparición de la producción nacional con efectos importantes sobre el empleo, compras internas y tributación

El panorama ciertamente resulta complejo. La empresa exportadora debe tomar decisiones considerando el movimiento de las variables de esos entornos

Algunas empresas han logrado una cierta presencia en los mercados internacionales a partir de un trabajo dedicado y de gran esfuerzo, el mismo que ha sido desarrollado en un tiempo a veces largo. Estas empresas demandan un trabajo efectivo en las negociaciones internacionales (sobre condiciones de acceso con los gobiernos de los mercados de destino), cierto apoyo para actividades de envergadura (campañas publicitarias, participación en eventos) o un trabajo concertado que permita penetrar nuevos mercados

Otras empresas están apenas iniciándose, han realizado exportaciones esporádicas o están en el proceso de adecuar sus productos al mercado objetivo, o en la etapa de envío de muestras y cotizaciones, viajes de prospección, etcétera

Por último, otras empresas están sólo produciendo para el mercado nacional y evaluando la posibilidad de realizar exportaciones

Dentro de este marco, se observa que la promoción de exportaciones constituye un aspecto de la mayor importancia para el país. Sin embargo, ello sólo es posible cuando la actividad económica en su conjunto provee las condiciones mínimas para lograr tal objetivo. La contraparte real de este esfuerzo debiera ser la existencia de una producción competitiva y adecuada para satisfacer los requerimientos de los mercados internacionales

Existe consenso (y la experiencia de otros países así lo demuestra) acerca de que el desarrollo de las actividades de exportación requiere de un marco de estabilidad y reglas de juego claras que permitan a las empresas trabajar con un horizonte amplio y así tomar decisiones acerca de inversión, adquisición de tecnología, estrategia de comercialización, etcétera

Para ello es necesario que el manejo de la política de comercio exterior tenga una perspectiva o imagen de largo plazo, en el sentido de un marco casi ideal en el que prácticamente no se requiera de incentivos dado que habría un desenvolvimiento eficiente de los agentes y servicios públicos y privados en general y, por lo tanto, de aquello que tiene ver con el desarrollo de las exportaciones

Es evidente que para ir introduciendo los ajustes macroeconómicos y administrativos necesarios y llegar a ese marco, se requiere de un trabajo

sostenido que cuente con el apoyo necesario y especialmente el compromiso de los niveles oficiales, partidos políticos, comunidad empresarial y trabajadores. Esto porque la envergadura del esfuerzo exige una consistencia en el tiempo que incluso supera la vigencia de un mandato de gobierno.

REFORMAS ESTRUCTURALES DEL ACTUAL GOBIERNO

Este gobierno ha introducido una serie de reformas para los diferentes niveles antes mencionados. En los cuadros 1 y 2 aparecen las principales reformas del sector externo (exportaciones e importaciones respectivamente). Las mayores dificultades están relacionadas a

- i desfase del tipo de cambio, y,
- ii rentabilidad de las operaciones. Esto debido a la situación financiera de las empresas, los costos del dinero y la eliminación de los subsidios (CERTEX, financiamiento).

Sin duda, los mayores avances se dan en el manejo de elementos de distribución física internacional, esto es, carreteras, puertos y facilitación administrativa. Podríamos decir que el marco general está en la dirección adecuada.

Sin embargo, se debe trabajar en los siguientes temas

- i disponibilidad de recursos financieros (capital de trabajo),
- ii inversión para generar oferta exportable,
- iii esfuerzo de promoción de ventas en el exterior,
- iv reducir los sobrecostos (tarifas públicas, fletes internos, dinero)

PAPEL DE LOS AGENTES

En un contexto de economía de mercado, la división del trabajo y la interacción entre agentes (productores básicos, procesadores, comercializadores y los vinculados a servicios) deberían conducir a la eficiencia.

Esta división del trabajo supone que los agentes desempeñan determinados papeles, compartiendo trabajo, riesgos y beneficios. Estos agentes demandan mano de obra más o menos especializada trasladando los beneficios obtenidos a los inversionistas, a reinversión y también a una mejora progresiva de ingresos.

Nuestra economía está en un proceso de modernización. Actualmente muestra una serie de disloques o rupturas (ver gráficos 2 a 8), debido a una serie de factores

- i desintegración de los circuitos productivos y de comercialización,
- ii agentes sin papeles definidos (o con mala concepción acerca de su interrelación con otros), y,
- iii una pobre integración de zonas rurales a los mercados.

Esto es especialmente delicado en el lado de la producción y extracción básica donde el tamaño de la unidad productiva, el bajo nivel tecnológico (y baja productividad), escasa capacitación y pobre gestión empresa-

rial determinan una muy baja rentabilidad del recurso y, por lo tanto, bajos ingresos

INVERSIONES EN EL AGRO

En general, dada la apertura comercial de nuestro país y el reto de exportar, consideramos que gran parte de los esfuerzos deberían estar orientados a las siguientes estrategias

- i lograr un nivel de competitividad internacional (precio, calidad),
- ii economías de escala de los negocios (volumen y permanencia),
- iii fuerte vinculación con los canales comerciales, y,
- iv reducir costos en la distribución física internacional

Al respecto, podríamos señalar los siguientes efectos de las reformas sobre el sector

- i las reformas estructurales en diferentes ámbitos, incluyendo el de comercio exterior, han creado un ambiente propicio en relación a una tendencia en la prestación de servicios eficientes,
- ii la estabilidad del modelo está lamentablemente sujeta a la concepción del nuevo gobierno (a partir de 1995) Esto limita la percepción de reglas claras para los inversionistas en plazos mayores,
- iii en relación a inversionistas nacionales, no se observan aún proyectos de envergadura

Por un lado, buena parte de las empresas arrastran aún problemas financieros

El mercado externo constituye un área poco trabajada y débil en el desarrollo de los proyectos

Se observan algunas malas experiencias que desincentivan a potenciales inversionistas. En algunos casos la falta de dimensionamiento del proyecto genera una oferta de bienes o servicios con claro desbalance con las posibilidades de absorción por parte de los mercados con serias consecuencias (bajos precios, poca credibilidad, frustración) Esto es siempre difícil de evitar por lo imprevisible del comportamiento de los mercados

ESQUEMAS DE ASOCIACION

El marco de política económica ha permitido el surgimiento o consolidación de diferentes esquemas de asociación

a Agricultor-industria-mercado exterior. Empresas que han invertido en plantas procesadoras y han desarrollado un buen trabajo en el mercado internacional. Mantienen acuerdos de abastecimiento con agricultores a quienes brindan asistencia técnica

b Agricultor-industria-mercado exterior. Es el caso de empresas comercializadoras peruanas que han establecido un acuerdo comercial con cadenas de distribución de productos envasados o congelados. Con base en

este acuerdo invierten en plantas industriales y desarrollan convenios de producción con asociaciones de agricultores

En algunos casos existe una relación interna de la empresa inversionista con el canal comercial. En otros casos el inversionista también compra tierras y siembra para asegurarse una parte del suministro de materias primas

c **Agricultor-industria-mercado interior** Es el caso de empresas que venden productos industriales tanto en el mercado interno como para exportación. En este esquema la empresa industrial desarrolla un programa de asistencia técnica y habilitación de recursos a los agricultores

ÁREAS DE TRABAJO DE LOS INVERSIONISTAS

A continuación presentamos algunos componentes básicos de los proyectos de inversión

- i Asistencia técnica directa para adecuación de la producción o extracción básica (labores culturales, manipuleo de materia prima, tratamientos)²,
- ii Asistencia técnica directa para adecuación de productos a los requerimientos de los mercados,
- iii Asistencia técnica directa para adecuación de líneas de producción a requerimientos de los mercados,
- iv Asistencia técnica directa para desarrollo de productos,
- v Asistencia técnica en el área de servicios (envase, embalaje, transporte, almacenaje),
- vi Capacitación (costos, financiamiento, sistemas de control de producción)

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Observamos las siguientes ventajas en estos esquemas

- i Mejores precios en el mercado final (debido a calidad, acceso a otro segmento de mercado, negociación de términos de pago por volumen),
- ii Mercado garantizado (aumento de participación, ampliación de mercado, acceso a mercado internacional),
- iii Mayor rentabilidad por unidad de superficie producida o ingreso permanente,
- iv Mayor productividad (transferencia de tecnología),
- v Inversión productiva (activos fijos, tecnología),

También observamos algunas restricciones

- i Estos mejores precios no siempre son trasladados al agricultor

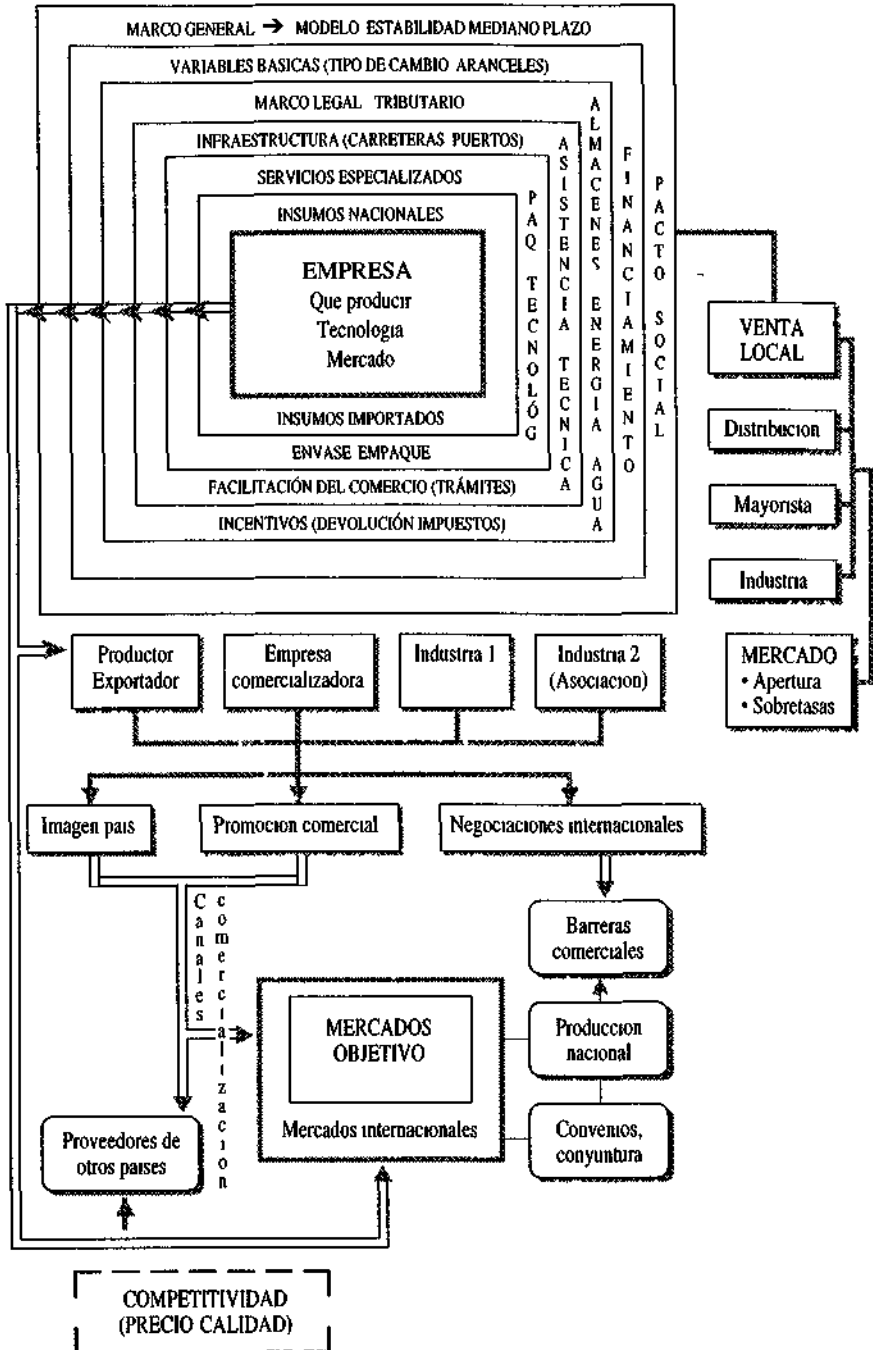
2 Esta asistencia técnica tiene a su vez componentes básicos (capacitación, información)

ii La contraparte de los proyectos Lo ideal es trabajar con una asociación de productores vinculados al rubro En algunos casos esto es posible debido al trabajo realizado por ONG En otros existen agrupaciones tradicionales Sin embargo, algo que limita a veces esta alternativa es el nivel de organización y cohesión de los miembros En todo caso, la presencia del proyecto podría fortalecer esa asociación

Ahora bien si la contraparte de los proyectos es un grupo de microempresas o productores individuales con escaso o nulo nivel de organización, el proyecto debería incursionar en el trabajo de organización básica, lo que podría resultarle quizá demasiado complicado o con un horizonte de mediano plazo

iii La pobre vinculación de los proyectos con el mercado interno Esto exige la presencia activa y permanente (a veces agresiva y eficiente) de un canal de comercialización Se podrían seguir utilizando los canales tradicionales (el acopiador, el trasportista) o considerar la posibilidad de un proceso de «reconversión» de la asociación en un «brazo comercial» (por ejemplo, a través de consorcios)

Gráfico 1
Marco de referencia



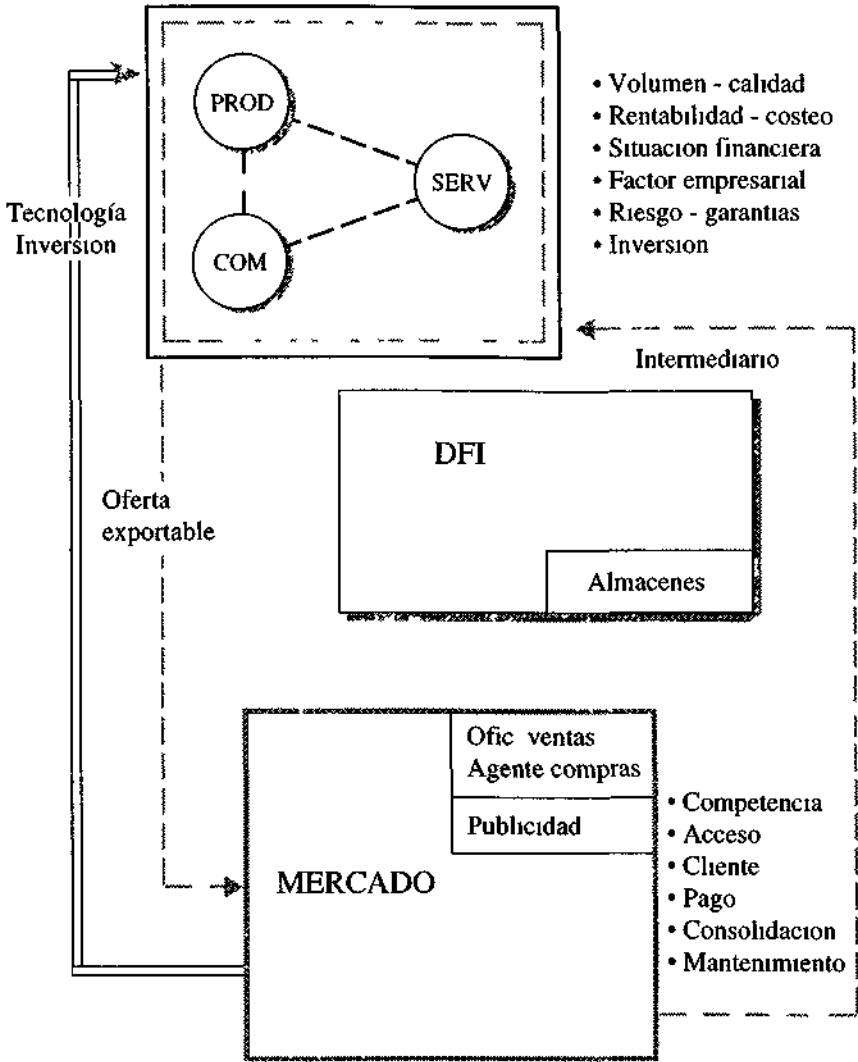
Cuadro 1
Reformas sector externo
Exportaciones

Tema	Antes	Después
Tipo cambio	MUC FENT	Libre
Reintegro impuestos	CERTEX	<i>Draw back</i> (I selectivo)
Ingreso divisas	BCR	Libre
Financiamiento	FENT/FONEX Banca fomento	Comercial
Facilitacion comercio	Aduanas/MEFC	Bancos/aduanas
Admision temporal	Complicado	Mejoria
Internamiento bienes capital	Contratos Compromiso exportacion	No
Contratos de estabilidad	Contratos exportacion	No
Puertos	50%	Libre
Reserva de carga	CCTM	Libre

Cuadro 2
Reformas sector externo
Importaciones

Tema	Antes	Después
Tipo cambio	MUC-Mercado negro	Libre
Disponibilidad divisas	Licencias Cuotas	Libre
Aranceles	Disperso	15-25% Sobretasas flexibles
Aduanas	Aforo	Autoliquidacion Aforo selectivo
Supervisión comercio	Supervisoras	Supervisoras/aduanas
Certificados	ITINTEC	INDECOPI
Regimenes especiales	Exoneraciones	Algunas exoneraciones
Zonas francas	ZOTAC	Listas-límites

Grafico 2
Exportaciones - empresa



- | | | |
|---------------------|---------------------|-----------------|
| • Minerales | • Hilados tejidos | • Confecciones |
| • Harina de pescado | • Agrícolas | • Deriv minería |
| • Cafe, algodón | • Agromindustriales | |
| | • Pesqueros | |

Gráfico 3
Ruptura de negocios de exportación por problemas de rentabilidad en la operación

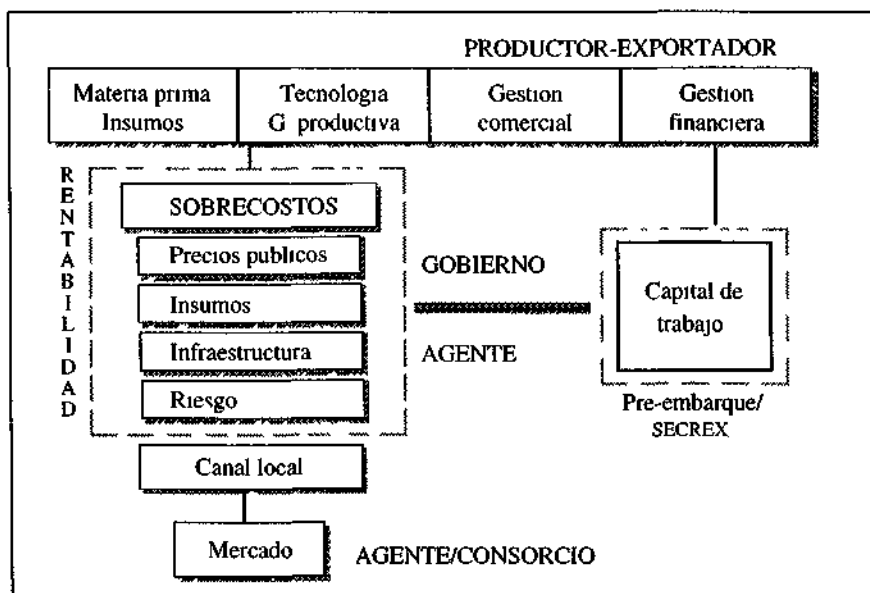


Gráfico 4
Ruptura de negocios de exportación por necesidad de conversión con el productor

