

Política de Precios Agropecuarios e Ingresos Rurales en el Perú*

Adolfo Figueroa
Universidad Católica del Perú

A. Introducción

¿Alimentos baratos en la ciudad implica necesariamente bajos ingresos en el campo? La respuesta a esta pregunta es tradicionalmente afirmativa. Políticos y economistas coinciden en señalar que el conflicto campo-ciudad es uno de los más dramáticos en los países subdesarrollados. Sin embargo, se conoce poco sobre la importancia cuantitativa que tiene esa relación. En el presente trabajo se hace un examen detallado, con vistas a tal cuantificación, del caso peruano.

Como quiera que el consumo de alimentos incluye alimentos procesados y de origen importado, una primera cuestión es estimar la proporción del gasto familiar urbano que se destina a alimentos y de este gasto la proporción que constituye efectivamente ingreso rural. En otras palabras, ¿cuánto del costo de alimentos en la ciudad corresponde a factores de producción del campo? De esta manera se tendría una estimación de la importancia que tiene el costo en factores rurales dentro del gasto familiar urbano. Ello permitiría tener una cuantificación del grado del conflicto campo-ciudad. En particular, se podría estimar el efecto de un aumento en los precios que reciben los agricultores sobre el costo de alimentos en las ciudades y sobre el ingreso real de las familias urbanas. Las cuatro primeras secciones del presente trabajo están destinadas a estos temas.

La segunda cuestión se refiere a conocer el efecto de los cambios en precios al productor sobre el ingreso rural, tanto globalmente como en su distribución. Es decir, es preciso conocer con qué grupos sociales del campo el conflicto es más agudo. Dada la heterogeneidad que caracteriza a la sociedad rural peruana esta pregunta es central. La sección F está dirigida a darle respuesta.

Finalmente, en la sección G se examina las políticas de precios seguidas en el Perú en 1973-1975. Con ello se quiere ilustrar el efecto de esas políticas sobre el ingreso rural a la luz de los resultados obtenidos en las secciones anteriores.

* Ponencia presentada para el Seminario sobre Políticas Agropecuarias, organizado por FEDESARROLLO con el patrocinio de COLCIENCIAS y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. El autor desea expresar su agradecimiento a los comentarios recibidos de Philip Musgrave.

B. Gasto familiar urbano en alimentos

Las familias gastan en alimentos una proporción distinta de su ingreso, dependiendo del nivel de este ingreso. Aún más, a mayor nivel de ingreso familiar la proporción del gasto en alimentos será menor. Esta relación estadística, conocida como la "ley de Engel", se muestra en el Cuadro 1 para el caso de Lima en 1969. Las familias que pertenecen al cuartil más pobre destinan el 54% de su gasto total a adquirir alimentos; mientras que el cuartil más rico sólo destina el 31%. También el Cuadro 1 muestra que el 50% más pobre gasta en alimentos cerca del 50% de su presupuesto familiar.

Para hacer aplicables a toda la economía urbana del Perú los resultados presentados en el Cuadro 1 habría que hacer algunos ajustes. Según los datos del Censo de 1972, la ciudad de Lima representa un poco más de la mitad de la población urbana del Perú. De otro lado, estimaciones hechas por Webb para 1961 indican que el ingreso promedio de Lima era 60% mayor que el ingreso promedio en el resto urbano y 25% mayor que el promedio del urbano total¹. Del mismo estudio de Webb se puede estimar que en 1961 el 62% de la población urbana se encontraba con ingresos por debajo de la mediana de ingresos de Lima. Por haberse dado una concentración de ingresos en Lima no es difícil suponer que hacia 1969-1970, ese porcentaje fuera del orden del 66%. Luego, se puede asumir que estos dos tercios de las familias urbanas, por estar ubicadas en los dos primeros cuartiles del Cuadro 1, destinan también el 50% de su presupuesto al gasto en alimentos.

¹ Richard Webb, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973* (Cambridge: Harvard University Press, 1977), Table 2.4.