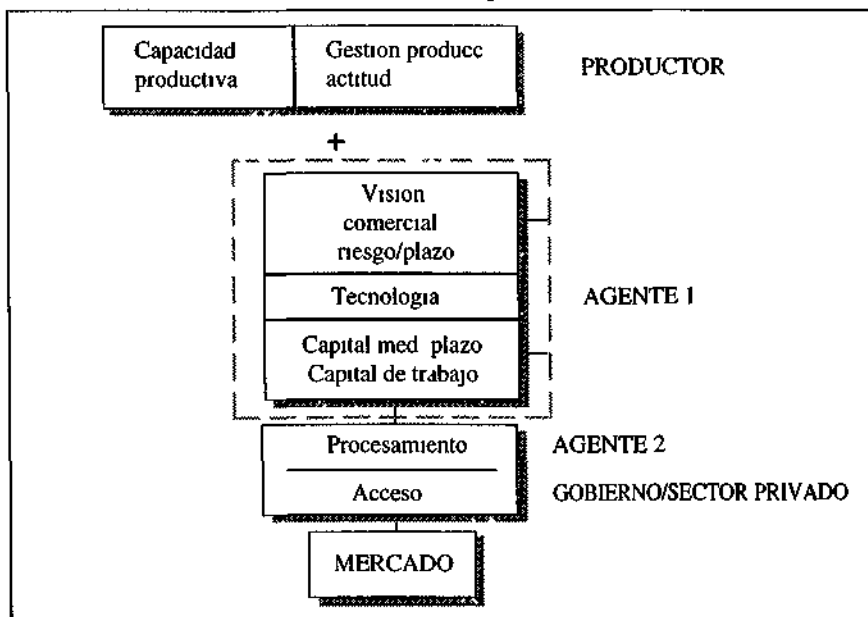


Gráfico 5

Ruptura de negocios de exportación por limitaciones en la gestión productiva

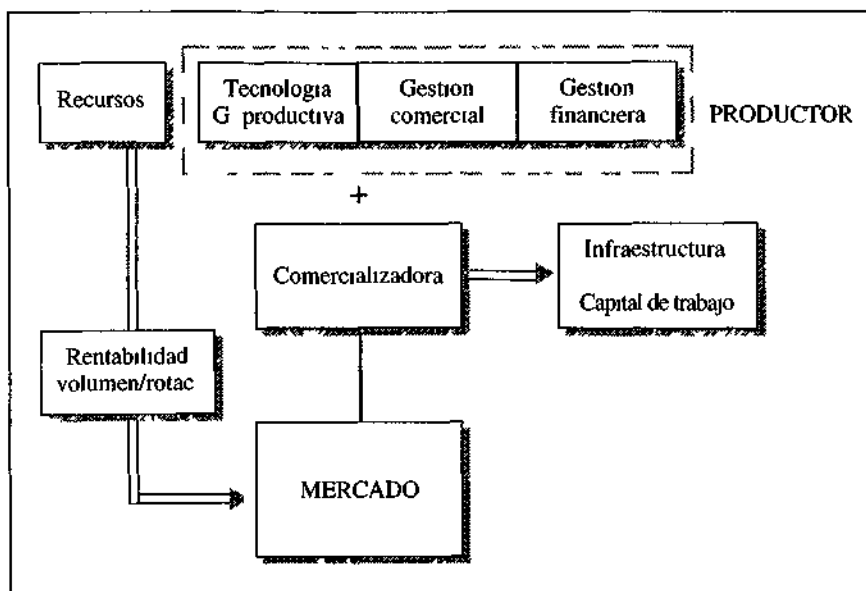


Gráfico 6

Ruptura de negocios de exportación por limitación en la gestión comercial

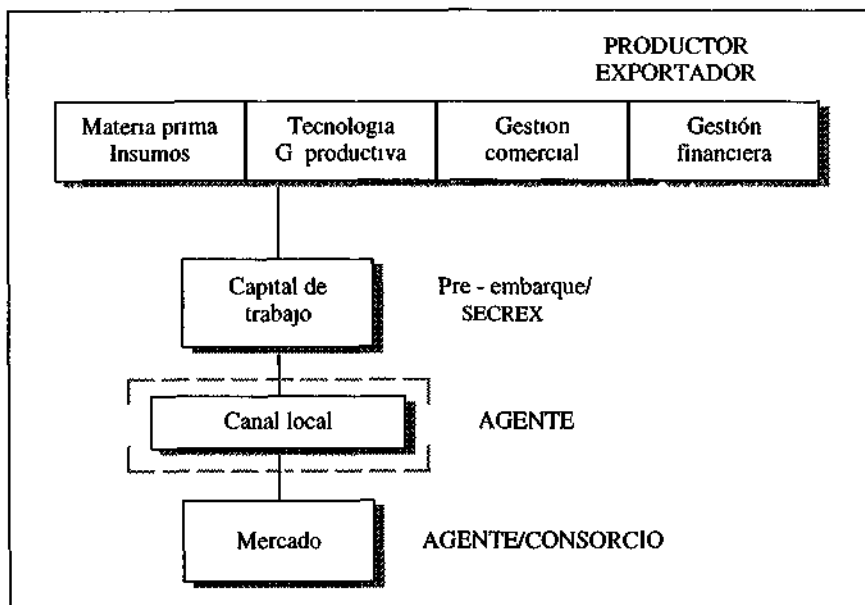


Gráfico 7

Ruptura de negocios de importación por composición del mercado interno

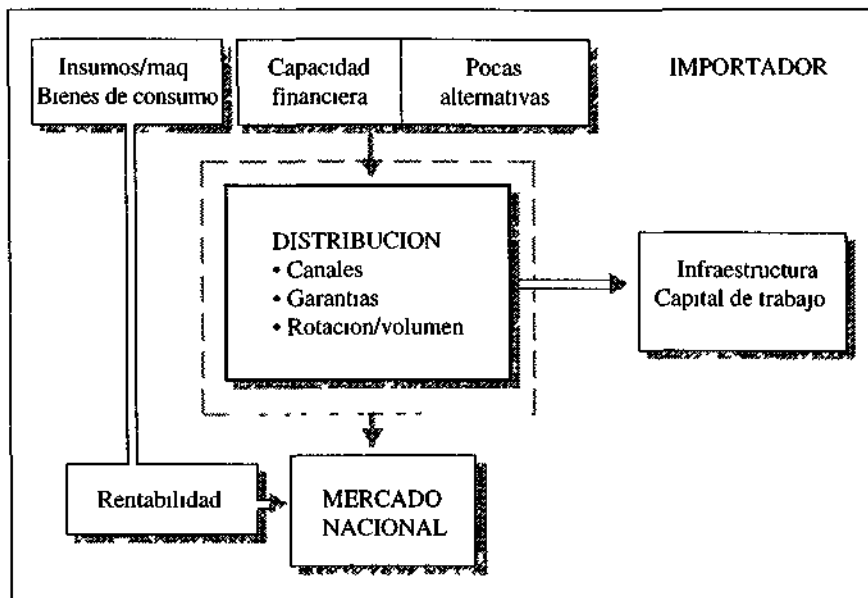
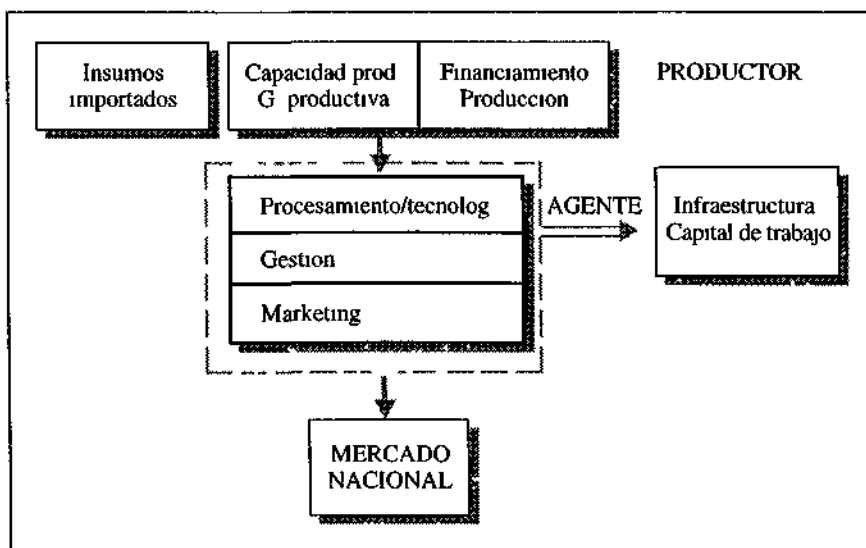


Gráfico 8

Ruptura de negocios de importación por limitaciones para la industrialización



Maximiliano Cox

AJUSTE EN EL AGRO CHILENO

Chile comparte con el resto de los países de la región una evolución de las estrategias de desarrollo semejante. Luego de la crisis de los años treinta el país entró de lleno en un esquema acelerado de sustitución de importaciones. Al igual que lo ocurrido en otros lugares, ello provocó una creciente desprotección del sector agrícola y un estancamiento de su producción. La estrechez del mercado interno y los problemas de producción y equidad presentes en la agricultura, obligaron a un paulatino cambio de estrategia que se inició hacia mediados de los sesenta, cuando se buscó una mayor apertura de la economía, una revitalización de la producción agrícola y, sobre todo, un profundo cambio en la estructura social del agro mediante un acelerado proceso de reforma agraria y de sindicalización y organización campesina. Lo que partió como un intento de cambio estructural controlado, se aceleró en 1970 con el gobierno del presidente Allende, bajo cuyo mandato se acentuó el proceso de expropiaciones de terrenos agrícolas y se llevó a cabo una política macroeconómica fuertemente expansiva. Como resultado, la producción sectorial sufrió severos retrocesos y el proceso inflacionario se descontroló, llegando a niveles cercanos al 1 000% anual. Esta situación, unida a las tensiones sociales y políticas desencadenadas, condujo al golpe militar de setiembre de 1973, con el que se puso en práctica una nueva estrategia de desarrollo económico en el país. Entonces Chile inició, antes que el resto de los países de la región, el proceso de ajuste macroeconómico y de liberalización de los mercados. Por ello, no es posible referirse al proceso de ajuste restringiéndolo a la década de los ochenta, toda vez que el mayor y principal proceso de ajuste se produjo en Chile alrededor de 1975.

AJUSTES Y AGRICULTURA EN EL RÉGIMEN AUTORITARIO

Entre 1973 y 1989, período de gobierno del régimen militar, se pueden identificar dos etapas principales una que va desde su entronización hasta la gran crisis de 1982-83, y otra que corresponde al período 1983-89. En cada una de estas etapas se produce un profundo proceso de ajuste macroeconómico

LAS BASES DEL MODELO EL AJUSTE DE LOS SETENTA

El proceso de ajuste iniciado al instalarse el gobierno militar ha sido sin duda el más drástico y profundo que haya experimentado la economía chilena en toda su historia. Él se basó en dos elementos centrales

a) drástica reducción del gasto público y consiguiente privatización acelerada, y,

b) liberalización de los mercados, incluyendo la creación de un —hasta entonces inexistente— mercado de capitales

Como fruto de este ajuste se produjo una fuerte liberalización del comercio exterior, eliminándose todas las trabas no arancelarias a la importación (prohibiciones, licencias previas, cuotas, monopolios estatales de importación, etcétera) y reduciendo paulatinamente los aranceles hasta llegar en 1979 a una tarifa *ad-valorem* promedio de 10%. Al mismo tiempo, se estructuró una política cambiaria de mantención del valor real de la divisa a niveles remunerativos, mediante minidevaluaciones periódicas acordes con la evolución de la inflación interna e internacional. Paralelamente, se efectuó una drástica liberalización de los mercados internos, eliminándose en unos pocos años las fijaciones de precios y quedando estos al libre juego de los mercados

En el sector agrícola se produjo una fuerte retirada de la acción estatal, quedando los mercados de productos e insumos libres a poco andar. En este período no hubo una política específica hacia el sector, por lo que la agricultura quedó sometida al esquema macroeconómico general

Este ajuste drástico se tradujo en una severa caída del producto en los años iniciales para luego recuperarse, creciendo a una tasa de 5,7% anual hasta 1981. En el sector agrícola se produjo un comportamiento errático que trajo como consecuencia altas tasas de crecimiento en algunos años y estancamientos o caídas en otros. La ausencia de una política específica hacia el sector afectó especialmente a los pequeños productores, los cuales dependían en gran medida de los programas de apoyo gubernamentales. Fue durante este período que se asignaron en propiedad individual los predios expropiados durante la reforma agraria y, ante la falta de asistencia, una alta proporción de ellos fueron enajenados rápidamente

El shock de 1975-76 significó efectuar un fuerte ajuste estructural que dio lugar a una drástica reducción del sector público, eliminando así una de las principales fuentes de presiones inflacionarias. Provocó una reorienta-

ción de la economía, abriéndola al exterior Sin embargo, fruto de la creación de un mercado de capitales sin los debidos resguardos y en un contexto de reducción de los controles estatales y de violentos cambios estructurales, se produjo un sobredimensionamiento de las actividades financieras, donde se daban tasas de rentabilidades inalcanzables por los sectores reales de la economía (40-60% anual) Esta situación, junto a la fijación del tipo de cambio en 1979, fueron configurando el escenario para la aguda crisis que sobrevendría en 1982

LA CRISIS Y SUS CONSECUENCIAS

La crisis de 1982 se inició por situaciones internas y fue agudizada tanto por las condiciones de depresión vigentes en los mercados internacionales, como por la falta de respuesta inicial de las autoridades económicas de la época En efecto, la crisis comenzó con la quiebra de uno de los principales conglomerados empresariales surgidos a partir de la liberalización económica, pero coincidió con la aguda crisis de pagos internacionales que ocurría en ese momento y cuyos efectos en la economía nacional fueron agudizados por la obstinada mantención de un tipo de cambio fijo, una economía plenamente abierta al exterior y un mercado de capitales con escasas regulaciones Como resultado de esto, el producto cayó en 14% en ese año y continuó cayendo al año siguiente, la tasa de desempleo bordeó el 30%, la tasa de inversión descendió en 34% en 1982 y en 15% al año siguiente, y las importaciones se redujeron en 43% en 1982 y en 22% en 1983

En el sector agropecuario la crisis se manifestó especialmente en los rubros de consumo interno, los que cayeron al 6% anual entre 1979 (año de la fijación del tipo de cambio) y 1983, y en un fuerte incremento de la incidencia de la deuda agrícola, la que pasó a representar 90% del valor agregado por el sector

Sin embargo, la profundidad de la crisis obligó al gobierno a tomar medidas que lograsen resolver los fuertes desequilibrios existentes y a reactivar la economía

La primera y principal medida adoptada consistió en retornar a una política cambiaria que, luego de fuertes devaluaciones, ajustó diariamente el valor de la divisa según la variación de los índices inflacionarios Así, entre 1981 y 1987 el valor real de la divisa se duplicó y los aranceles se incrementaron en forma pareja a 35%, para ser luego paulatinamente reducidos hasta llegar al 15% en 1989 Se entró también en un proceso de renegociación de la deuda externa que apuntaba a aliviar los pagos

Política agraria

Por primera vez se elaboró una política específica hacia el sector, la que buscaba reactivar y desarrollar su capacidad productiva Los principales elementos de esta política fueron los siguientes

1 *Política de precios* A partir de la temporada 1983-84 se puso en práctica la política de bandas de precios para los principales rubros de consumo interno trigo, azúcar, oleaginosas, maíz y arroz, eliminándose los dos últimos hacia 1987. Se establecieron también políticas *anti-dumping*, en especial para la leche, y se entró a operar con poderes compradores, primero financiados por el Estado y, luego, manejados por él para el trigo, a fin de hacer efectiva la banda en el mercado interno. La banda fue fijada antes de iniciarse la siembra, sobre la base de los precios internacionales de los últimos cinco años, y se hizo efectiva mediante un arancel móvil que igualó el precio interno con el externo. Estas medidas lograron ordenar el mercado interno, que estaba en un total estado de anarquía fruto de la liberalización sin regulación del período anterior.

2 *Política crediticia* Se restablecieron líneas de crédito especiales para el sector agrícola, las cuales si bien no fueron subsidiadas como antes, sí presentaron tasas razonables (7-10% real anual), así como plazos y condiciones acordes con la actividad agrícola.

A la vez, y en consideración a la escasa disponibilidad de garantías hipotecarias que tenían un numeroso grupo de agricultores fruto del endeudamiento anterior, se restableció un mecanismo de garantía sobre la cosecha en gestación, que existió tradicionalmente en el país para la producción agrícola y que había sido suprimido durante la liberalización general.

3 *Política de transferencia tecnológica* Con el objeto de reforzar los estímulos a la producción que significaban las medidas anteriores, el gobierno estructuró un programa de transferencia tecnológica en que el ente de investigación agrícola, el Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA), asistía a grupos de agricultores medianos y grandes en forma periódica. Para los pequeños productores se mantuvo un programa de asistencia técnica provista por consultores privados supervisados y subsidiados por el Estado a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Si bien ambos programas cubrían una pequeña proporción de los agricultores del país, han tenido importantes logros entre quienes son beneficiados por ellos.

4 *Otras políticas de apoyo productivo* De vital importancia para la revitalización de la agricultura de la zona centro-sur y sur del país fue la recuperación por parte del Estado de las plantas de azúcar de remolacha que habían sido propiedad de la Industria Azucarera Nacional (IANSA) y que habían sido licitadas a diversos empresarios privados, los cuales las operaron esporádica e irregularmente. Dicha empresa restableció el esquema de agricultura de contratos con que operaba proveyendo a los agricultores con contratos a la siembra, crédito, asistencia técnica e insumos tecnológicos.

Otras medidas ejecutadas incluyeron el incremento temporal del subsidio de forestación de 75 a 95% de los costos y el establecimiento de un programa de subsidio a las obras de riego emprendidas por el sector privado.

Efectos de las políticas

Las políticas puestas en marcha en el sector para salir de la crisis se tradujeron en altas tasas de rentabilidad. Las políticas de bandas de precios y de tipo de cambio alto produjeron márgenes brutos de alrededor de 125% y 60% sobre los costos variables en cultivos como trigo y maíz, respectivamente. Esto generó una rápida respuesta productiva y un crecimiento del PGB silvoagropecuario a una tasa del orden del 6% anual entre 1983 y 1989. Las exportaciones sectoriales se incrementaron de US\$ 656 millones en 1983 a US\$ 1 780 millones en 1989, mientras las importaciones caían de US\$ 900 millones a que habían llegado en 1981 a US\$ 269 millones en 1989. Esto significó que la balanza comercial sectorial se incrementó de US\$ 986 millones en 1983 a US\$ 1 511 millones en 1989.

El mayor dinamismo inicial lo tuvieron los rubros de consumo interno, los cuales crecieron en un 45% entre 1983 y 1984. Eran ellos los que más habían sufrido los efectos de la revalorización del peso y la falta de una política agraria, y fueron ellos los principales favorecidos con los cambios de la política y, en especial, con las bandas de precios. El crecimiento continuó durante 1985 y 1986, cuando se expandieron al 10% anual, para frenarse en 1987, año en que se produjeron fenómenos de sobreproducción debido a la costreñida demanda interna producto de las regresivas redistribuciones del ingreso que acompañaron a los ajustes. El dinamismo productivo no sólo se tradujo en expansión de superficie dedicada a los rubros de consumo interno, sino también, y sobre todo, en incorporación de nueva tecnología que incrementó fuertemente los rendimientos unitarios. Así, Chile presenta hoy uno de los niveles más altos de rendimiento del mundo en rubros tales como maíz, con cerca de 9 toneladas por hectárea, azúcar, con más de 8 toneladas por hectárea, e incluso en trigo, con 8,4 toneladas por hectárea.

Finalmente, la revitalización del sector se tradujo en importantes incrementos en los niveles de empleo en la agricultura. Así, de cerca de 600 000 empleos en 1982 se pasó a más de 800 000 en 1989. Esto generó importantes externalidades en términos de actividad en otras ramas de la actividad económica en las regiones. Si bien en un principio ello no se tradujo en incrementos salariales, ya hacia 1987 en la temporada de cosecha se detectaron importantes alzas.

SITUACIÓN DEL AGRO AL ASUMIR EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Si bien, como se vio, en los años ochenta se produjo una importante revitalización de la producción sectorial, existían en el modelo aplicado una serie de problemas que debían ser encarados por el nuevo gobierno en los ámbitos productivos, de equidad, de conservación de recursos y en términos de la institucionalidad para el desarrollo agropecuario.

RESTRICCIONES EN EL AMBITO PRODUCTIVO

La vigorosa expansión de la producción sectorial comenzaba a mostrar signos de agotamiento. Los rubros de mercado interno encontraban un bajo techo de demanda debido a la acelerada caída en el consumo *per cápita* que acompañó la regresiva redistribución de ingresos generada por los procesos de ajuste macroeconómico, mientras que los productos exportables también mostraban signos de saturación en los principales mercados de destino, los cuales, además, se encontraban limitados en forma explícita o implícita por las dificultades políticas que encontraba el gobierno militar. Signos de esta saturación de mercados eran los fenómenos de sobreproducción en rubros como trigo, arroz, para el mercado interno, y las diversas medidas abiertas o encubiertamente proteccionistas que ejecutaron sucesivamente los principales mercados de exportación chilenos (episodio de las «uvas envenenadas», cuotas a las manzanas en la Comunidad Económica Europea, abuso del *marketing order* por parte de Estados Unidos, etcétera). Además, el mayor dinamismo productivo había consistido en «copar la capacidad instalada» del sector, sin efectuar los cambios internos que requería con el fin de prepararse para la nueva etapa que venía.

Los mercados agrícolas distaban mucho de ser transparentes, hacía veinte años que no se hacían inversiones significativas en obras medianas y mayores de riego, con lo cual se limitaba la capacidad de diversificación de la agricultura chilena, algo similar ocurría con los caminos rurales y otras obras de infraestructura rural, y tanto la institucionalidad pública como la privada no estaban en condiciones de responder a los nuevos desafíos que enfrentaba el sector. En buena medida, la restricción aplicada al gasto público como resultado de los sucesivos ajustes había significado la reducción de las instituciones públicas ligadas al agro en forma lineal, pero sin que ello significara un mejoramiento en la eficiencia o un reforzamiento de actividades cruciales para un sector empeñado en penetrar los mercados externos. Debido al déficit de recursos y de personal especializado, los controles sanitarios, indispensables para sustentar las ventajas comparativas del país, se habían deteriorado peligrosamente, a la vez, la institucionalidad para dar información y orientación al sector productor, así como la que debía dar apoyo al pequeño productor, habían sido especialmente dañadas por el excesivo celo privatizador. Todas estas instituciones son indispensables en un contexto de acelerados y difícilmente predecibles cambios en los mercados externos y en las condiciones de producción. Tampoco se contaba con un sector productor organizado en asociaciones representativas y que pudieran asumir programas de desarrollo de sus asociados y proveerles los servicios que requieren a fin de adaptarse con rapidez a los cambios que venían.

A partir de este diagnóstico se elaboró la política de desarrollo productivo del nuevo gobierno, apuntando a iniciar un largo proceso de preparación para la diversificación y flexibilidad productiva en el agro chileno.

EL DETERIORO MEDIOAMBIENTAL

La fuerte expansión de la actividad privada, la ausencia de una adecuada normativa y la incapacidad del aparato estatal para cumplir su papel de garante e impulsor del bien común, provocaron un severo daño medioambiental que ponía en peligro la sustentabilidad del crecimiento sectorial en el largo plazo. La exigua capacidad fiscalizadora, por ejemplo, del ente estatal a cargo del desarrollo forestal —la Corporación Nacional Forestal (CONAF)—, facilitó la tala rasa de importantes extensiones de bosque nativo, estimulada por la fuerte demanda externa por *wood-chips* de madera de fibra corta. También la falta de normativas y de control estaba provocando serios problemas de contaminación de las aguas de riego y del aire en los alrededores de grandes instalaciones mineras o industriales. Por su parte, el auge frutícola y, en general, la modernización del proceso productivo sectorial, comenzaba a generar amenazas reales a la salud de la población.

Asimismo, como consecuencia de la aplicación de normativas legales aprobadas en 1979, en pleno auge de la política de libre mercado, se produjo una acelerada expansión de las ciudades sobre terrenos agrícolas de primera categoría, generando problemas no sólo al sector agrícola sino también —y principalmente— a los urbanísticos. En 1955 la ciudad de Santiago ocupaba 18 400 hectáreas, veinte años después, 40 000 hectáreas, y en 1991, 115 000 hectáreas, el grueso de las cuales correspondía a suelos de las categorías 1 a 3 de riego, es decir, la mejor calidad de suelos. La población, en cambio, sólo se duplicó en los mismos veintiséis años. Como consecuencia de la extrema liberalidad de la legislación y normativa vigente, entre 15 y 20% de los suelos de primera clase de riego se han transformado en terrenos urbanos.

Estos aparecían como los temas más acuciantes en el ámbito medioambiental.

LA EQUIDAD DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRARIO

El dinamismo productivo mostrado por el sector durante los ochenta no logró traducirse en un desarrollo equitativo del sector rural, más bien acentuó la tendencia a abrir importantes brechas entre el sector campesino y el sector de agricultura comercial que coexisten en la agricultura chilena. Entre 1977 y 1987, mientras la producción del sector comercial se expandía en 34%, el campesino lo hizo sólo en 10%. Por ello, la realidad de la pobreza rural se mantuvo con gran fuerza en este período. No por casualidad las regiones donde hacia fines de los ochenta este flagelo alcanzaba mayor significación (las regiones IV, VII, VIII y IX) eran predominantemente rurales, 73 de los 100 municipios más pobres del país eran rurales y los 27 restantes presentaban altos índices de ruralidad.

Esta situación era el claro resultado del grado de abandono en que se había sumido al sector de pequeña agricultura, que concentra a los pobres

del campo El INDAP, cuya función era proveer de crédito y asistencia técnica a estos sectores, lograba llegar a poco más del 10% del total de los pequeños agricultores del país El resto quedaba librado a su suerte, en circunstancias en que era evidente que sus integrantes no podrían acceder por sí solos al mercado formal del crédito bancario, ni, menos, procurarse la asistencia técnica Tampoco estaban en condiciones de presionar por un trato más equitativo, ya que la represión política, el amedrentamiento a los dirigentes, el desmantelamiento de sus organizaciones, el brusco repliegue del aparato estatal de apoyo y la crisis económica habían generado un agudo proceso de marginación de los sectores de pequeña agricultura El número de cooperativas campesinas se redujo de 300 en 1973 a tan sólo 60 en 1989, la mayoría de las cuales operaba a un nivel mínimo

En medida importante, el drástico recorte del gasto público y del gasto social explica que la infraestructura de servicios básicos en las comunas rurales acusara durante los años anteriores no sólo un estancamiento, sino en numerosos casos un agudo deterioro La habitabilidad en las áreas rurales pobres experimentó así un severo retroceso, incentivando la migración hacia núcleos urbanos, sin que este éxodo se tradujera en mejores oportunidades de vida para sus protagonistas La integración de los poblados y villorrios pobres al desarrollo nacional se tornó aún más dificultosa, acentuándose la segregación y marginación de sus habitantes respecto del desarrollo económico y social

La experiencia de la fase expansiva de la economía chilena bajo el modelo económico aplicado durante el régimen militar, demostró en forma elocuente que el crecimiento económico puede coincidir con una agudización de la marginalidad y la pobreza, y con la sobreexplotación y deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente Quedaba claro entonces que la continuación de las nuevas tendencias productivas, sin ocuparse de los problemas distributivos y medioambientales y sin preparar la segunda etapa del proceso de modernización, terminaría ahogando el proceso de crecimiento sectorial, debido a la inestabilidad social que generaba, al creciente deterioro de los recursos naturales que sustentaban dicho crecimiento y al agotamiento del proceso en los cauces naturales que llevaba

LA POLÍTICA AGRARIA DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

EL MARCO GLOBAL

El programa económico del gobierno de Aylwin apuntaba en forma explícita a la mantención del dinamismo alcanzado por la economía en los años ochenta, pero haciéndolo compatible con dosis crecientes de equidad social y sustentabilidad medioambiental La novedad de esta estrategia, en un escenario en que se otorgaba elevada prioridad a la preservación de los equilibrios macroeconómicos, llevó a determinados sectores a poner en duda su viabilidad, máxime en presencia de una elevada deuda social acumulada

que planteaba el peligro de que el tránsito a la democracia coincidiera con una explosión de reivindicaciones, por largo tiempo reprimidas

La política económica general se planteó en términos de una severa disciplina fiscal y de una mantención de la apertura al exterior de la economía chilena. Ello significó, durante el primer año, efectuar un ajuste para restringir una demanda agregada fuertemente expansiva a fines del período anterior, para sólo ir permitiendo una gradual expansión posterior de la economía. Esta política macroeconómica traía como corolario una moderada expansión del gasto público, condición *sine qua non* para lograr la mayor y mejor distribución de los beneficios del crecimiento, a fin de ir saldando la deuda social.

La estrategia macroeconómica apuntaba a una progresiva y programada reducción de la inflación interna, para lo cual la moderación del gasto público era un elemento esencial. También clave para este objetivo, así como para garantizar una eficiente asignación de los recursos internos, era la mantención e incremento de la apertura al exterior. A tal fin se efectuó una reducción general de los aranceles de 15% a 11%, manteniendo el carácter de arancel único parejo, y se elaboró un programa de diversos acuerdos bilaterales, de libre comercio o de complementación económica, celebrados con varios países latinoamericanos.

Bajo este marco, la política cambiaria pasó a ser la resultante de las fuerzas del mercado, restringida por dos factores exógenos: una política fiscal inflexible, luego del acuerdo logrado con un partido de la oposición y que condicionó la aprobación de una reforma tributaria que otorgaba los recursos para el mayor gasto social, pero que impidió todo nuevo tributo directo durante el período, y una política monetaria restringida por los niveles de endeudamiento que presentaba el Banco Central fruto de la operación de salvataje de la banca privada en la crisis financiera de 1983. Por ello, sólo la tasa de interés permanecía como instrumento de regulación de la actividad económica general. Este marco llevó a un crecimiento sostenido y acelerado del producto con un fuerte influjo de divisas, lo cual generó una acelerada apreciación del peso y, con ello, una reducción en la rentabilidad de las actividades transables, entre las cuales la agricultura está en los primeros lugares.

Además de este marco económico, la política sectorial debió ejecutarse con un mínimo de ajuste institucional, condicionante autoimpuesta por el gobierno en consideración a su carácter transicional. Ello significó tener que buscar el desarrollo de una política agraria integradora y sustentable con una institucionalidad estatal creada a mediados de los sesenta, frente a una realidad económica y social claramente diferente.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

Dentro del entorno global y conforme al diagnóstico reseñado respecto a la situación sectorial al asumir el nuevo gobierno, la política se orientó a perseguir tres objetivos principales y un objetivo instrumental.

En primer lugar, se buscaba mantener el dinamismo productivo y el proceso de modernización iniciado en el sector, pero sobre todo interesaba, en este aspecto, ir preparando al sector para el agotamiento de las fuentes de crecimiento que lo habían dinamizado en los años ochenta, eliminando las restricciones que pudieran retrasar o frenar los necesarios ajustes que van requiriendo las cambiantes condiciones del mercado internacional

Un segundo gran objetivo era comenzar a revertir el proceso de deterioro de los recursos naturales e incluso promover su recuperación

El tercer objetivo era claramente el prioritario para el nuevo gobierno y, a la vez, el de más difícil consecución se trataba de apoyar la plena inserción de la pequeña agricultura en la modernidad y de combatir la pobreza rural

Por último, se planteaba un objetivo instrumental, cual era el de ir mejorando la institucionalidad pública a fin de adecuarla a las nuevas exigencias que traería aparejada la segunda modernización del agro. Se requería una institucionalidad algo más y mejor dotada que la heredada, ya que las tareas que los objetivos planteados demandaban, requerían de un mayor papel del Estado, sin por ello repetir el gigantismo y burocratismo que caracterizó al sector antes de a los ajustes privatizadores. También en el orden institucional, se requería recomponer el tejido social de la producción, promoviendo la organización efectiva de los productores, en especial de los pequeños. Pero esta promoción debía hacerse principalmente canalizando los programas de apoyo gubernamentales a través de grupos de productores voluntariamente asociados, evitando caer en la tentación en que se cayó durante el período de acelerado cambio social en el campo entre los años 1964 y 1973, cuando el Estado asumió una función organizadora más que de facilitación de los esfuerzos voluntarios de los miembros

LAS REALIZACIONES

Apoyo al dinamismo y modernización productiva

Las acciones en este campo se orientaron, por el lado de la demanda, a ampliar y mejorar los mercados para la producción nacional, y, por el lado de la oferta, a mejorar la capacidad de respuesta del sector productor

Expansión y mejoramiento de los mercados

En el ámbito interno, la significativa redistribución de ingresos que se fue produciendo como fruto de las políticas macroeconómicas aplicadas en el contexto de la estrategia de «crecimiento con equidad» y que se tradujo en importantes mejoramientos reales en los ingresos de los grupos más pobres, significaron incrementar sustancialmente la demanda por productos agrícolas de consumo interno. Como se puede apreciar en el cuadro 1, en la mayoría de estos rubros se producen importantes incrementos en el consumo *per*

Cuadro 1
Chile Disponibilidad de los principales alimentos, 1980-1993
 (Kilos o litros por habitante)

Rubros	Unidad	Años													
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Trigo	Kilos	164,7	151,4	142,6	149,0	163,2	135,3	144,6	149,8	141,4	136,2	134,6	130,7	156,1	130,7
Arroz elabo	Kilos	8,8	7,3	9,3	9,0	9,7	8,6	9,6	9,3	10,3	7,9	8,9	11,5	7,9	9,0
Total carnes	Kilos	33,2	35,6	34,9	33,8	31,9	29,9	29,7	31,3	33,9	36,7	38,4	38,6	41,8	45,5
Bovina	Kilos	50,0	16,9	17,3	17,9	16,9	14,9	14,6	14,0	15,6	17,3	18,6	17,8	16,8	18,7
Ovina	Kilos	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9	1,0	0,8	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8
Porcina	Kilos	4,6	4,9	5,0	5,1	5,0	5,5	6,1	7,0	7,9	8,7	9,2	9,1	9,7	10,4
Ave	Kilos	11,5	12,0	10,9	8,6	7,4	7,0	6,9	8,2	8,6	8,8	8,9	10,0	13,5	14,6
Otras carnes	Kilos	1,1	0,8	0,7	1,2	1,7	1,6	1,2	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Leche	Litros	121,0	128,4	108,2	92,7	90,4	86,5	87,3	98,3	99,9	106,9	112,7	119,2	126,8	136,8
Azúcar	Kilos	27,5	37,6	29,0	35,3	41,6	27,2	37,1	39,9	35,5	33,5	34,6	39,7	42,3	35,8
Aceite	Litros	8,9	8,0	8,1	9,3	7,7	8,7	8,3	8,2	8,2	8,1	8,9	8,3	9,9	10,5

Fuente: Elaborado por ODEPA con antecedentes INE y Banco Central

Nota: Otras carnes incluye equino y caprino

cápita, siendo especialmente significativos los incrementos evidenciados en el consumo de las carnes y los lácteos

También en el ámbito interno, se tomaron una serie de medidas para mejorar el manejo de los mercados internos agrícolas. Se fortaleció la operatoria de la ex-Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), hoy Oficina de Estudios y Políticas Agropecuarias, dedicándola a establecer sistemas de información para los productores, utilizando modernos sistemas computacionales y de información geográfica con apoyo satelital (SIG), y se establecieron legislaciones y normativas que buscaron modernizar y dar mayor transparencia al proceso comercializador. En tal sentido apuntaron la nueva Ley sobre Bolsa de Productos Agrícolas y la Ley y Reglamento para la Tipificación de Carnes. Pero sin duda los mayores esfuerzos en este ámbito se volcaron a hacer más eficiente la acción de la sociedad anónima estatal llamada Comercializadora de Trigo S.A. Esta entidad, creada a mediados de los ochenta al iniciarse la aplicación de las bandas de precios y al constatar el gobierno militar que los intentos por regular el mercado interno de trigo utilizando entidades privadas fracasaban, fue establecida con una visión de «mal menor» y con carácter transitorio. El nuevo gobierno la visualizó como un elemento clave en la regularización del mercado triguero y posteriormente de los otros granos. El carácter fuertemente oligopsónico de estos mercados hacía indispensable, a fin de evitar que las bandas operaran en favor de los intermediarios, la operación de un ente que, sin entrar a subsidiar al productor, garantizara la eficaz operación del mercado. Las reglas de operación de la empresa fueron claras y simples desde el principio. Fijar sus precios de intervención o compra con anterioridad a la siembra. Estos precios están estrechamente relacionados al piso de la banda, del cual se descuentan los costos de almacenaje y financiamiento de *stocks*, de tal modo que el precio resultante permite cubrir los costos de la empresa. Abrir los poderes compradores principalmente en aquellas zonas apartadas con escasos compradores y de concentración de producción de pequeños agricultores, utilizando, en lo posible, a organizaciones de productores para comprar *por encargo* de COTRISA, como una forma de fortalecer las organizaciones y abaratar costos. Como resultado de estas reglas claras y estables, el mercado del trigo, que se encontraba en grave estado de desajuste al momento de asumir el gobierno democrático, se regularizó prontamente y operó fluidamente en los tres años siguientes. A la vez, la empresa se deshizo —sin incrementar las pérdidas en que había incurrido la administración anterior— de *stocks* de trigo acumulados en el período anterior, y hacia finales del gobierno comenzó a generar utilidades. Es interesante destacar que en los últimos años la credibilidad generada por la política ha sido tal que COTRISA ha efectuado compras reales por alrededor del 1% de la producción, sin embargo, el mercado ha quedado perfectamente regulado. La operatoria de COTRISA se expandió transitoriamente a los mercados del maíz y del arroz durante la temporada 1993, y acaba de comenzar a intervenir el mercado del maíz nuevamente. Ello fue

necesario por la forma oligopsonica en que comenzaron a operar los compradores internos. En este caso la intervención es más compleja, ya que en estos productos no existe una banda de precios que le otorgue un seguro para intervenir. En todo caso, la acción de COTRISA se enmarcó siempre en los principios enunciados, entrando a comprar al valor equivalente al costo de importación. Nuevamente, en estos casos el resultado fue el mismo: una pequeña compra por COTRISA y la pronta regularización del mercado, haciendo innecesaria su operatoria posterior. Ello ocurría, sin embargo, provocando un alza en el precio ofertado por los compradores privados al inicio de cosecha de un 20% para el arroz y de un 12% para el maíz, al mismo tiempo que rebajaba el precio cobrado al consumidor. (Es preciso consignar que COTRISA se adjudicó una propuesta pública para abastecer de arroz al Servicio de Salud, por ofertar el menor precio y, al mismo tiempo, haciendo una ganancia en la operación.)