Cuadro 1
LIMA: ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR, 1969
(Porcentajes)

Rubro	Cuartiles				Total
	I	II	III	IV	
Alimentos	54	47	41	31	43
Vivienda	16	17	21	26	20
Durables y otros del hogar	8	10	9	12	9
Vestimenta	7	7	9	8	8
Transporte	3	6	4	6	5
Otros	12	13	16	17	15
TOTAL	100	100	100	100	100
Gasto total (promedio)	49	61	100	191	100
Ingreso rural derivado ¹	19	17	15	11	15

Fuente: Adolfo Figueroa, *Estructura del Consumo y Distribución de Ingresos en Lima Metropolitana 1968-1969*. (Lima: Universidad Católica del Perú, 1974), Cuadro 9.

¹ Véase texto para metodología de cálculo.

C. Oferta de alimentos e ingresos rurales

El Cuadro 2 muestra la estructura de producción de alimentos, la cual ha sido tomada de una Tabla de insumo-producto de la economía peruana para 1969². La Tabla se reagrupó en tres sectores, dos de los cuales producen alimentos: el sector agropecuario y la industria alimentaria; y luego el "resto" que lo conforman todos los sectores restantes de la economía. Los valores de la Tabla se refieren a precios de productor.

El Cuadro 2 muestra que del precio que recibe el agricultor, 72% se convierte en ingreso agropecuario. Esta cifra no es sino la relación valor agregado/valor bruto de la producción en el sector agropecuario. Para estimar los ingresos agropecuarios *totales* que genera, directa e indirectamente, la demanda por alimentos habría que tomar en cuenta las ventas indirectas debido al eslabonamiento con los otros sectores. Como quiera que para producir alimentos agropecuarios se requiere de productos del propio sector y de productos de la industria alimentaria, lo que a su vez requiere de productos agropecuarios, se genera a una segunda ronda de ingresos que será igual al 72% de esas ventas. Y así sucesivamente. De manera similar, la producción de alimentos procesados da lugar a ingreso agropecuario porque esta industria necesita de productos agropecuarios tanto directamente como para producir los bienes del propio sector, lo que también da lugar a la cadena mencionada anteriormente³.

Los "coeficientes técnicos" que resultan del Cuadro 2 son:

$$a_{01} = 0.7170$$

$$a_{12} = 0.1626$$

$$a_{11} = 0.1896$$

$$a_{22} = 0.1246$$

$$a_{21} = 0.0522$$

² Esta Tabla contiene las deficiencias metodológicas y de calidad de información que son conocidas. Sin embargo, esas deficiencias son menores que en los casos usuales debido a que fue construida como una revisión de la Tabla de 1968, la cual le sirvió de base.

³ En estas "rondas" no se toma en cuenta el efecto indirecto a través del sector "resto" debido a que el valor cuantitativo es demasiado pequeño.

Cuadro 2

PERU: ESTRUCTURA DE PRODUCCION DE ALIMENTOS, 1969

(Precios de productor en miles de millones de soles)

	Agropecuario	Ind. de alimentos	Consumo
Agropecuario	6.9	4.7	21.8
Ind. de alimentos	1.9	3.5	19.2
Resto	1.0	5.6	0
Insumos importados	0.5	4.2	1.5
Valor agregado	26.1	10.9	
Valor Bruto de Producción	36.4	28.9	

Fuente: Instituto Nacional de Planificación, Relaciones Interindustriales de la Economía Peruana. Tabla de Insumo-Producto 1969. (Lima: 1973).

donde a_{ij} indica el requerimiento del sector i por unidad de producto del sector j . El coeficiente a_{01} se refiere al valor agregado/valor bruto de la producción en el sector agropecuario. Con base en esos coeficientes obtenemos el efecto total de producir alimentos sobre el ingreso agropecuario:

$$I = 0.8940 C_1 + 0.1635 C_2$$

donde I es el ingreso agropecuario, C_1 y C_2 son los gastos de consumo en alimentos agropecuarios y alimentos procesados, respectivamente ⁴.