En el ámbito de los mercados externos, el gobierno de Aylwin buscó capitalizar, comercialmente, la buena voluntad política que se había generado en el contexto internacional con el advenimiento de la democracia y desplegó una importante ofensiva que se orientó a América Latina y la dinámica región de Asia-Pacífico en forma prioritaria. Instrumento fundamental en esta estrategia fueron los diversos viajes encabezados por el presidente y donde se hacía acompañar por sectores políticos de gobierno y oposición, sectores privados y público y representantes laborales. En el caso de América Latina, este esfuerzo político-económico se complementaba con la negociación de tratados de libre comercio o de complementación económica bilaterales. Fruto de estos esfuerzos es que las exportaciones hortofrutícolas hacia las dos regiones prioritarias se incrementaron sustancialmente, en especial hacia América Latina, que ya constituye el tercer mercado en importancia (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Exportaciones hortofrutícolas por destino
(Porcentajes sobre caja)

Region de destino	Participacion porcentual				Tasa variacion % acumulada anual
	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	
USA y Canadá	50,1	41,7	40,4	42,0	0,2
Europa	34,8	43,4	44,7	35,3	6,7
Latinoamerica	5,6	7,3	7,3	14,0	44,0
Medio Oriente	6,9	5,5	5,1	5,2	-3,2
Lejano Oriente	2,6	2,1	2,5	3,3	15,3
África	0,0	0,0	0,0	0,3	517,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente ASOCEXPOR SAG

APOYOS A LA OFERTA

Dos fueron los elementos centrales de apoyo a la capacidad de respuesta de los productores investigación y transferencia tecnológica, y riego

a *Investigación y transferencia tecnológica* Consciente del carácter clave de ambos elementos en la nueva etapa de modernización sectorial, el nuevo gobierno orientó buena parte de sus esfuerzos en este sentido Así, se negoció con el BID un crédito para fortalecer y modernizar al INIA, el cual permitió readecuar su institucionalidad interna y definir y ejecutar nuevas prioridades en ambos campos

Las adecuaciones institucionales apuntaron a descentralizar su operatoria a fin de hacer la investigación más sensible a las prioridades que surjan del terreno Para ello también se establecieron comités asesores externos con participación de medianos y pequeños agricultores, así como de los directivos regionales del sector público agrícola En tanto, en materia de nuevas prioridades se revirtió una directiva del gobierno anterior, en orden a que el INIA debía atender preferentemente a los agricultores medianos y grandes y se le otorgó el mandato preciso de privilegiar en las acciones de investigación y transferencia a los sectores más desfavorecidos pequeños productores y zonas de secano A la vez, se priorizó la investigación en sistemas productivos medioambientalmente sanos y se reforzó en forma importante la acción en tecnologías de punta (biotecnología, reproducción *in vitro*, etcétera)

En el ámbito de la transferencia tecnológica, al inicio del gobierno se firmó un convenio con INDAP mediante el cual se estableció un programa conjunto para transferir tecnología al pequeño productor Mediante este programa se crearon Centros de Ajuste y Transferencia Tecnológica (CATT) en campos de los agricultores, lográndose cubrir, durante el período, cerca del 50% de las zonas atendidas por INDAP

Si bien la prioridad de la acción de INIA se orientó hacia los pequeños productores, los productores comerciales continuaron recibiendo el apoyo de INIA para sus Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT), sólo que esta vez debieron comenzar a cancelar los costos del servicio Al mismo tiempo, se procedió a incorporar la asistencia gerencial, a fin de mejorar los niveles de rentabilidad de sus actividades, en vista al proceso de estrechamiento de márgenes que estaba ocurriendo

Por último en este aspecto, se establecieron nuevos instrumentos de apoyo a la investigación mediante la creación de dos fondos que aportan recursos públicos a esfuerzos de investigación desarrollados por universidades, institutos tecnológicos y sector privado De ellos, cerca del 50% se canalizó hacia el sector silvoagropecuario

b *Riego* Para un país con el grado de aridez de Chile, el riego representa una de las mejores formas de aprovechar su principal ventaja natural el clima Sin riego, las alternativas productivas se ven severamente restringidas, de modo que la provisión de agua en la temporada seca

representa un instrumento de política esencial para favorecer la diversificación productiva. Sin embargo, hacía prácticamente veinte años que no se llevaba a cabo un programa importante de riego. El nuevo gobierno desarrolló un ambicioso programa que incluyó obras mayores, medianas y pequeñas, a lo largo de todo el país. Dicho programa significa la inversión de cerca de US\$ 500 millones y permitirá, al cabo de diez años, incrementar en cerca de 30% el área regada del país. Especialmente significativa ha sido la explosiva demanda por parte de los pequeños productores de obras de carácter predial. En efecto, el nuevo gobierno flexibilizó la aplicación de la ley que reglamentaba la bonificación a las obras de pequeño riego, permitiendo que accedieran a este beneficio los pequeños productores, que prácticamente no habían hecho uso de él. El resultado de esta flexibilización fue que durante el período se presentaron medio millar de proyectos, beneficiando a unos 27 000 campesinos y que regarían 130 000 hectáreas, más que lo que regará el proyecto nacional de obras medianas.

c *Preservación del patrimonio sanitario* También en apoyo a la oferta sectorial, se puso en marcha un proyecto con financiamiento del BID que ha permitido reforzar todo el accionar del servicio agrícola y ganadero.

Políticas de preservación de los recursos naturales renovables

Las políticas en este ámbito se orientaron a revertir el deterioro ocurrido en cada uno de los recursos de interés para la sustentabilidad de la producción sectorial, principalmente aire, agua, suelos y bosques.

a *Aire* En este ámbito se estableció una normativa con el fin de fijar niveles máximos de emisión de SO_2 y material particulado para proteger aquellas áreas de interés por sus recursos naturales renovables y también de interés silvoagropecuario. Asimismo, se establecieron obligaciones a las megafuentes de contaminación en las áreas rurales de crear redes de monitoreo de las emisiones para determinar programas de reducción de las emisiones, poniéndose varios de ellos en práctica.

b *Aguas* El gobierno inició un programa de tratamiento de las aguas servidas en los principales centros urbanos, y se reglamentó el cultivo en aquellas zonas regadas con aguas fuertemente contaminadas, prohibiéndose el cultivo de hortalizas de hoja que crecen a ras de suelo en ellas.

c *Suelos* En este aspecto se revirtió la política de libre transferencia de suelos agrícolas a usos urbanos, preparándose una legislación que busca regular en mejor forma esta transferencia, preservándose los suelos de mayor calidad para su uso agrícola. Esta legislación está pendiente en el Congreso.

Conscientes de la estrecha relación entre pobreza y deterioro de los recursos naturales, el gobierno, con apoyo del Banco Mundial, comenzó la preparación de un programa de alivio de la pobreza rural y de conservación de recursos en el secano de la Cordillera de la Costa, donde se presentan los mayores problemas erosivos del país. A la vez, se encuentra

en formulación un programa de protección y manejo racional de seis de las cuencas con mayores problemas de destrucción vegetacional y de suelos en el país

d *Bosques* Los mayores esfuerzos en el ámbito de la preservación y mejoramiento de los recursos naturales se orientaron a la protección de los bosques, donde la dinámica acción del sector privado estaba provocando serios deterioros

Se fortaleció la acción de prevención y control de los incendios forestales y se incrementó casi en cinco veces el número de controles a los planes de explotación forestal. Desgraciadamente, las múltiples deficiencias que presenta la jurisprudencia en el país han significado que en este campo una mínima parte de las infracciones denunciadas fueran cursadas por los tribunales. Se hicieron importantes esfuerzos por potenciar las áreas silvestres protegidas que cubren un 18% del territorio nacional, incorporando a la iniciativa privada para el desarrollo eco-turístico de ellas, y se amplió la cobertura del sistema en 65 000 hectáreas.

Pero sin duda, la iniciativa de mayor relevancia en este aspecto fue el envío al Parlamento de una Ley de Protección y Desarrollo del Bosque Nativo, que fue aprobada por la Cámara de Diputados y se encuentra pendiente en el Senado. La legislación busca proteger este recurso y regular su explotación sustentable, lo que permitiría incorporar unos 4 millones de hectáreas de bosque productivo a la economía forestal.

El entorno favorable a la explotación forestal significó que en los tres últimos años de gobierno se batieran las marcas históricas de plantaciones forestales, las cuales sobrepasaron las 100 000 hectáreas anuales. Si se compara con un nivel de explotación de 30-40 000 hectáreas por año, se puede apreciar que el *stock* de bosques se ha ido incrementando a un ritmo de al menos 40 000 hectáreas por año (ver cuadro 3)

Cuadro 3
Evolución de las plantaciones forestales

Año	Superficie total plantada por forestación (ha)
1989	86 705
1990	94 130
1991	117 440
1992	130 646
1993*	146 323
Total	575 224

Fuente: CONAF (Departamento de Control Forestal)

* Estimaciones

Políticas de apoyo a la pequeña agricultura y de combate a la pobreza rural

Como ya se señaló, fueron estas las políticas prioritarias que se aplicaron durante el período. Ellas apuntaron esencialmente a mejorar la inserción de los campesinos y pobres rurales en la modernidad. Las políticas se orientaron a favorecer a tres grupos-objetivo diferentes: los agricultores familiares, los pobres rurales y las organizaciones campesinas. El sesgo productivo que presentan los diversos instrumentos de que dispone el Ministerio de Agricultura significó que los mayores esfuerzos se volcaran a favorecer a los pequeños productores, sin por ello dejar de considerar también a los pobres rurales en general.

Apoyo a la pequeña agricultura familiar

En este ámbito las acciones se orientaron a incrementar y mejorar los recursos tecnológicos y financieros que se hacían disponibles para los pequeños productores, se pusieron en práctica nuevos programas que apuntaban a potenciar los recursos productivos en manos de los pequeños productores, y se buscó mejorar la inserción de su producción en los mercados.

a *Desarrollo tecnológico*. A fin de no correr el riesgo de desarticular un programa que estaba en operación y, a pesar de las críticas que existían respecto a él, en los primeros años se procedió a ampliar la cobertura del programa de transferencia tecnológica que estaba en operación desde el gobierno militar. Mientras ocurría esto, se realizó una profunda evaluación del programa en conjunto con las organizaciones campesinas y de los organismos no gubernamentales (ONG) con experiencia en el ámbito de la transferencia tecnológica. Como resultado de este análisis se introdujeron una serie de mejoramientos a la operatoria del programa a fin de hacerlo más sensible a las necesidades de los usuarios. Los principales cambios introducidos fueron los siguientes:

- Estrecha relación de los agentes privados de extensión agrícola con la labor del INIA, mediante el convenio INDAP-INIA antes nombrado y la operatoria de los CATT.
- Creación de mecanismos de participación de los beneficiarios y sus organizaciones en la elaboración, acompañamiento y evaluación del programa.
- Cambio de la modalidad de extensión, de la atención individual, a la atención grupal, condición indispensable tanto para mejorar la eficiencia del programa como para fomentar la organización en la base.
- Establecimiento de una planificación microrregional y con un horizonte de mediano plazo para las acciones de transferencia tecnológica.
- Flexibilización de la normativa del programa a fin de poder incorporar realidades locales, así como nuevos programas co-financiados por

ONG, municipios, etcétera, que incluyeran otras actividades de desarrollo además de la transferencia tecnológica

– Mayor transparencia en el proceso de adjudicación de los subsidios de asistencia técnica a las empresas transferencistas, el cual pasó a ser anónimo

– Establecimiento de un programa de mejoramiento de la calidad de la transferencia mediante la capacitación permanente de los extensionistas y el apoyo con medios audiovisuales y de comunicación masiva

A la vez, el programa expandió fundamentalmente su cobertura, duplicando prácticamente los niveles de atención, al pasar de 26 000 campesinos atendidos en 1989 a 51 000 en 1993

b *Recursos financieros para la pequeña agricultura familiar* En este aspecto, esencial para incorporar al campesino a la modernidad, se tomaron diversas acciones que apuntaron a ampliar el universo de los beneficiarios, incorporando a grupos más pobres y a las organizaciones dentro de ellos, y a ensanchar la cobertura del programa. Se crearon así las líneas de crédito básico para los sectores más pobres y el crédito a organizaciones, y se amplió la cobertura de 47 600 campesinos favorecidos en 1989 a 72 000 en 1993. A la vez, como una forma de cumplir su función de prestatarlo de último recurso, se inició un programa de graduación de aquellos clientes más desarrollados hacia la banca, utilizando para ello los subsidios generados por el Programa de Asistencia Financiera para Pequeñas Empresas

c *Programas de potenciamiento de los recursos de la pequeña agricultura* Se ejecutaron diversas acciones que buscaban potenciar el escaso recurso tierra que poseen los pequeños productores. En esta categoría cayeron los programas de riego campesino, los de forestación y de titulación. Ya se ha mencionado la importancia del programa de regadío, baste sólo agregar que hasta la llegada del gobierno democrático los sectores campesinos prácticamente no habían accedido al beneficio del subsidio al riego, esencialmente por dos razones: debían competir en licitaciones abiertas con productores comerciales que ofrecían solicitar un menor porcentaje de subsidio que el máximo permitido por la ley, lo cual les otorgaba puntos adicionales en la licitación, y porque los estudios y obras debían ser prefinanciados antes de recibir la bonificación. El nuevo gobierno estableció concursos separados para pequeños productores e INDAP, en convenio con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), otorgaron el financiamiento para ejecutar los estudios y las obras. La respuesta del sector campesino fue explosiva, como ya se señaló, y ha puesto a dura prueba a la institucionalidad pública para responder.

El programa de forestación campesina apunta a incorporar al pequeño productor agropecuario a la producción forestal, uno de los sectores dinámicos y con buenas perspectivas futuras, así como a generar el autoabastecimiento familiar en combustible, reduciendo así la fuerte presión que existe sobre el Bosque Nativo para abastecerse de leña. El programa

significó forestar más de 27 000 hectáreas en predios de pequeños productores

Por último, es clara la importancia de que el pequeño productor posea títulos de dominio saneados. Ello le permite acceder a los mercados formales de crédito, de tierra y los diversos subsidios estatales. Durante el período se regularizaron más de 50 000 títulos a nivel nacional.

d *Apoyo a la inserción en mercados* Se trata sin duda del elemento más importante en la modernización de la pequeña agricultura, pero donde la experiencia estatal es difícil de aplicar. Por ello la estrategia seguida ha sido principalmente la de dar apoyo a la acción de las organizaciones en este campo, haciendo INDAP el papel de coordinador y facilitador entre canales de comercialización expeditos y competitivos y las organizaciones campesinas. En tal sentido, se estructuraron convenios con la ya mencionada COTRISA para operar poderes compradores de trigo por parte de organizaciones, con comercializadores de leguminosas, mediante licitaciones abiertas de lotes de producción campesina, con empresas procesadoras de leche a fin de establecer centros de acopio lechero para los pequeños productores y obtener así los premios asociados con volumen, nivel de acidez, etcétera, entre otras iniciativas. Pero sin duda el esquema más promisorio es el que se ha ido estructurando con las agroindustrias, mediante el cual INDAP ofrece canalizar crédito y transferencia tecnológica a través de la agroindustria a condición de la estructuración de un contrato de producción con seguridad de mercado, abastecimiento de insumos y condiciones de pago justas para los beneficiarios de INDAP. Estos programas se iniciaron luego del segundo año de gobierno, habiendo operado en forma satisfactoria los de trigo y lácteos y estando en sus inicios los de leguminosas y agroindustria.

Programas de combate a la pobreza rural y apoyo a grupos vulnerables

No obstante la falta de instrumentos específicos para apoyar a los grupos pobres sin tierra o con escasez de ella, se realizaron una serie de acciones originadas en el ministerio. Ellas incluyeron dos programas de desarrollo rural en localidades pobres de la Región de la Araucanía (donde se concentra la población indígena de Chile) y que apuntan a desarrollar iniciativas de promoción productiva y social identificadas y ejecutadas por la propia comunidad. Sin duda el esfuerzo más interesante en este sentido fue la operación del programa de lucha contra la sequía que por tercer año consecutivo afectó a Chile durante 1990-91. Siguiendo este enfoque participativo se beneficiaron a unos 300 000 pobres rurales en las zonas afectadas con diversos proyectos de infraestructura social identificadas y construidas por ellos mismos. A la vez se inició, luego de la democratización de los municipios en 1992, una modalidad de apoyo en convenio con las municipalidades de localidades rurales pobres para ejecutar diversas actividades de desarrollo rural.

A la vez, se han estructurado programas nacionales de apoyo a grupos vulnerables, como es el caso de la incorporación plena de la mujer en los programas regulares de INDAP, en especial en los de transferencia tecnológica, donde se capacitaron unas 34 000 mujeres en el período, así como la estructuración de talleres de formación y capacitación a lo largo de todo el país, respondiendo a las demandas y necesidades planteadas por las propias beneficiarias. También de gran interés fueron los programas de apoyo a la inserción productiva de los jóvenes rurales. En conjunto con ONG, organizaciones campesinas y otras instituciones, se apoyaron y estimularon iniciativas productivas y de microempresarios en el área de la producción en invernaderos, agroindustria pequeña, comercialización, articulando en un proyecto económico empresarial instrumentos tales como el crédito, la tecnología, la capacitación y la gestión.

Apoyo a las organizaciones campesinas

Es imposible lograr la plena modernización de la pequeña agricultura si no se cuenta con organizaciones fuertes, representativas y que presten los necesarios servicios a sus socios. Por ello, desde sus inicios el gobierno buscó privilegiar la organización de los productores y apoyar el fortalecimiento de ellas. Para tal efecto, se establecieron diversas instancias de participación de los dirigentes a fin de incorporar sus propuestas dentro de la política del gobierno, primero a nivel central, las que luego se han ido estructurando en las regiones. Fruto de estos contactos es que se hicieron las modificaciones ya reseñadas en los programas de transferencia tecnológica, la estructuración de los programas de inserción en mercados, entre otros hechos concretos surgidos con el insumo de la organización.

Los principales apoyos a la organización se refieren, en primer lugar, al establecimiento de un sesgo organizativo en todos los programas de desarrollo campesino ejecutados por el Estado. Así, se estructuró el programa de transferencia tecnológica a partir de la atención grupal y se favoreció en la adjudicación de los subsidios estatales a aquellas organizaciones que contaban con equipos de transferencistas, se crearon los créditos directos a organizaciones, se favoreció la agrupación de campesinos para los proyectos de riego, y la inserción en mercados se canaliza fundamentalmente a través de las organizaciones. Pero junto con este sesgo organizativo de los programas existentes, se estableció un programa especial de asesoría técnica y gerencial a las organizaciones. En él se financia un consultor que ejecuta un plan de trabajo, con objetivos y metas precisas y por un tiempo fijo. Este programa partió en 1992 y ya ha beneficiado a 55 organizaciones de base, 26 federaciones de productores y 17 organizaciones de productores. El resultado de estas políticas ha sido que, sólo en cooperativas, se ha más que duplicado el número existente al inicio del gobierno, pasando de 60 a 134 en todo el país.

EL ENTORNO MACROECONOMICO Y LA EVOLUCION SECTORIAL

La política macroeconómica del gobierno democrático

Las presiones inflacionarias acumuladas durante el último año del gobierno militar obligaron al nuevo gobierno a aplicar durante el primer año un ajuste macroeconómico que llevó a reducir la tasa de crecimiento del producto de 9,9% en 1989 a 2,1% en 1990. Posteriormente, la economía reanunció su expansión creciendo al 6,1% en 1991, al 10,3% en 1992 y al 6,0% en 1993. Esto ocurría al mismo tiempo que la tasa de inflación disminuía anualmente y las condiciones de pago externas mejoraban también año a año. Estos resultados responden a una política macroeconómica que se caracterizó por generar importantes superávits fiscales y por mantener reglas globales de juego muy estables, profundizando la apertura al exterior (La evolución de las principales variables macroeconómicas puede observarse en los cuadros 4 y 5).

La favorable evolución de la economía generó tres efectos principales que han afectado la rentabilidad de la actividad silvoagropecuaria. Por una parte, el crecimiento sostenido de la economía en un contexto de creciente apertura al exterior ha significado un incremento en la afluencia de divisas y, con ello, una tendencia a la revalorización del peso. Esto se ve reafirmado por una mayor afluencia de capitales extranjeros, fruto del favorable entorno económico imperante, al cual se viene a agregar, con el sólido restablecimiento de la democracia en el país, un clima político conducente a la inversión de largo plazo. Así, la inversión extranjera materializada se mantiene a altos niveles durante el período, como se puede apreciar en el cuadro 6. Estos dos fenómenos generan una revalorización real del peso de 16% durante el período (ver nuevamente cuadro 6).

Cuadro 4
Evolución del Producto Interno Bruto, tasa de inflación, tasa de desempleo, saldo presupuestario, saldo de balanza de pagos
(Período 1989-1993)

Variables macroeconómicas	Años				
	1989	1990	1991	1992	1993
Tasa de crecimiento del PIB (%) ¹	10,1	3,0	6,1	10,3	5,8
Tasa de inflación (%) ²	21,4	27,3	18,7	12,7	12,2
Tasa de desempleo (%) ³	6,15	6,1	6,4	4,8	4,7
Saldo presupuestario (%) ⁴	2,39	0,58	1,83	2,12	1,60
Saldo de balanza de pagos ⁵	437	2 368	1 238	2 498	n d

1 Elaborado por ODEPA con información del Banco Central (en millones de pesos de 1986)

2 Fuente INE

3 Fuente INE Encuesta Nacional del Empleo (promedios anuales)

4 Fuente Ministerio de Hacienda División de Presupuestos (% del PIB)

5 Fuente Banco Central (millones de US\$)

Cuadro 5
Nivel de apertura total economía y sector silvoagropecuario
(Porcentaje)

Años	Apertura	
	Total economía	Sector silvoagropecuario
1975/79	33,7	45,9
1980/84	33,4	44,2
1985/89	47,5	52,8
1990/93	51,9	54,5

Fuente Elaborado por ODEPA

Notas técnicas

Se entiende por grado de *apertura* a la relación entre la suma de las exportaciones y de las importaciones con el PGB a nivel del país y del sector silvoagropecuario

Las exportaciones importaciones PBG nacional y PBG silvoagropecuario se consideraron en US\$ nominales

Las exportaciones silvoagropecuarias consideran el nivel primario. Se excluyen las exportaciones de productos procesados

Las importaciones de productos agropecuarios se clasifican de acuerdo al criterio de representación del Banco Central: bienes de consumo de origen agrícola; bienes intermedios de origen agrícola; importación de ganado reproductor

Cuadro 6
Evolución de las exportaciones totales, inversión extranjera y tipo de cambio
(Período 1983-1993)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Exportaciones totales ¹	3 831	3 651	3 804	4 191	5 224	7 052	8 808	8 310	8 929	9 986	9 202
Inversión extranjera ²	208	196	165	259	541	845	970	1 323	957	996	1 666
Tipo de cambio real ³	75,4	78,4	101,2	100,0	96,1	99,1	93,3	86,7	83,9	77,7	80,3 ⁴

1 En millones de US\$ corrientes precio FOB

2 En millones de US\$ corrientes

3 Índice 1986 = 100

4 Cifra a noviembre de 1993

Fuente Banco Central e INE

Por otra parte, el constante crecimiento económico dentro de un marco abierto al exterior, junto con la liberalización de la actividad sindical y la activa búsqueda por parte del gobierno de dosis crecientes de equidad social, significan un fuerte crecimiento del empleo y, por tanto, una constante alza en los salarios, como se puede apreciar en el cuadro 7

Cuadro 7
Evolución del empleo, salario mínimo y costo de mano de obra
(Período 1989-1993)

	1989	1990	1991	1992	1993
Empleo ¹	4 425	4 460	4 540	4 773	4 986
Salario mínimo ²	15 455	17 532	18 753	19 464	20 668
Costo mano de obra ³	100,0	101,8	123,2	143,6	158,8

1 Fuerza de trabajo ocupada (miles de personas) cifras de octubre diciembre de cada año

2 Ingreso mínimo valores a diciembre de cada año (abril de 1989 = 100)

3 Índice 1989 = 100

Fuente INE y ODEPA

Si a estas tendencias se agregan dos efectos venidos del exterior pero que refuerzan los tres factores anteriores —la baja en los precios internacionales de un conjunto de productos agrícolas de consumo interno y las crecientes prácticas proteccionistas por parte de los países de destino de las exportaciones hortofrutícolas chilenas—, se puede apreciar un clima de reducción de expectativas de expansión productiva para el sector. Es preciso recordar que el sector agrícola en Chile es esencialmente transable y abierto al exterior, teniendo como único elemento de protección un arancel parejo vigente para todas las importaciones y que fue rebajado durante el período del 15 al 11%. Asimismo, las bandas de precios son sólo un elemento estabilizador y no provocan protección sino temporalmente.

La respuesta del sector

No obstante lo anterior, la producción global continuó expandiéndose, sólo que a una tasa menor que en el período de recuperación de la crisis (1983-89). En efecto, el PIB sectorial creció durante el período al 3,8% anual y el valor bruto de la producción agrícola lo hizo al 5,1%, como se puede apreciar en el cuadro 8.

Sin embargo, estas cifras esconden profundos cambios que se fueron experimentando al interior del sector, ya que el principal efecto de las condiciones macroeconómicas se hizo sentir sobre los cultivos anuales de mercado interno, llamados cultivos tradicionales. Ellos caen en 10% durante el período y la superficie dedicada a ellos lo hace en 280 640 hectáreas desde 1987-88, año del máximo cultivo de estos rubros. En cambio, las hortalizas, las frutas, la producción ganadera y el subsector forestal se expanden sustancialmente, como se puede apreciar en los cuadros 9 y 10. En efecto, en el cuadro 10 se puede ver que la superficie dedicada a estos subsectores se expande y compensa con creces la disminución en cultivos tradicionales, de modo que la superficie dedicada a praderas naturales

Cuadro 8
Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto Sectorial y del Valor
Bruto de la Producción
(Período 1986-1993)
(Porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1993/1989
PIB sectorial (% var)	6,9	9,6	12,9	2,6	8,5	2,3	4,0	1,0	3,8
Valor Bruto Producción (% var) n d	10,1	10,0	5,0	9,2	3,1	7,8	1,0	5,1	

Fuente Elaborado por ODEPA con información del Banco Central

Cuadro 9
Valores de la producción silvoagropecuaria

Sectores	Valor de la producción (millones de US\$ de 1986)		Variación 89-93 (%)	
	1989	1993*	Media anual	Acumulada
Cultivos tradicionales	172 500	155 861	-2,5	-9,6
Hortalizas	54 914	66 535	4,9	21,1
Frutas	181 299	269 171	10,3	48,3
Pecuario	171 824	210 738	5,2	22,6
Forestal	41 782	59 916	9,4	43,4
Total silvoagropecuario	622 318	762 221	5,1	22,4

Fuente ODEPA (cifras provisionales)

* Estimación

(abandonada) incluso disminuye en el período. Así, entonces, se ha estado produciendo en el sector un profundo cambio en la estructura de producción que ha significado una drástica disminución de los terrenos dedicados a la actividad agrícola tradicional, algunos de los cuales se han continuado cambiando a usos frutales y hortícolas, siguiendo la tendencia que venía manifestándose desde los años setenta, aun cuando incluso en estos rubros se aprecia una disminución en su expansión. En cambio, es la ganadería y la actividad forestal la que ocupa su lugar. La primera fundamentalmente succionada por la fuerte expansión de la demanda interna como producto de la acelerada redistribución de ingresos provocada por las medidas macroeconómicas de mejoramiento social (acelerado mejoramiento del salario mínimo, de la asignación familiar y continuas bajas en los niveles de desempleo, ver nuevamente cuadros 4 y 7), mientras que el sector

Cuadro 10
Cambio del uso del suelo
Regiones II a X
(Miles de hectáreas)

	1987/88	1992/93	Variación 92/93-87/88
Cultivos anuales	1 074 500	793 860	-280 640
Frutales y viñas	236 860	265 530	28 670
Hortalizas y flores	70 180	88 380	18 200
Empastadas artificiales	374 610	448 950	74 340
Barbechos	167 990	186 360	18 370
TOTAL TIERRAS CULTIVO (A)	1 924 140	1 783 080	-141 060
Praderas mejoradas	432 510	452 150	19 640
Praderas naturales	3 853 880	3 687 850	-166 030
TOTAL PRADERAS (B)	4 286 390	4 140 000	-146 390
Otros suelos, incluido forestal	2 554 590	2 823 150	268 560
Forestal ¹ (C)	1 181 808	1 484 278	302 470
(A) + (B) + (C)	7 392 338	7 407 358	15 020

Fuente Elaborado por ODEPA con información INE INFOR

1 Corresponde a plantaciones industriales de pino radiata y eucaliptus

forestal se expande como respuesta a la evidente ventaja natural que el país posee en este campo frente a un mercado externo con perspectivas de largo plazo favorables y un entorno de políticas económicas y sectoriales percibidas como favorables por el sector privado

Estos cambios, sin embargo, no se han efectuado sin costos. La irrupción del sector forestal en los terrenos agrícolas significa profundos cambios en los patrones de poblamiento y genera fuertes presiones políticas al producirse el desarraigo de los pobladores de los terrenos forestados. No obstante estos problemas, los indicadores indirectos de salud económica del sector permanecen positivos. Los niveles de desempleo rural disminuyeron consistentemente en el período, al igual que el desempleo general, y la inversión sectorial continuó siendo cuantiosa (ver cuadro 11). A su vez, el balance comercial silvoagropecuario continuó expandiéndose durante todo el período, salvo un pequeño retroceso el último año, producto del profundo impacto que provocó en las exportaciones frutícolas la aplicación de las sobretasas arancelarias por parte de la Unión Europea (ver cuadro 12).

No obstante lo anterior, el efecto del entorno macro sobre la rentabilidad de los principales rubros tradicionales de la agricultura chilena generó un clima de crisis y ha provocado fuertes presiones por proteger estos rubros de la competencia externa. El gobierno, sin embargo, mantuvo y ha

Cuadro 11
Estimación de la inversión privada 1993
(Cifras en millones de dólares corrientes)

Subsector	Primario	Agroindustria	Total
Frutícola	50	100 ¹	150
Vitivinicola	24	36	60
Pecuano	150	70	220
Forestal ²	143	2 400	2 543
Tractores	132	n d	132
Total	499	2 606	3 150

1 Incluye la agroindustria relacionada con hortalizas y otros cultivos menores

2 No se ha incluido el aumento en el acervo de capital atribuido al crecimiento natural de las plantaciones que se calcula en 990 millones de dólares anuales

Fuente ODEPA cifras provisionales

mantenido inalterable su decisión de no ceder a esta tentación aun cuando se otorgaron apoyos especiales para ayudar a los productores de rubros tradicionales a efectuar ese tránsito, mediante programas específicos en créditos especiales y apoyo técnico sin entrar a distorsionar el mecanismo asignador de recursos

BALANCE Y SUGERENCIAS

La experiencia chilena de los últimos años muestra algunos hechos que pueden ser de interés para el resto de los países de la región

a Queda clara la estrecha relación que guarda la política macroeconómica y el desempeño sectorial Este hecho, que ha sido continuamente repetido en los textos de investigaciones recientes, está siendo vívidamente experimentado por el sector en Chile El sector no tiene instrumentos que puedan afectar favorablemente su rentabilidad si el entorno macroeconómico opera en el sentido inverso Los instrumentos utilizados por el Ministerio de Agricultura en Chile apuntaban fundamentalmente a crear las condiciones para facilitar la reconversión productiva que los mercados indicaran, dando un especial apoyo a quienes estaban de partida en peores condiciones para enfrentar este proceso, esencialmente sectores de pequeña agricultura y zonas de secano Pero ellas no podían devolver a los «cultivos tradicionales» la rentabilidad perdida por efecto de la apreciación del peso

b En el caso chileno, la agricultura lideró la recuperación económica luego de la crisis de 1982-83, pero una vez que el crecimiento del resto de la economía se hace autosustentado, los diversos cambios que van aparejados con este proceso afectan desfavorablemente al sector agrícola, el cual a su vez tiene límites físicos para crecer en forma sostenida a tasas del 6 ó 7%

Cuadro 12
Balanza comercial de productos silvoagropecuarios
(Millones de dólares de cada año)

	1989	1990	1991	1992	1993*	Tasa de variación (%)	
						Acum anual	Acum 89/93
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS							
<i>Primarios</i>	802,6	1 093,3	1 363,0	1 378,3	1 265,0	8,8	40,2
Agrícolas	107,5	96,6	73,4	107,0	95,0	-3,0	-11,2
Frutícolas	552,6	747,5	999,1	988,2	868,0	12,0	57,0
Hortícolas	19,8	28,8	32,4	25,1	28,0	9,0	41,4
Pecuarios	30,1	25,3	21,8	18,8	14,0	-17,4	-83,5
Forestales	92,6	205,1	236,3	238,3	280,0	29,4	180,5
<i>Industriales</i>	977,9	1 029,4	1 145,2	1 429,2	1 501,0	11,3	53,5
Agrícolas	68,1	61,0	56,4	54,0	53,0	6,0	22,2
Vinos y alc	37,0	71,9	88,4	121,8	150,0	41,8	305,4
Frutícolas	95,6	117,7	187,8	228,6	217,0	22,7	127,0
Hortícolas	67,5	93,8	102,4	135,0	145,0	21,1	114,8
Pecuarios	40,4	43,7	50,1	50,4	46,0	3,3	13,9
Forestales	689,3	641,3	660,1	839,4	990,0	7,4	33,0
TOTAL EXPORTACIONES	1 780,5	2 122,7	2 508,2	2 807,5	2 766,0	11,6	55,3
IMPORTACIONES DE PRODUCTOS							
Alimentarios	214,0	290,5	403,1	539,7	520,0	24,9	143,0
No alimentarios	55,2	84,0	100,7	99,4	105,0	17,4	90,2
TOTAL IMPORTACIONES	269,2	374,8	503,8	639,1	625,0	23,4	132,1
BALANZA COMERCIAL DE PRODUCTOS							
SALDO	1 511,3	1 747,9	2 004,4	2 168,4	2 141,0	9,1	41,7

Fuente: Elaborado por ODEPA con información del Banco Central de Chile

* Proyección

Los dos cambios estructurales claves que se producen en el caso chileno y que afectan desfavorablemente la rentabilidad sectorial son la afluencia de capitales externos y el continuo y acelerado crecimiento económico en condiciones de pleno empleo laboral. Ambos fenómenos se producen en forma simultánea con la llegada del gobierno democrático, el cual, al

mantener las normas económicas estables y agregar a ellas un sistema político sólidamente establecido, generó las condiciones para una fuerte afluencia de capitales y un crecimiento económico sostenido. En otras palabras, la agricultura se transforma en el primer sector en sufrir los efectos del éxito económico general.

c En esta situación, surgen de inmediato las presiones proteccionistas, las cuales se expresan con fuerza en el ámbito político. En el caso chileno, esta fue la situación en la contienda parlamentaria, no así en la presidencial, donde los temas de mayor relevancia nacional se ventilaban. Es interesante reseñar que los países desarrollados, enfrentados a este dilema. Europa y Estados Unidos en la posguerra y los primeros «tigres» asiáticos en los años cincuenta, optan por el camino fácil de la protección.

d El ajuste sectorial que requiere este proceso de desarrollo acelerado debe efectuarse tarde o temprano. Los países desarrollados han podido retardarlo cuarenta años, nuestros países no tienen ni recursos internos, ni capacidad política internacional para lograr diferirlo tanto tiempo. Más bien, el camino alternativo que está siguiendo Chile es el de otorgar apoyos públicos transitorios y no distorsionadores del proceso de asignación de recursos para acelerar el proceso de ajuste. Vale decir, apoyar a los productores a acelerar el tranco en el sentido del mercado y no contra él. Esta fue la estrategia seguida por Chile en los sesenta, cuando se echaron las bases de las actuales ventajas comparativas sectoriales. Fue con apoyo público que se incentivaron las plantaciones y la industria de procesamiento frutícola, las plantaciones e industria de procesamiento forestal y los establecimientos ganaderos y lecheros de la zona sur del país. Fueron ellas claramente intervenciones a favor de lo que iba a ir determinando el mercado. Esta estrategia debe insertarse en una estrategia de desconcentración del desarrollo económico, ya que, en el fondo, los argumentos para proteger al sector agrícola son más bien argumentos para lograr un poblamiento difundido, siendo la actividad agrícola el sector económico que mayor difusión de población requiere.