Por lo tanto, por cada *sol* de venta de alimentos que realiza el sector agropecuario se genera, directa e indirectamente, 0.89 de ingreso rural. De otro lado, por cada *sol* de alimentos que vende la industria alimentaria se genera, indirectamente, 0.16 de ingreso rural.

Como quiera que los datos del Cuadro 2 se refieren a precios del productor, el valor de las ventas de los sectores no es igual al valor de los gastos de las familias, debido a los costos de comercialización. Hay que tomar en cuenta estos costos. Desafortunadamente, y a pesar de la discusión que suscita este tema, no hay estimaciones sobre costos de comercialización en el Perú. Con base en algunos datos dispersos haremos el supuesto que un tercio del precio al consumidor es gasto de comercialización para los alimentos agropecuarios. Para los alimentos procesados, supondremos que esa proporción es de 20%. En vista de la tremenda dispersión geográfica en la producción agropecuaria; la concentración industrial y de consumo en Lima; la estructura imperfecta de los mercados de productos alimenticios; y la deficiente infraestructura vial, estos supuestos son claramente conservadores.

Con la incorporación de los costos de comercialización, se puede decir que del gasto en alimentos agropecuarios que realiza la familia urbana el 59% se constituye en ingreso rural ($0.66 \times 0.89 = 0.59$). Para el caso de alimentos procesados, este porcentaje es de 12% ($0.8 \times 0.16 = 0.13$).

El ingreso rural que se genera por el gasto *total* en alimentos de las familias urbanas dependerá de las proporciones en que se consuman los alimentos agropecuarios, procesados e importados. Tampoco aquí se cuenta con la información estadística necesaria. Por lo tanto, asumiremos que en todos los estratos se consumen esos alimentos en proporciones similares. Este supuesto crea una sobreestimación del consumo de alimentos procesados e importados en los estratos pobres, lo cual sin embargo no debe ser exagerado. Buena parte de los alimentos de "consumo popular" son procesados: fideos, pan, aceites, arroz, margarina, azúcar. Lo anterior implica utilizar las proporciones agregadas de consumo que aparecen en la columna "consumo" del Cuadro 2: alimentos agropecuarios 51%, procesados 45% e importados 4%. El ingreso generado es, entonces:

$$I = (0.51 \times 0.59) + (0.45 \times 0.13) + (0.04 \times 0) = 0.36$$

Por cada *sol* que gasta la familia urbana en alimentos genera 0.36 de *sol* de ingreso rural.

⁴ Para el caso de C_1 , el resultado viene de:

$$I_1 = a_{01} \sum_{i=0}^{\infty} (a_{11} + a_{12} \quad a_{21})^i C_1 = 0.7170 \sum_{i=0}^{\infty} (0.1980)^i C_1 = \frac{0.7170}{1-0.1980} C_1 = 0.8940 C_1$$

$$\text{y para } C_2: I_2 = (a_{12} + a_{12} \quad a_{22}) I_1 C_2 = (0.1828 \times 0.8940) C_2 = 0.1635 C_2$$

Finalmente, juntando el resultado anterior con los datos del Cuadro 1 se puede estimar el ingreso rural que se deriva del gasto familiar *total* en cada estrato de ingresos. Para el cuartil más pobre de Lima, el 19% de su gasto total llega al campo como ingreso rural; es decir, que cada *sol* que gasta una familia de este estrato 0.54 se destina a alimentos y de éste el 35% se convierte en ingreso rural, lo cual resulta en 0.19. En el Cuadro 1 se presentan estos porcentajes del “ingreso rural derivado” para cada cuartil, el cual es una proporción decreciente del ingreso familiar en Lima.