Luciano Martínez, Rafael Urriola

IMPACTO DEL AJUSTE EN EL AGRO ECUATORIANO

América Latina está atravesando por profundos procesos de reestructuración de sus economías cuya estrategia fundamental gira en torno al liberalismo económico. El debate en Ecuador adopta facetas contradictorias. Si bien en el terreno político se encuentra cierto consenso acerca de la necesidad de aceptar los retos de la modernización, en el nivel de los actores sociales se plantean un cúmulo de interrogantes y oposiciones en cuanto a transitar por el camino de la apertura sin anteponer numerosas excepciones.

Las políticas de ajuste en el Ecuador se han aplicado tardíamente en relación a otros países de la región, de modo que no se pueden evaluar aún todos los impactos sociales derivados de aquellas. De los tres aspectos que caracterizan todo proceso de ajuste (aperturismo, privatización y desregulación), tan sólo el primero se ha consolidado al menos en el marco del Pacto Andino, los otros dos aspectos apenas se encuentran en marcha.

Pero una de las características diferenciadoras con respecto a la subregión ha sido que las políticas de ajuste se están aplicando con bastante resistencia de los actores sociales. Esta inédita situación no sólo puede atribuirse a factores políticos coyunturales (debilidad de consenso por parte del Ejecutivo, crisis de representatividad social en el Congreso), sino también a factores sociales (presencia de nuevos actores sociales organizados en el campo) y económicos (la inexistencia de hiperinflación en la economía presente, por ejemplo, en situaciones preajuste tanto en Bolivia como en Perú).

Los problemas sociales más acuciantes a los que se enfrenta la población más pobre son, sin lugar a dudas, el empleo, el incremento de la violencia y el deterioro de las condiciones de vida. Estos serían los impactos sociales más importantes, resultado de un proceso de «recesión rampante» de la economía ecuatoriana, reconocido incluso oficialmente. Algunos de ellos ya venían incubándose desde la década de los ochenta, como el

desempleo y la pobreza, otros se han profundizado y ampliado más recientemente, como la violencia¹

Argumentando el carácter de economía pequeña y dependiente del Ecuador se han obstaculizado reformas y se han generado posiciones que colocan trabas a la apertura. Este artículo enfatiza los aspectos relativos al sector agropecuario. En primer lugar, se describe la conformación —reciente— de los actores sociales agrarios y la estructura del empleo, luego se examina el papel jugado por el Estado en el proceso previo al ajuste, en seguida, los términos de los acuerdos en el Grupo Andino, se concluye con algunas propuestas generales y las responsabilidades del sector público y privado para lograr éxitos en este desafío.

La idea central es que Ecuador no está enfrentando ni con la profundidad ni rigurosidad necesarias las tareas que conduzcan a una adecuada reforma del sector público y a crear las condiciones deseadas de competitividad de los mercados.

Asimismo, cabe preguntarse si las principales medidas económicas han afectado al sector rural y en qué grado. Puesto que no se dispone de evaluaciones específicas sobre el tema, se acudirá a estudios recientes que permitan evaluar, aunque parcialmente, la situación de deterioro social de importantes sectores de productores rurales.

LA CONFORMACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES AGRARIOS

Ecuador inicia los procesos de reforma agraria en los años sesenta con la aceptación de los terratenientes para eliminar formas precarias de relación laboral entre campesinos y grandes propietarios. Muchas de las tierras distribuidas pertenecieron a instituciones públicas, de beneficencia o a la iglesia. El proceso de reforma agraria, más las tierras donadas por colonización, han permitido que sólo entre 1970 y 1991 se hayan distribuido más de 5 millones de hectáreas. Actualmente esta superficie equivale al 65% de la tierra disponible para cultivos y pastos. Este proceso no ha tenido repercusiones importantes en la estructura agraria puesto que, pese a los cambios en la propiedad de la tierra, prácticamente no ha variado el uso de la tierra con fines agropecuarios. Esto indica que una alta proporción de las tierras distribuidas no eran apropiadas para cultivos.

Esta distribución, junto a las parcelaciones por herencia entre los campesinos, generó una estructura de minifundización del agro. Como se sabe, es bastante difícil obtener producción agropecuaria rentable en unidades de tamaños demasiado pequeños. Si bien no hay estadísticas recientes (el último censo agropecuario data de 1974), se puede afirmar —por el censo de población de 1990— que hay 497 757 trabajadores por cuenta propia (TCP) en la rama agricultura, lo que significa un crecimiento de 35% con respecto a lo reportado en el censo de 1982. Es decir, el proceso de

1 CAAP *Ecuador Debate*, N° 31. Quito. CAAP. abril de 1994.

fragmentación no se ha reducido, pese a las dificultades para obtener ingresos suficientes en las actividades agropecuarias

De esta situación ha surgido una primera diferenciación entre los propios campesinos, aquellos que no consideran a su propia parcela como fuente prioritaria de ingresos y que, en consecuencia, los obtienen de venta de fuerza de trabajo extraparculario o de actividades no agropecuarias (algunas de ellas continúan siendo rurales) En efecto, la encuesta de hogares rurales realizada por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en 1990² señala que 39% de la población rural se ubica en actividades no agropecuarias, y que 17,7% de los TCP son mujeres, con lo cual se está confirmando la idea de que las mujeres y niños sostienen las actividades en la parcela con fines complementarios al ingreso familiar total

Por otra parte, desde inicios de los años setenta, gracias a los ingresos proporcionados por la explotación petrolera, se conforman rápidos procesos de urbanización y se consolidan grupos sociales medio urbanos estimulados por la actividad del Estado en cuanto a generación de empleos y distribución de recursos Entre los efectos que interesa destacar en este artículo estuvo la transformación de los patrones de consumo de la población, lo que permitió la irrupción de cultivos hasta entonces casi inexistentes tales como palma africana, soya, maíz duro (todos ellos vinculados a la agroindustria) Los sujetos de estas nuevas inversiones, así como los agentes de modernización en otros productos elaborados, como lácteos y frutas en conserva, son sectores empresariales cuyas fuentes originarias de capital no provenían necesariamente del agro Estos sectores –propietarios de unidades de mayor tamaño– aplican tecnologías modernas y empiezan a copar el paisaje agrícola del país al mismo tiempo que introducen mecanismos de gestión empresarial a diferencia de los mecanismos de gestión familiar de las unidades terratenientes

LOS PRINCIPALES IMPACTOS SOBRE LA ECONOMIA CAMPESINA

Los indicadores sobre el comportamiento de la producción agrícola muestran que, a excepción de la producción vinculada a la agroindustria, los productos para el mercado interno han experimentado una disminución tanto en el volumen de producción como en sus rendimientos³ No obstante, los problemas tecnológicos afectan también a algunos productos de exportación como el cacao y el café y a productos de consumo interno como la papa y la cebada Esto indica, además de la heterogeneidad tecnológico-productiva de los diversos segmentos productivos del agro ecuatoriano, las variadas respuestas de estos sectores de productores frente a las políticas de ajuste

2 INEM *Encuesta de hogares rurales 1990* Quito INEM 1992

3 Así pues el crecimiento del PIB agropecuario para 1993 solo sería del 1,3% (ver CAAP *Ecuador Debate*, N° 31 ob cit)

Al parecer, factores como el alza de los precios de los insumos y la eliminación del crédito preferencial del Banco Nacional de Fomento (BNF) incidirían en una baja directa de la producción campesina para el mercado interno. De hecho, el crédito es un recurso bastante escaso entre los campesinos. Así, por ejemplo, en los proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI) sólo el 23,7% de las unidades de producción agropecuarias (UPA) recibieron algún tipo de crédito, el que estaba concentrado en aquellas mayores de cinco hectáreas⁴. El factor regulador de los precios en situaciones de pequeños volúmenes de producción no constituiría un incentivo suficiente para incrementar la producción campesina tradicional.

Desde este punto de vista, las políticas de ajuste han adoptado un sesgo «anticampesino» y estarían empujando al pequeño productor fuera del ámbito productivo agrícola. En resumen, si se considera que la producción para el mercado interno se encuentra en crisis, que la producción de exportación (banano, café y cacao) tiene problemas de mercados internacionales y de precios, y, finalmente, que los nuevos productos para la exportación (dados los altos costos iniciales de operación y el uso de modernas tecnologías) no pueden ser desarrollados por pequeños campesinos, habría necesariamente que pensar las políticas de ajuste con una dimensión «rural» y no únicamente agrícola, puesto que muchos campesinos marginados del proceso seguirán durante un tiempo en el mismo sector.

No hay que desconocer, por otro lado, la consolidación de un importante porcentaje de campesinos medios. Según los datos de la Encuesta de Hogares del INEM, realizada en 1990, se calcula que 37% de los hogares rurales se encontrarían en esta categoría. Estos hogares, con una disponibilidad de tierra menor a veinte hectáreas y mayoritariamente ubicados en la costa, podrían ser los sujetos con posibilidades reales de respuesta frente a los desafíos de la apertura del Pacto Andino y, en general, de la «modernización» actual, siempre y cuando dispongan de mecanismos adecuados de crédito, asistencia tecnológica, manejo de mercados, comercialización e integración agroindustrial.

Por último, se observa que una de las respuestas de las familias rurales ante las restricciones de las políticas de ajuste ha sido el incremento de la mercantilización de la producción antes que el del autoconsumo. Esta tendencia se comprueba en un reciente estudio sobre los proyectos DRI a nivel nacional. En efecto, todos los estratos de productores tienen niveles importantes de mercantilización de la producción y la mayoría de productos tradicionales se orientan al mercado (papa, maíz suave, cebada, arroz, frijol). No obstante, estos cultivos están sujetos a precios muy desventajosos vinculados a los ciclos de cosecha.

4 IICA PRONADER. Informe del estudio de base, versión preliminar. Quito: IICA PRONADER, 1994 (mimeo).

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL AGRO

PROTECCIONISMO Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

El marco global de los años setenta, a diferencia de los cambios que empezaban a producirse en otros países de la región, se sustentaba en el modelo de sustitución de importaciones con un alto grado de proteccionismo. En la década de los ochenta hubo apenas tibios cambios en cuanto a la reducción del proteccionismo. El Estado ayudó al fomento de la producción nacional a través de subsidios y barreras a la competencia externa. No obstante, los resultados fueron magros en productividad. Actualmente Ecuador tiene, en la mayoría de los cultivos, rendimientos inferiores a los registrados en los demás países del Grupo Andino (GRAN), salvo Bolivia. En banano, pese a que Ecuador es el principal exportador mundial, los rendimientos son inferiores a los de otros países exportadores.

CREDITOS SUBSIDIADOS

Durante veinte años las tasas de interés del BNF, entidad pública orientada al sector agropecuario, fueron negativas en términos reales. Los beneficiarios de esta política han sido principalmente medianos y grandes agricultores. En efecto, «el porcentaje de créditos pequeños (menos de 4 000 dólares de 1980) disminuyó del 29% en 1980 al 2% en 1988, mientras que los préstamos superiores (a 40 000 dólares de la época) se incrementaron del 20% en 1980 al 60% en 1988»⁵. Por cierto, los pequeños campesinos no desean ni tienen acceso a los créditos superiores, lo que hace pensar que los objetivos de promover la pequeña producción no fueron logrados.

ARANCELES ALTOS Y TRABAS NO ARANCELARIAS

Por otra parte, el Estado procedió a imponer altas tasas arancelarias a los productos competitivos con la producción nacional. En la mayoría de los casos, especialmente en los cultivos que, a su vez, eran insumos agroindustriales de implantación reciente, se decretó la imposibilidad de importar salvo en caso de escasez reconocida en el mercado nacional. Esto permitió que se consolidaran aquellos cultivos que, como se dijo, estaban vinculados a sectores empresariales.

Sin embargo, esta política tuvo dos excepciones significativas: trigo y cebada que, coincidentemente, eran cultivos de tradición campesina. En 1970 estos cultivos ocupaban 210 000 hectáreas, y en 1992 sólo llegaron a 97 000 hectáreas, reemplazándose la producción interna con importaciones que resultaban menos caras para los industriales. En ese sentido, la protec-

5 WHITAKER M. *El rol de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador*. Quito: IDEA, 1991.

ción privilegió a las unidades empresariales en desmedro de las campesinas. Sólo el arroz constituye una excepción.

FIJACION DE PRECIOS

En el plano de la fijación de precios, hasta fines de los años ochenta las autoridades sometieron a control de precios a la mayoría de los bienes agropecuarios de consumo interno, lo cual se constituyó en un mecanismo de desestímulo para algunos productos (trigo, cebada), pero, paralelamente, hubo precios referenciales al productor que estimularon la producción (cultivos agroindustriales y leche). No obstante, nunca existieron mecanismos eficaces para controlar los precios referenciales al productor ni al consumidor. Era común que los precios recibidos por el productor fuesen inferiores a los oficiales en casi todos los productos, según la división de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Con la apertura en el marco del GRAN se ha flexibilizado y restringido la fijación de precios, y actualmente funcionan bandas de precios para algunos productos.

COMERCIALIZACION

En cuanto a la comercialización, una de las mayores dificultades de los campesinos, se creó la Empresa Nacional de Comercialización (ENAC), que sólo ha tenido participación relevante en dos productos: arroz y maíz duro. En los mejores años se ha llegado a comercializar el 39% (1992) y el 25% (1985) respectivamente. Con todo, esta empresa difiere los pagos, por lo que se ha manifestado⁶ que es necesario disponer de liquidez para acudir a la comercializadora estatal, lo cual desincentiva la participación de los productores pequeños que, aun a menor precio, prefieren ofrecer su producto directamente en el mercado privado.

TECNOLOGIA

Con el objeto de desarrollar la investigación y transferencia de tecnología se creó en 1959 el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), que realiza cerca del 85% del esfuerzo nacional en investigación sectorial. Una misión internacional que calificó el desempeño de la institución⁷ destacó, entre otras, las siguientes situaciones: a) Disminución de su presupuesto en valores reales a menos del 50% entre 1980 y 1988, lo que equivale a un monto cercano a 1,3 millones de dólares. Debido al débil

6 GUERRERO, R. «Estudio de caso de pequeños productores de arroz». Quito: ILDIS IICA, 1992 (Documento de Trabajo).

7 ISNAR. «Reforzamiento del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias. Base para un sistema nacional de investigación agropecuaria». Quito: ISNAR, 1989 (mimeo).

proceso de planificación, INIAP ha reaccionado en forma parcial a las demandas, dispersando y fragmentando esfuerzos y recursos b) Los programas de investigación, pese a estar bien concebidos según la consultora, so orientaban esencialmente al mediano y gran productor

En definitiva, en casi todas las políticas mencionadas se plantea en la práctica un sesgo contrario a los pequeños productores En este sentido, las políticas de ajuste que se ponen en marcha con mayor rigurosidad desde 1992 no tienen, en su primera fase, un impacto directo decisivo sobre los pequeños campesinos No obstante, en la fase de estabilización de las políticas—cuando, como se ha comprobado, desciende la demanda agregada global— hay impactos de tipo indirecto por las restricciones productivas generales

EL IMPACTO EN EL EMPLEO

Si bien las cifras de desempleo abierto han ido creciendo, tal vez el principal problema sea el desempleo oculto, es decir, aquel que se relaciona con el abandono de la búsqueda de empleo una vez que se ha comprobado que este no existe A nivel rural, dados los parámetros utilizados para medir el desempleo, ese fenómeno no es tan agudo como en el caso urbano No obstante, aparece en toda su dimensión el problema del subempleo o, más exactamente, la subutilización de mano de obra En el caso ecuatoriano, obtener un empleo permanente en el medio rural es una tarea cada vez más difícil El porcentaje de asalariados permanentes ubicados en la agricultura no pasa del 9,3% del total de la mano de obra rural Sumando asalariados permanentes y temporales, el porcentaje llega al 14% de la PEA rural Esto refleja la alta absorción de mano de obra por parte de la economía campesina Los sujetos sociales golpeados por las políticas de ajuste en el medio rural son, por un lado, una masa de campesinos pobres con escasos recursos y, por otro, un reducido grupo de asalariados rurales entre los que destacan los temporales

Con respecto al primer grupo, es evidente que la escasez de sus recursos les impide generar un empleo adecuado (a través del cual se pueda obtener los ingresos suficientes para la reproducción del grupo familiar) en las actividades agropecuarias Si estos campesinos se ven forzados a seguir allí, es porque no encuentran opciones de trabajo en otros sectores de la economía (dada la crisis de actividades que atraían mano de obra del campo, como la construcción)

Durante algunos meses en el año un importante contingente de trabajadores se encontraría subutilizado, sin posibilidades de encontrar trabajo productivo en el medio rural (aproximadamente 50 000 personas) Si a estos sumamos el conjunto de trabajadores familiares no remunerados, predominantes en la economía campesina, se puede concluir que cerca del 30% de la PEA rural disfraza su situación de subempleo real bajo el «ala de la economía campesina» El grupo de trabajadores familiares no remunera-

dos está compuesto esencialmente por mujeres que llegan a representar el 47,5% de la PEA femenina rural. En la medida en que estos trabajadores no disponen de recursos para incrementar su productividad, en el futuro se expresará con mayor nitidez el desempleo rural.