En la sección B se argumentó que el 66% de la población urbana se encontraba por debajo de la mediana del ingreso de Lima y que este grupo destinaba el 50% de su presupuesto familiar al gasto en alimentos. Por lo tanto, se puede concluir que a finales de la década del 60 e inicios del 70, las familias más pobres de las áreas urbanas del Perú, aquellas que conforman dos tercios de la población urbana, destinaban el 18% de su presupuesto a generar ingresos rurales derivados de sus gastos en alimentos. (El Diagrama 1 resume este argumento). Para el tercio más rico de la población urbana ese porcentaje es todavía menor, cerca del 13%.

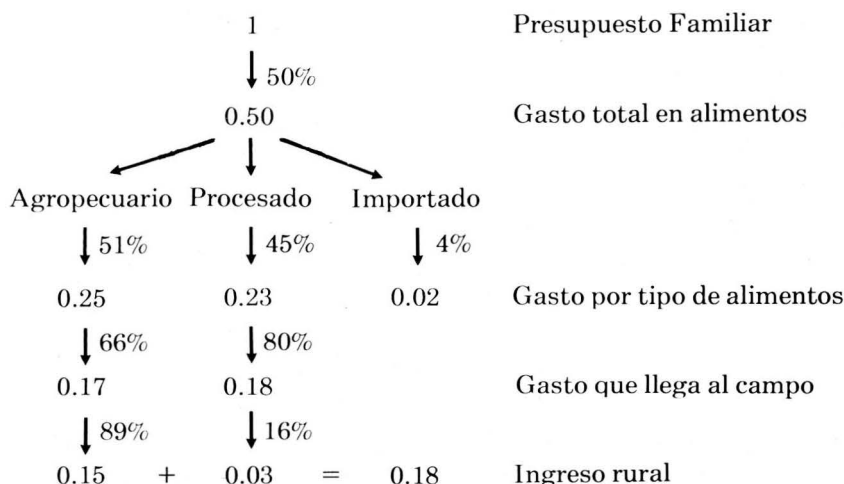


Diagrama 1. Relación entre ingreso urbano e ingreso rural derivado del gasto en alimentos. Caso del 66% más pobre de familias urbanas del Perú.

Las magnitudes obtenidas indican la poca importancia relativa que tienen los costos en factores de producción del campo dentro del gasto familiar urbano, derivado del consumo de alimentos. La otra conclusión es que esta proporción disminuye con el nivel del ingreso familiar, como consecuencia directa de la “Ley de Engel” en el consumo de alimentos, dado los supuestos de proporciones fijas en la mezcla de alimentos (agropecuarios, procesados e importados) entre estratos y ciudades.

D. Tendencias en el “ingreso rural derivado”

El coeficiente del “ingreso rural derivado” con respecto al presupuesto familiar depende claramente de cuatro factores: a) la estructura de costos de producción de alimentos; b) la mezcla de bienes de consumo en cuanto a su origen: agropecuario, procesado e importado; c) costos de comercialización; d) la propensión media al consumo en alimentos. La tendencia del coeficiente dependerá por lo tanto de la evolución de estos factores.

Las tendencias históricas en el caso de la estructura de costos de producción y costos de comercialización no parecen ser muy definidas; en los otros factores, en cambio, existen razones para pensar en una evolución más definida en el proceso de desarrollo. Como quiera que la propensión media al consumo depende de varios factores, entre ellos de la distribución del ingreso, los resultados del Cuadro 1 sugieren que una mayor concentración del ingreso haría que el "ingreso rural derivado" en términos globales disminuya. A causa de que la economía peruana, al igual que el resto de las economías latinoamericanas, presenta una tendencia secular a la mayor concentración del ingreso⁵, el "ingreso rural derivado" como proporción del ingreso urbano tiene una tendencia hacia la disminución.

En cuanto a cambios en la mezcla de alimentos consumidos de acuerdo a su origen, hay una tendencia al mayor consumo de alimentos procesados. Ello es consecuencia de la existencia de una tendencia *irrevocable* de la expansión del mercado en las economías subdesarrolladas. Esto último exige un mayor procesamiento de los bienes. Un fenómeno más contemporáneo lo constituye la presencia de capitales transnacionales en la agroindustria, presencia que también es creciente a través del tiempo. La consecuencia de la mayor importancia relativa de los alimentos procesados es la disminución del coeficiente del "ingreso rural derivado".

De otro lado, la importación de alimentos como proporción de la oferta interna es también creciente. El Cuadro 3 pone en evidencia este hecho. Las explicaciones pueden ser muy variadas pero la existencia de esta tendencia es innegable. Este hecho es, por otra parte, consistente con las evidencias sobre un estancamiento agrario, al menos en lo que se refiere al sector que produce para el mercado interno. La consecuencia de esta tendencia a mayores importaciones es también una disminución en los coeficientes de "ingreso rural derivado".

⁵ Evidencias sobre este punto se pueden ver en Adolfo Figueroa y Richard Weisskoff, "Examen de las Pirámides Sociales: Un Estudio Comparativo de la Distribución del Ingreso en la América Latina", *Trimestre Económico* (México), No. 176, octubre-diciembre de 1977.

Cuadro 3
PERU: RELACION IMPORTACION / OFERTA TOTAL PARA PRINCIPALES
ALIMENTOS IMPORTADOS

(Porcentajes)

	1943	1960	1965	1970	1975
Trigo	49	70	76	84	86
Maíz-sorgo	n.d.	n.d.	0	1	52
Oleaginosas	4	35	34	100	100
Lácteos	3	22	22	35	41
Carnes rojas	2	4	12	28	11
Arroz	10	10	32	0	12
Cebada	2	6	10	10	32

Fuente: Tomado de Manuel Lajo, "Industria Agroalimentaria y Transnacionales: El Caso Peruano", Departamento de Economía, Universidad Católica (Mimeo), noviembre, 1978.

Las tendencias más claramente identificables sugieren, en resumen, que el "ingreso rural derivado" tiende a disminuir a través del tiempo. Hay, pues, en la economía peruana, y en las economías latinoamericanas en general, una tendencia al debilitamiento en las relaciones campo-ciudad en lo que respecta al mercado de productos alimenticios. No sólo las magnitudes de los flujos de ingreso de la ciudad hacia el campo por concepto de gastos en alimentos son pequeñas en relación a los ingresos familiares urbanos, sino que tienden a disminuir.

E. Precios de alimentos e ingresos rurales

La primera consecuencia de los resultados obtenidos hasta ahora es que un *aumento en precios de alimentos en chacra, lo cual generaría un aumento proporcional en el ingreso agropecuario, no implicaría un aumento proporcional en el precio de alimentos en la ciudad*. Así, si los precios que reciben los agricultores por los alimentos que venden se doblara, el costo de los alimentos en la ciudad subiría en 36%. Pero, dado que el estrato más pobre (2/3 de las familias) gasta el 50% de su ingreso en alimentos, la pérdida en ingreso real para este grupo sería de 18% solamente. Y, todavía, el ingreso agropecuario se doblaría. El conflicto campo-ciudad existe pero, según estos resultados estadísticos, es menos dramático de lo que usualmente se sostiene.

Otra consecuencia igualmente importante es que *un aumento en los precios de alimentos en las ciudades no implica necesariamente un aumento en ingresos agropecuarios*. Un aumento en los precios de los alimentos en las ciudades puede ser consistente con un estancamiento en los ingresos agrícolas, si los precios que suben sólo se refieren a alimentos procesados o importados. En efecto, en Lima los precios de alimentos han aumentado en mayor proporción que el índice de costo de vida, tal como se muestra en el Cuadro 4, por lo cual se podría colegir que los ingresos agrícolas han aumentado más rápidamente. Sin embargo, la realidad es que paralelo a ese aumento relativo en los precios de alimentos no se

Cuadro 4
LIMA: INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1966-1978
(1973 = 100)