Todo lo anterior desemboca en un aumento de la pobreza. Los análisis para América Latina señalan que la pobreza habría crecido en el sector rural sobre todo entre los trabajadores sin tierra y entre los asalariados rurales afectados por la precarización del empleo. Los datos sobre la pobreza rural medidos a través de la Encuesta de Hogares del INEM informan que el 85% de la población es pobre, de este porcentaje, 34,9% son indigentes y 50,2% pobres pero no indigentes⁸. Los datos de los que se dispone para el caso ecuatoriano indican que la pobreza afecta a una masa de campesinos «minifundistas» que se han convertido progresivamente en trabajadores con varias ocupaciones, tanto rurales como urbanas.

Lo central es la disminución del ingreso salarial en el conjunto del ingreso familiar, lo que muestra las dificultades de obtener un empleo en el sector moderno. Los datos de INEM-UNICEF señalan una disminución de 44% de proporción salarial en los ingresos totales en 1980 a 17% en 1987⁹.

Conjuntamente con esta tendencia se ha constatado un incremento progresivo de los ingresos por cuenta propia de las familias. Es decir que la precarización del empleo acarrea la «informalización» de la economía campesina.

Por otro lado, los hogares rurales habrían experimentado un deterioro progresivo en la «calidad de vida». Así, por ejemplo, se han producido cambios importantes en los patrones de alimentación. Si bien han crecido los gastos en alimentación (en las 12 áreas DRI, el 62,2% de los gastos de consumo de la familia correspondía al rubro alimentación), este gasto se dirige hacia el consumo de bienes como pan, arroz, harinas y fideos, es decir, productos industrializados. En cambio, se ha experimentado un descenso dramático de productos tradicionales de alto valor nutritivo. El patrón de consumo de las familias rurales en el momento actual sería poco diversificado y escaso, asemejándose mucho al de las familias urbanas.

Otro indicador de la pobreza se expresa en el número de hogares sin tierra existentes en el medio rural. En 1990 el 38,6% de los hogares carecía de este recurso, con lo cual se perfila un importante sector social que estaría fuera de cualquier política agraria. Además, en un estudio reciente¹⁰ sobre tipología de productores rurales se concluye que los hogares rurales de asalariados y de productores pobres representan el 60,5% del total. Si bien estas tendencias no son el resultado inmediato de las políticas de ajuste, estas, al favorecer a los sectores empresariales rurales, dejan al

8 MORALES R. y otros *Medición de la pobreza en las áreas urbana y rural del Ecuador*. Quito: INEM-UNICEF, 1993.

9 *Ibidem*.

10 MARTÍNEZ, L. *El empleo rural en el Ecuador*. Quito: INEM-ILDIS, 1992.

margen a la mayoría de la población rural. De hecho, en las condiciones actuales esta población tendría necesariamente que cambiar de ocupación, pues no constituirían sujetos inmersos en procesos de «reactivación económica agrícola»

LA REVITALIZACIÓN DEL GRUPO ANDINO

Si las políticas anteriores no estimularon la producción campesina, cabe examinar el efecto sectorial de manera global, es decir, los impactos de la apertura sobre los diferentes cultivos nacionales. Al respecto, merece destacarse que la reducción arancelaria y la liberalización de los intercambios al interior del GRAN son factores de mayor trascendencia que las reformas estatales, dada la ineficiencia del sector público en la asignación de subvenciones al sector privado campesino.

En diciembre de 1989 los presidentes de los países integrantes del GRAN firmaron la Declaración de Galápagos para revitalizar la integración andina, comprometiéndose a crear una zona de libre comercio hasta 1995, plazo acortado posteriormente hasta 1992 y, luego, retrasado hasta enero de 1993. En el Ecuador se tomó esta Declaración sin mayor entusiasmo, a causa de los múltiples mecanismos de excepción que habían distorsionado los acuerdos en toda la historia del Pacto Andino. En primera instancia, la decisión ecuatoriana fue una decisión política que comprometía esencialmente al gobierno, mientras que se evidenció un claro escepticismo por parte de los actores sociales. Sólo en el transcurso de 1990 y 1991 se inició un debate en torno a las perspectivas y condiciones del Ecuador para encarar los compromisos de apertura comercial con los países vecinos con desarrollos relativos diferentes.

Múltiples reuniones y una gran actividad de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), organismo coordinador de los acuerdos del GRAN, se han producido en estos últimos años. Sin embargo, en términos estrictos, lo que se ha logrado esencialmente es una baja de los aranceles a terceros países para la mayoría de los productos y un arancel cero en el comercio intragrupo (salvo algunas partidas). Si bien esto puede parecer modesto a los ojos de quienes participan en procesos de acuerdos subregionales más avanzados, estamos ante una decisión de envergadura para Ecuador por tratarse de una economía fuertemente protegida y sin mayor grado de competitividad. Hoy, la dinámica del proceso ha pasado al sector privado.

EFFECTOS DEL PROCESO DE APERTURA/INTEGRACIÓN

La reducción de los aranceles desde enero de 1993 a un máximo de 15%, excepto automóviles, y la disposición (aún no concretada en todos los casos) a reducir las trabas no arancelarias, son cambios sustantivos para un país en que la protección y la excepcionalidad constituyeron los instrumentos esenciales de intervención en el comercio internacional.

En este contexto, las señales de mercado empiezan a tener alguna importancia y los precios comienzan a constituirse en indicadores relevantes para las decisiones empresariales. Así, el sector empresarial, especialmente industrial, reacciona de manera dinámica frente al desafío del GRAN. En 1991 las importaciones de bienes de capital para la industria aumentaron en 41% con respecto a 1990, mantuvieron el volumen en 1992 y volvieron a aumentar en 22% en 1993. Esta inversión, según encuestas a empresarios, se debe más bien a la necesidad de modernizar el equipo para evitar ser desplazado por la competencia colombiana, antes que a la esperanza de abrir mercados demasiado importantes en los países vecinos, sin descartar que ciertas ramas o sectores puedan hacerlo. En consecuencia, un efecto relevante es el impacto de la apertura sobre la renovación de maquinaria en el sector industrial.

Sin embargo, la inversión en bienes de capital para la agricultura se mantiene en cerca de 30% más bajo que los promedios de la década. Sólo hubo un alza de 35% en materias primas para la agricultura en 1991 y 1992 con respecto a 1990, para volver a disminuir en 1993. Es decir, la reacción de los empresarios agrícolas es diferente a la de sus similares de la industria.

Para dilucidar las lógicas que están dominando la reacción en el sector agropecuario es imprescindible precisar antes algunos aspectos relacionados con la política macroeconómica. El marco del ajuste definido en el plan macroeconómico de setiembre de 1992 planteó un efecto de *shock* para detener la inflación alzando el tipo de cambio en 35% y las tarifas públicas en cerca del 100%, conjuntamente con una congelación de los sueldos del sector público. Adicionalmente, se eliminaron los subsidios otorgados a través de las tasas de interés preferencial y se liberalizó el comercio exterior en el marco ya descrito. De alguna manera, estas medidas han limitado los factores inerciales que estuvieron determinando la inflación, la cual bajó a 30% en 1993, después de mantenerse durante cerca de cuatro años en alrededor de 50%.

En general, el nuevo marco del ajuste se orienta a suspender los subsidios y otros mecanismos de protección, lo cual significa para los productores una situación completamente nueva, a esto se agrega una eventual competencia incrementada con los productos regionales, especialmente colombianos. Por otra parte, los ingresos reales de la población asalariada del país se han reducido de 53% a 21% del PIB entre 1980 y 1992, lo que tiene impactos negativos sobre la demanda efectiva interna. El interés de la estrategia puesta en marcha, apoyado por las agencias internacionales de cooperación, se ha centrado en crear, ampliar y precisar una capacidad de oferta exportadora que debiera limitar los efectos de la caída de la demanda interna.

En este contexto, las respuestas han sido diferenciadas en función de la disponibilidad de recursos y las expectativas del producto en el mercado del GRAN o internacional. Por ello es posible diferenciar actores y productos.

Si bien el proceso de apertura es demasiado reciente para obtener conclusiones definitivas, es posible, a partir de las cifras provisionales de 1993, extraer algunas hipótesis sobre el destino del sector agropecuario

En 1992 y 1993 aumentaron los rendimientos de arroz (19%) y maíz duro (40%) Estos productos están en una expectativa positiva frente a los mercados colombianos En cambio, bajaron los rendimientos en soya (17%), cebada (4%), cacao (4%) y café (3%), como causa de bajas en los precios internos vinculadas a los precios internacionales A diferencia de lo que se observó en años anteriores (rendimientos constantes pese a las variaciones de precios), aparecería una reacción diferente de los productores ante expectativas positivas se mejoran los rendimientos porque se logran mejores ganancias, y ante expectativas negativas se deja de invertir en agroquímicos, especialmente por los altos costos creando reducciones en los rendimientos El uso de tecnologías más avanzadas está vinculado a las expectativas futuras de comercialización del producto

En términos generales, la situación es más grave ya que, según el propio MAG, la superficie atendida con maquinaria disminuyó en 40% entre 1991 y 1992 En estas condiciones, parece que los pequeños productores tendrán crecientes dificultades para enfrentar la apertura, pero algunas de ellas serán compartidas por la agricultura empresarial

AJUSTE Y MODERNIZACIÓN (A MODO DE CONCLUSIÓN)

Cabe anotar que las tareas que debe desarrollar el agro en el marco de la apertura son las mismas que se podrían plantear en un marco de modernización y aumento de la competitividad global De cualquier modo, no están claros los costos y beneficios que tendrá el proceso para los distintos sectores

En un ejercicio reciente¹¹ se evaluaron los problemas que tienen impactos más notables en el agro La ineficiencia en el funcionamiento del aparato público apareció como el aspecto o traba más relevante para los cambios y para mejorar, en especial, la situación campesina, la forma regresiva en la asignación de recursos ocupó el segundo lugar, lo que se complementa con la ausencia de políticas diferenciadas para los distintos sectores y el sesgo anticampesino de la práctica en el fomento a la agricultura En fin, otros factores relevantes (entre veintitrés tomados en cuenta) son la ausencia de infraestructura y la debilidad de las organizaciones de productores Lo destacable de esta selección es que al analizarse en forma de matriz se está definiendo un orden de importancia y de prioridades por el encadenamiento de los problemas planteados De esto se desprende que la reestructuración del aparato público, de lo cual se indicaron ya algunos elementos, es la tarea prioritaria para la coyuntura actual

11 URRIOLO, R *Elementos para una estrategia de desarrollo agropecuario de largo plazo* Quito Ecuador Siglo XXI, 1992

Por otra parte, cuando se evalúan los principales problemas del agro se visualiza una situación que aclara el marco estructural de las condiciones que enfrentan los actores sociales. En efecto, la mayor parte de los problemas afectan de manera directa a los campesinos, mientras que los empresarios agrícolas pueden «sortear» parte de ellos o son afectados en bastante menor medida, ya sea porque disponen de recursos o tienen acceso a soluciones alternativas.

En términos de los impactos de las políticas de ajuste, se puede concluir que la ineficiencia del sector público y la del mercado (entendida como falta de competencia en sentido amplio) son trabas importantes en las actividades agrarias, verificándose que ambos sectores comparten responsabilidades y que la reforma del Estado debe ir acompañada de políticas que ayuden a un funcionamiento competitivo de los mercados y del sector público.

En general, en la discusión sobre las (nuevas) modalidades de intervención del sector público se inscriben dos aspectos que el Estado por sí solo no puede resolver: la equidad y la competencia. Respecto al primero, se justifican políticas de subsidio temporal a la difusión y transferencia de tecnología, en capacitación y formación de recursos humanos, en la información sobre mercados. En cuanto a competencia, el Estado puede intervenir en lo que concierne a mejorar los sistemas de infraestructura para evitar los costos diferenciados en comercialización, en adoptar políticas antimonopolios, en la implantación de franjas de precios.

Un factor que cobra importancia especial en el caso ecuatoriano es el alto grado de conflictividad con que se están aplicando las reformas recientes. Todo proceso de reestructuración socioeconómica acarrea potenciales conflictos sociales. En el país, a partir de junio de 1990, con el levantamiento indígena, se ha conformado un nuevo interlocutor social con potencialidad política en el medio rural. Si bien las iniciativas tendientes a homogeneizar el sector rural provienen de los sectores empresariales (caso del reciente proyecto de reordenamiento del sector agrario, para «desregular» principalmente la legislación agraria sobre la tierra y el agua), existen propuestas alternativas y —lo más importante— resistencias organizadas de parte de indígenas y campesinos.

El hecho de que la propuesta del Ejecutivo no haya sido aprobada en primera instancia por el Congreso, indica que la resistencia de aquellos sectores más afectados (además de los evidentes errores de fondo y forma del proyecto) logró su impacto político. Los campesinos e indígenas se oponen por el momento a un proyecto que introduce serias modificaciones en su sistema de tenencia tradicional de la tierra y el agua, para abrir paso a la mercantilización de estos dos vitales recursos¹². Las propuestas de los

12 Los estudios sobre el impacto de las medidas concretas del ajuste en el caso peruano demuestran que, al menos en un primer momento, la reacción de los campesinos no tiene mucho que ver con la lógica del mercado, sino más bien con «estrategias» de corte

«empresarios» agrarios buscan ante todo la «seguridad» legal y la eliminación de cualquier rastro de reforma agraria. Resta por ver si las organizaciones campesinas e indígenas pueden aprovechar creadoramente un espacio de concertación para lograr que sus propuestas sean aceptadas dentro del nuevo reordenamiento del sector rural bajo la perspectiva empresarial¹³

En conclusión, los impactos de las políticas de ajuste sobre el sector agrario son diferenciados. En las primeras fases de la aplicación de las políticas, especialmente por la liberalización de precios, los pequeños productores pueden acomodarse en los precios relativos de sus productos, en una segunda fase, de ampliación de la competencia, los precios internacionales empiezan a jugar un papel preponderante de tal modo que se convierten en precios de referencia. En esta etapa, los productores ineficientes pierden capacidad de competir en los mercados, abandonándolos paulatinamente.

Los factores de eficiencia son el aumento de los rendimientos, lo que significa mejorar las pautas de inversión. Sólo algunos de los productores tienen la capacidad para comprometer recursos de inversión. El resultado es un mejoramiento de los rendimientos nacionales pero con expulsión de productores ineficientes que, dados los otros factores del ajuste, no encuentran posibilidades de reinserción en el mercado de mano de obra.

Si bien en casos como el de Chile la ampliación de la oferta exportable permite reincorporar mano de obra a esos productos, en el Ecuador este proceso (de diversificación de exportaciones) es todavía incipiente, lo cual implica que se crearán nuevos impactos sociales entre los sectores ya empobrecidos del agro.

tradicional o «dinámicas ocupacionales» diferentes a las esperadas en el modelo teórico neoliberal (ver artículos de Javier Escobar y Javier Alvarado en esta misma edición de *Debate Agrario*)

13 La reciente aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario en reemplazo del mencionado proyecto de reordenamiento del sector agrario por el Congreso (2 de junio de 1994) ha suscitado una reacción de «desobediencia civil» por parte de los indígenas. Se anuncia una etapa de movilizaciones y resistencias importantes en el medio rural.

Juan Antonio Morales

EL AJUSTE Y SUS EFECTOS EN EL AGRO BOLIVIANO*

Este trabajo atañe esencialmente al área de la macroeconomía, y se divide en tres partes. La primera alcanza algunos antecedentes del desarrollo agropecuario boliviano y de la situación del campo. La segunda es una breve revisión de las medidas de ajuste estructural y de lo que los bolivianos llamamos «la nueva política económica». La tercera, que es la parte medular, se refiere a los ajustes estructurales, al desempeño de la agricultura y a cómo evaluamos –o cómo creemos evaluar– que estos ajustes han afectado a la agricultura.

EL DESARROLLO AGRARIO EN BOLIVIA ANTECEDENTES

Creemos muy importante ver el contexto en el que se aplican las políticas económicas, porque su éxito depende mucho más del contexto de lo que alguna gente parece asumir, especialmente en las instituciones financieras internacionales.

En relación al contexto en el que se desarrolla la agricultura boliviana, es necesario constatar que el campo se está despoblando. Esto es así aun cuando Bolivia siga siendo un país con una fuerte presencia rural, con una fracción grande de su población en el campo. De acuerdo con el censo de 1976, casi el 60% de la población boliviana estaba en el área rural, según el censo de 1992, que es el último, esta proporción bajó al 42%. Las tasas de crecimiento de la población urbana y rural fueron muy diferentes. Esta última está creciendo al 0,1% anual, mientras que la tasa de crecimiento de la población total es de 2,1%. Claramente hay, pues, un problema de despoblamiento del campo.

* Este artículo es una versión editada de la intervención oral del autor.

Es necesario enfatizar que gran parte de la población rural habita en el altiplano y en los valles interandinos. La concentración es muy importante, y en eso hay similitudes con el sur del Perú.

También es importante señalar que las evaluaciones que se han hecho de las tierras cultivables, indican que sólo el 7% del territorio boliviano está constituido por tierras aptas para la agricultura. Ahora bien, estas cifras siempre tienen un grado de arbitrariedad. Algunos estudios posteriores dicen que el área cultivable es mayor.

Otro elemento es el de los efectos de la reforma agraria y la distribución de las propiedades agrícolas. En 1953 el gobierno de ese entonces promulgó una ley muy ambiciosa de reforma agraria. Fue una de las primeras leyes de ese tipo en la región, y sus consecuencias hasta ahora siguen siendo motivo de debate, como lo son en todo el resto de América Latina. Uno de sus efectos más claros es que de la superposición de las legislaciones de reforma agraria y de la legislación de derecho civil surgió un fraccionamiento muy importante de la propiedad agrícola, los predios se convirtieron cada vez en más pequeños. En el altiplano y los valles interandinos el 61% de las propiedades tiene una extensión inferior a las cinco hectáreas, con las dificultades claras que aparecen con predios de dimensiones tan reducidas. El fraccionamiento de las propiedades afecta negativamente la utilización de factores modernos de producción para cierto tipo de tecnologías, que son menos dependientes del tamaño de la propiedad que otras.

Es tradicional en Bolivia, como en otros países, dividir a la agricultura en campesina y comercial. Para fines analíticos y de exposición, consideramos a la agricultura campesina como aquella cuya oferta de producción es relativamente inelástica a los incentivos económicos, la agricultura comercial, en cambio, está esencialmente orientada al mercado y su oferta tiene suficiente elasticidad al precio de los productos y de otros incentivos económicos, en realidad, al conjunto de precios, incluyendo el de los insumos.

Sin embargo, esta es una simplificación gruesa. La oferta de alimentos de la agricultura campesina es sustancial. Hay, pues, una cierta inserción de la economía campesina en Bolivia. Ocurre lo mismo con otros países de la región, en los que una parte muy importante de la oferta total de alimentos —e insisto en la palabra alimentos— viene de la agricultura campesina. Pero es necesario señalar que la agricultura campesina está también incursionando en productos exportables como el café y la quinua. Hay también, por supuesto, una inserción perversa: la de la coca, cultivo eminentemente campesino.

La contribución del sector agropecuario al producto bruto interno es sustancial. A principios de la década de los sesenta la agricultura contribuía aproximadamente con el 25% al producto interno bruto, lo que es sorprendentemente alto, sin embargo, esta fue declinando muy fuertemente hasta los años ochenta. En los ochenta, después de la crisis y como

consecuencia de esta, comienza a tener nuevamente una participación muy alta, pero las cifras siempre son engañosas esta participación no quiere decir que la situación de la agricultura haya mejorado, sino esencialmente que el sector agrícola fue menos vulnerable que los otros sectores de producción a la gran crisis de esos años

Otra característica es que hay una gran fluctuación, una gran variabilidad, en las tasas de crecimiento del producto bruto interno El crecimiento del sector agropecuario está muy lejos de ser sostenido Ello me permite concluir que el comportamiento del sector agropecuario siempre está determinado por causas exógenas, pues cuando las tecnologías son todavía muy precarias el peso de las causas exógenas —particularmente el clima— es enorme, mucho mayor que, por ejemplo, las ganancias de productividad o las políticas macroeconómicas aplicadas

Comparemos las tasas de crecimiento del PBI agrícola con el PBI total Claramente el PBI agropecuario es mucho más inestable que el PBI total, lo cual, una vez más, refuerza la conclusión según la cual el crecimiento del producto bruto interno está determinado mucho más por *shocks* exógenos que por políticas o ganancias sostenidas en productividad

Con todo, hay algunos signos alentadores en el desarrollo agrícola boliviano Entre 1972 y 1982 algunos productos se han expandido sustancialmente, principalmente la soya, café, arroz y quinua Por lo menos los tres primeros productos son exportables

La producción de coca ha crecido mucho más lentamente, contrariando la impresión del boliviano común y corriente y probablemente también la de los países vecinos Sin embargo, no puede negarse su importancia Los estimados cuantitativos son inciertos Los rangos de ingresos por exportaciones son muy amplios van desde los 200 hasta los 1,200 millones de dólares de exportación, 600 millones sería una cifra promedio Es importante también porque afecta a otros productos agrícolas, particularmente por la escasez relativa de mano de obra por mejores salarios en las áreas cocaleras Hay además una vía por la que afecta a la economía en su conjunto por sus efectos en el tipo de cambio Es claro que sin coca el tipo de cambio sería más alto De eso no cabe duda alguna

Hay una serie de problemas para lograr la inserción de la agricultura en el comercio internacional Primero, en relación a las exportaciones legales, nuestra inserción en el comercio internacional todavía es muy débil Exportamos café, quinua, caña de azúcar, soya y azúcar Las exportaciones de soya son las que muestran mayor dinamismo El atraso tecnológico es sustancial, los rendimientos por hectárea para la mayoría de los cultivos están muy por debajo del promedio de América Latina Los niveles de educación de la población rural son también muy bajos Las deficiencias de comercialización son casi tan importantes como las de producción

La pregunta es si en la agricultura comercial moderna la situación es mejor, y la respuesta es mucho más matizada Es cierto que ha habido una expansión muy importante de los volúmenes de producción de soya y de

otros productos similares, pero esta expansión se hace sobreexplotando la calidad de los suelos. Es una aproximación a la producción agropecuaria similar a la que habríamos hecho en la minería, algo que sabemos hacer muy bien. Muy rápidamente estamos agotando la calidad de los suelos, pues es una agricultura cuya expansión se sustenta en la expansión de la frontera agrícola. En el caso específico de la soya y de algunos productos del oriente boliviano, significa la deforestación. La pregunta de fondo es cuán sostenible va a ser una expansión de la producción, es decir, si esas tierras van a mantener la misma fertilidad cuando se repitan estos cultivos.

Otra dificultad es que cuando los precios internacionales caen, algunos cultivos desaparecen completamente al no ser competitivos bajo esas nuevas condiciones. No hay una proyección de más largo plazo que nos permita sostener ese tipo de cultivos. Eso ocurrió con el algodón, aunque este después ha vuelto a aparecer en parte alentado por la recuperación de los precios y gracias a la incorporación de tierras nuevas y de tierras que estuvieron en barbecho el tiempo suficiente para recuperar su fertilidad.

Quiero insistir en el hecho de que parte de la agricultura moderna está basada en una agricultura extensiva y de deforestación. Los exagerados optimismos no tienen lugar cuando se tiene presente ese hecho. Es un problema complicado, porque pronto las exportaciones bolivianas van a sentir presiones internacionales provenientes de los medios conservacionistas, preocupados legítimamente por este tipo de explotación.

Es muy importante señalar que gran parte de la producción de alimentos —bienes básicamente no transables— ha sido protegida. Pero con el desarrollo de las comunicaciones y el abaratamiento de los costos de transporte, por un lado, y con las ganancias de productividad en los países vecinos, especialmente en Chile, por otro, lo que está pasando es que gran parte de los sectores que eran protegidos, más por barreras naturales —no olvidemos que Bolivia es un país mediterráneo, boscoso y montañoso— que políticas, tienen que enfrentarse ahora a la competencia de alimentos importados. Yo me sorprendo de ver en los mercados de La Paz la gran cantidad de productos de origen chileno, como lácteos y huevos. Hasta hace pocos años esos productos no hubieran soportado los gastos de transporte y no podían ser comercializados internacionalmente. Pero ahora hay progresos en las técnicas de refrigeración, de embalaje y de transporte, y las barreras naturales van perdiendo importancia.

Previamente a la adopción de las políticas económicas de 1987, la protección a la producción de alimentos se expresaba en la existencia de restricciones cuantitativas al comercio y de medidas arancelarias. No es por tanto totalmente cierta la idea simplista que sostiene que en todos los países el esfuerzo de industrialización discriminaba a la agricultura. No sólo había aranceles sobre los productos manufacturados, sino también sobre los alimentos, aunque es cierto que el sector industrial era más protegido. Lo que no era protegido en Bolivia eran los sectores tradicionales de la minería e hidrocarburos.

Pero también es cierto que antes de las reformas económicas el sector agropecuario era manipulado. Había aranceles de protección, pero al mismo tiempo había fijaciones de precios para una lista relativamente larga de productos agropecuarios. Esos controles generalmente no eran efectivos pues, al ser muy costosos, se los evadía. Pero aun existiendo esa evasión, el hecho era que eso daba opacidad a los mercados, estos no eran transparentes y sí segmentados. La gente mejor informada podía evadir los controles, en contraste con la menos informada. Se daba una situación de incertidumbre porque había limitaciones cuantitativas a las importaciones y también a las exportaciones. Existían licencias previas de exportación para algunos productos que pesaban fuertemente en la canasta familiar. En realidad, los gobiernos de esa época tenían una regla muy simple: en cuanto encontraban que el precio nominal de un producto de la canasta familiar estaba aumentando, simplemente prohibían las exportaciones de ese producto, por lo que el comercio de exportación era esencialmente un comercio de saldos. Todo lo que no podía ser absorbido por el mercado interno era dejado para la exportación.

Quiero hacer tan sólo una referencia adicional al período de la hiperinflación (1982-85) que, ciertamente, nos ha dejado una cicatriz muy profunda. Contrariamente, y para sorpresa de mucha gente, incluyéndome, encontré que el sector agropecuario —o al menos muchas de sus partes— se había beneficiado con la hiperinflación. La razón era muy simple: en situación de alta inflación hay una demanda por alimentos que es una demanda por activos, una demanda especulativa, ella aumenta los precios de los alimentos *vis a vis* otro tipo de bienes. Estos sí bien se caracterizan porque sirven para preservar el valor adquisitivo del dinero, siguen siendo suficientemente líquidos. Es, pues, una demanda por activos que se produce en situaciones de alta inflación.

Es claro que esa situación era percibida por los campesinos como transitoria. Lo prueba el hecho de que si bien aumentaban los volúmenes de producción, no aumentaba el área sembrada. Sólo había un uso y una comercialización más intensivos de los productos.

LA «NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA»

¿En qué consistió el paquete de reformas de 1985? Es sorprendentemente similar al que se aplicó en el Perú en agosto de 1990. Se hizo un paquete de saneamiento fiscal esencial, pues el centro mismo del programa de estabilización es la corrección fiscal. Esta se consiguió con un incremento sustancial del impuesto —y por ende del precio— de los carburantes, es el impuesto que nadie puede evadir. Esta medida tuvo dos efectos. En primer lugar, afectó al sector agrícola por la vía de sus insumos, efecto especialmente notable en un país con una topografía sumamente accidentada. La participación de los carburantes en el total de costos de producción agraria tiene un peso importante, sobre todo en el proceso de comercialización.

En segundo lugar, el paquete de ajuste fiscal tuvo un efecto de reducción muy fuerte sobre la demanda agregada, además, se opera una redistribución de la demanda agregada en favor de los sectores de ingresos más altos. Estos sectores tienen normalmente una elasticidad de ingresos al consumo de alimentos más bajo y, por tanto, se reduce la demanda por productos agropecuarios como consecuencia del ajuste fiscal, de sus aspectos distributivos y de sus efectos sobre la demanda agregada.

Hay gente muy seria en la profesión, como J. Sachs, que afirma que no hay ningún efecto de demanda agregada porque con un paquete de estabilización lo único que se hace es sustituir un impuesto ineficiente, como el impuesto inflacionario, por impuestos legítimos, genuinos. La demanda agregada no tiene por qué verse afectada. Sostiene, además, que no es claro que se produzcan efectos redistributivos en desmedro de los pobres, porque si hay un impuesto que afecta mucho más a los pobres que a la gente de más altos ingresos, ese es la inflación. Entonces, la reducción de la inflación significa una redistribución del ingreso en favor de los grupos que menos tienen.

Los datos no soportan ese tipo de afirmación. Los despedidos de las minas, los despedidos del sector público, del sector financiero, han sufrido fuertemente los efectos del paquete fiscal. Pero junto con el paquete fiscal viene todo el conjunto de reformas estructurales, es decir, en una primera fase la liberalización de los mercados de factores y de productos. Se levantaron todos los controles internos de precios, los aranceles fueron bajados. Actualmente el arancel boliviano es plano, de 10% para todos los bienes salvo una relación de unos 100 bienes de capital que tienen arancel de 5%. Se suprimieron las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación. Se liberalizó completamente el mercado de crédito.

Pero hay un mercado que no se ha liberalizado y que tiene consecuencias muy importantes para el desarrollo ulterior del sector agropecuario: el mercado de tierras. Se mantienen las restricciones fijadas por la ley de reforma agraria de 1953. Aunque esto no ha sido revisado por el paquete de liberalización, hay dudas sobre el cumplimiento de esas restricciones. Hay una serie de limitaciones para la venta y el alquiler de tierras, en general para cualquier forma de enajenación, incluyendo su reagrupación. De hecho, sin embargo, han estado ocurriendo reagrupaciones, no al margen de la ley, violándola, sino más bien ignorándola.

Hay sin embargo por lo menos tres propuestas de reforma legislativa para abrir el mercado de tierras, que van desde la posición más liberal a otras más tímidas: liberalización para operaciones, para alquiler o para reagrupar tierras contiguas o, tomando ejemplos que vienen de países europeos —Dinamarca—, para reagrupar en una primera fase entre parientes cercanos, luego ampliar el círculo de parientes hasta ir creando un mercado de tierras.

Hay quienes sostienen que el argumento principal para abrir el mercado de tierras es que ello permitiría el acceso de los campesinos al crédito.

Pero en la práctica no sucede eso. Lo que exigen los bancos como garantía es el título de propiedad otorgado por la reforma agraria, aunque de hecho este no le crea ningún derecho al banco. Normalmente los campesinos detestan la incertidumbre que proviene de no tener sus títulos. No sé si es una cuestión cultural –yo como economista pienso poco en explicaciones culturalistas–, pero es cierto que la gente cree de alguna manera que el dejar el título de reforma agraria es una garantía suficiente.

Además, ha habido mucha innovación financiera que hace que los títulos de propiedad resultantes de un mercado libre no sean indispensables para acceder a créditos: hay créditos mancomunados o créditos a comunidades, que disminuyen en parte el problema de garantías. Pero es cierto que en Bolivia el crédito formal para la agricultura es un problema que se ha agravado con la política de liberalización, pues parte del ajuste estructural fue cerrar el Banco Agrícola, como ha pasado en el Perú con el Banco Agrario. Las instituciones financieras internacionales obligaron a hacerlo.

Lo que a mí me preocuparía mucho es que una rápida o desordenada liberalización del mercado de tierras dé lugar a la aparición de campesinos sin tierra, creándose así problemas sociales y políticos mucho más graves. Los bolivianos siempre nos consolamos diciendo que si no hemos tenido a Sendero Luminoso en Bolivia ha sido porque la situación de tierras era mejor que en el Perú. No sé si la segunda parte de tal afirmación es cierta, pero la primera sí que lo es: no hemos tenido Sendero Luminoso.

Algunas restricciones cuantitativas se mantuvieron excepcionalmente hasta 1990. Es el caso del azúcar, cuyas importaciones requerían de licencias previas. Creo que esa medida era correcta, pues el mercado mundial del azúcar –no el mercado internacional– es un mercado de saldos. También había restricciones para las importaciones de trigo, ligadas al problema de las donaciones de este cereal –problema compartido también por el Perú–, especialmente bajo el título 3 de la Ley Pública 480 de los Estados Unidos. Durante un corto período hubo asimismo licencias previas para aceites. Pero a partir de 1990 han desaparecido todas las licencias previas.

LOS AJUSTES ESTRUCTURALES Y EL DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA

¿Qué es lo que pasa finalmente? Un liberal saltaría de contento –excepto por el asunto de las tierras– y nos diría: «Señores, ustedes han hecho su tarea, han liberalizado todos los mercados, han levantado las restricciones, han estabilizado la economía». La inflación boliviana de este año (1994) va a ser inferior al 10%, posiblemente el 7,5%, en este momento la inflación anualizada es 6,8%.

Todo va bien, pero hay algunas dificultades. Los trabajos que se han vuelto clásicos como los de Krueger y sus colaboradores, Schiffer y Valdez, nos dicen lo siguiente: el sector agrícola ha sido discriminado de dos maneras. De una manera directa, porque sus precios internos frecuentemente

eran más bajos que los precios internacionales, para muchos productos de exportación, por ejemplo. Y de una manera indirecta —y ellos le asignan más importancia a la discriminación indirecta—, por efecto de políticas macroeconómicas equivocadas, esencialmente del tipo de cambio real. Entonces, sostienen, si el tipo de cambio real no es el adecuado, se está penalizando al sector agropecuario que, por esencia, es un sector productor de bienes transables en el comercio internacional. Ahora bien, afirman liberalizando, bajando los aranceles, el tipo de cambio real tiene que aumentar.

Pero yo creo que aquí hay un problema. Ellos están apuntando a un tipo de cambio real de equilibrio. Es cierto que rebajando los aranceles el tipo de cambio real de equilibrio tiene que aumentar. Eso ha pasado, eso es el *shock* exógeno. Pero también debe considerarse la parte endógena. Nosotros hemos creado políticas monetarias muy apretadas, lo que ha producido en un principio el tipo de cambio real boliviano, eso se ha dado en todas las experiencias de estabilización: ha habido apreciación cambiaria real y fuerte. El ejemplo extremo probablemente sea el Perú, pero también ha ocurrido en otros países. En todos esos casos llevar adelante una política de liberalización con apreciación cambiaria es muy complicado. Ocurre que los términos de intercambio para la agricultura, que supuestamente tenían que haber mejorado con la liberalización, se deterioran. Pero, con todo, hay una reducción de la incertidumbre al poner la casa en orden con relación a los precios, en darle transparencia a los mercados. Hay entonces dos efectos de signo contrario: el poner en orden los precios crea incentivos para la producción, pero la apreciación cambiaria crea desincentivos, sobre todo en los sectores de bienes sustitutos de importación, que compiten con las importaciones.

Las exportaciones agrícolas bolivianas han estado expandiéndose, y los resultados esperados para este año son muy buenos. El año pasado ya hubo una expansión sustancial. Ustedes dirán que el tipo de cambio también tendría que afectar a las exportaciones. No lo ha hecho, en parte porque el tipo de cambio boliviano se ha corregido, no por mérito nuestro sino simplemente por los errores que han cometido los países vecinos. Si los otros países se sobrevalúan y Bolivia comercia intensamente con esos países, el tipo de cambio boliviano queda bien. Hay así una corrección cambiaria, pero también ha habido una serie de inversiones de apoyo para las exportaciones agrícolas y de concesión del crédito. Si uno mide por los volúmenes de exportación, el resultado exportador boliviano es importante con la salvedad del problema del que ya he hecho mención, de que es muy intensivo en calidad del recurso natural. Pero hay un problema desde el punto de vista estrictamente financiero: las moras crediticias del sector agropecuario exportador son muy elevadas. Uno tendría la impresión de que de alguna manera este sector estaría esperando un subsidio vía crédito, y con la esperanza de ese subsidio crediticio las exportaciones han estado expandiéndose muy fuertemente.

Por último, quiero señalar que la respuesta de la agricultura campesina –subrayo campesina– a todas las reformas agropecuarias ha sido tímida. No ha habido una expansión de la producción campesina, no ha habido expansiones de área sembrada o de cosecha que sean verdaderamente significativas. En parte eso nos lleva a considerar que el obtener precios correctos es una condición necesaria pero está lejos de ser suficiente. Sin embargo, es claro que la agricultura campesina también está cambiando. No está congelada en el tiempo y está influida por cambios en el contexto internacional. Es sorprendente ver en Bolivia cómo productos que antes no se consideraban transables se han vuelto ahora transables. Productos que antes no soportaban los gastos de transporte ahora sí lo hacen, en gran parte por el desarrollo tecnológico y no solamente por la infraestructura de comunicaciones y desarrollo en materia de conservación.

Mi impresión general es que el gasto público, la inversión pública en la agricultura tienen un papel muy importante que cumplir en la expansión de la producción agrícola. Mi conclusión es que si hay algo que yo he encontrado terriblemente difícil elaborar –yo he hecho ese tipo de ejercicio cuando estaba en el Ministerio de Planeamiento en Bolivia–, es un buen plan de inversiones públicas para la agricultura. Ese es probablemente uno de los desafíos más grandes que uno puede encarar.