Años	Indice General	Indice de Alimentos	Indice Relativo
	(1)	(2)	(2) ÷ (1)
1966	54.7	56.1	103
1967	60.0	62.4	104
1968	71.5	72.7	102
1969	76.0	76.8	101
1970	79.7	79.2	99
1971	85.2	84.6	99
1972	91.3	90.8	99
1973	100.0	100.0	100
1974	116.9	118.8	102
1975	144.5	157.8	109
1976	192.9	208.4	108
1977	266.3	292.3	110
1978	420.3	466.8	111

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Índice de Precios al Consumidor. Lima Metropolitana. (Varios números).

ha observado un crecimiento de ingresos reales en el campo. Por estas razones, además de otras, como el hecho de que el campo no consume toda la canasta urbana del índice general, no se pueden tomar los precios relativos del Cuadro 4 como una medida de los términos de intercambio campo-ciudad, como usualmente se hace.

Estas dos conclusiones se pueden resumir así: a) el aumento en el ingreso agropecuario vía precios al productor no implica una disminución proporcional en el ingreso real en las familias urbanas, aún en las más pobres; b) aumento en los precios de alimentos en la ciudad no implica un aumento proporcional en el ingreso agrícola. Ambas proposiciones en conjunto deriva en una tercera: *precios de alimentos en la ciudad e ingresos agropecuarios no son equivalentes*. En lo que se refiere a consumo de alimentos, es claro que el conflicto campo-ciudad existe pero su importancia cuantitativa ha sido exagerada en las discusiones sobre el tema.

F. ¿Quiénes producen alimentos para el mercado?

Aunque las magnitudes involucradas en el conflicto campo-ciudad son reducidas, todavía merece examinarse una cuestión adicional: ¿Quiénes producen alimentos para las ciudades? Ello permitiría conocer los grupos sociales del campo con quienes, en todo caso, se da ese conflicto.

Cualquier análisis de la economía rural del Perú exige tomar en cuenta dos coordenadas: la región geográfica y el tamaño de las unidades de producción. En el Cuadro 5 se muestra la distribución correspondiente de las familias rurales. La pirámide social del campo también se dibuja con base en esas coordenadas. En términos gruesos los minifundistas de la sierra, el 50% de la población rural, constituye el grupo más pobre. En la mitad de superior se encuentran, en orden ascendente, los minifundistas de la costa y selva (12%), los asalariados agrícolas (20%) y los medianos agricultores (18%)⁶.

⁶ Estas estimaciones se basan en R. Webb, op. cit. y en A. Figueroa, *El Empleo Rural en el Perú* (mimeo) OIT, Ginebra, 1976. De otro lado, es necesario señalar que los grandes productores agrícolas han sido eliminados del mapa social del campo por el proceso de reforma agraria. Parte importante del grupo "asalariado" del Cuadro 5 han sido los beneficiarios, formando cooperativas en las unidades afectadas.

Cuadro 5

PERU: FAMILIAS RURALES POR REGIONES Y TAMAÑOS DE UNIDADES, 1972

(Miles)

	Menos de 5 Has.	5 Has. y más	Total
Costa	122	31	153
Sierra	804	186	990
Selva	80	70	150
Familias con tierra	1.006	287	1.293
Asalariados permanentes		330	330
Total	1.006	617	1.623

Fuente: Adolfo Figueroa, *El Empleo Rural en el Perú. Informe a la OIT* (mimeo). Ginebra, 1976.

Cuadro 6

PERU: TIERRAS CULTIVADAS Y GANADO POR ESTRATOS Y REGIONES, 1972

	Estratos			Total
	Menos de 5 Has.	5-100 Has.	100 Has. y más	
Tierras cultivadas (miles de Has.)				
Costa	101	204	200	505
Sierra	625	490	65	1.180
Selva	56	146	14	216
Total	782	840	279	1.901
Ganado vacuno (miles de cabezas)				
Costa	202	197	61	460
Sierra	1.751	938	318	3.007
Selva	40	206	106	352
Total	1.993	1.341	485	3.819
Gando ovino (miles de cabezas)				
Costa	157	101	17	275
Sierra	6.592	3.000	2.880	12.472
Selva	22	38	5	65
Total	6.771	3.139	2.902	12.812

Fuente: ONEC, II Censo Nacional Agropecuario 1972.

Los minifundistas de la sierra controlan el 35% de la superficie cultivada de productos alimenticios en el Perú (véase Cuadro 6).

Si la oferta al mercado fuera proporcional a la superficie cultivada, la proporción de alimentos agrícolas que va del minifundio a la ciudad sería también de 35%. Sin embargo, debido a que los rendimientos por hectárea son menores en el minifundio serrano; y debido a que el auto-consumo por hectárea es mayor por la mayor densidad poblacional, la proporción mencionada antes tiene que ser mucho menor. Tal vez pueda bajar hasta 25%.

En cuanto a productos pecuarios, los minifundistas de la sierra poseen el 46% del stock de ganado vacuno del país y el 51% del ganado ovino⁷. (Véase Cuadro 6). Al igual que en el caso de los cultivos, también en la ganadería hay una menor productividad en el minifundio; pero, a diferencia del caso de cultivos, el auto-consumo por stock ganadero es posiblemente menor. Los productos pecuarios son, en general, "bienes de lujo" para los minifundistas. Por lo tanto es de esperar que la proporción de productos pecuarios que va al mercado sea casi proporcional a la posesión del stock ganadero.

La mayor participación de los minifundistas en el mercado de productos pecuarios comparado al mercado de productos agrícolas significa que ellos están más

⁷ A pesar de que los estratos de los Cuadros 5 y 6 toman en cuenta tierras de cultivo y de pastos naturales, para los minifundistas de la sierra se refieren efectivamente sólo a tierras de cultivo. Como estos minifundistas están organizados en Comunidades Campesinas, donde los pastos son de uso comunal, el Censo asigna los pastos a las comunidades.

afectados por las variaciones en las condiciones del mercado de productos pecuarios. Una expansión en las ventas *totales* de, por ejemplo, 20% como resultado de aumento en los precios (si se asume que la elasticidad-precio es muy baja) significaría un aumento de 10% en la masa de ingresos para los minifundistas.

La participación de los minifundistas de la sierra en la oferta de alimentos no es, pues, insignificante. Aunque cada familia individualmente aporta muy poco al mercado de productos alimenticios, la existencia de un gran número de familias hace que en conjunto tengan importancia en este mercado.

Para evaluar el impacto de la política de precios agrícolas y pecuarios en el ingreso total agropecuario, así como en su distribución, habría que conocer: a) la estructura de ingresos de las dos categorías utilizadas en la estructura productiva: el minifundio serrano y el resto de unidades productivas; y b) sus elasticidades de oferta. Las unidades grandes producen principalmente para el mercado externo (azúcar, algodón, café, lanas), mientras que las unidades medianas producen principalmente para el mercado interno. Pero estas unidades tienen una racionalidad económica similar y sus reacciones a cambio en precios son predecibles.

En el minifundio serrano, en cambio, la situación es distinta. La estructura de ingresos incluye el producto agrícola y pecuario (para el mercado interno) de su auto-empleo; incluye además una variedad de actividades no agropecuarias como parte del auto-empleo (artesanías, construcción, comercio), así como el ingreso por salarios, resultado de la incursión temporal que hace el minifundista a los mercados de trabajo.

Los minifundistas de la sierra incursionan temporalmente en mercados rurales, tanto locales como externos. Los mercados locales están asociados principalmente a la producción de alimentos para el mercado interno, en fincas medianas y grandes. Los mercados de trabajo externos, en cambio, están asociados principalmente a productos de exportación, como caña de azúcar, algodón, café, en unidades de la costa y selva. Debido a los costos que existen para incursionar a los mercados de trabajo externos, los minifundistas más pobres no tienen acceso a ella y quedan, por lo tanto, dependientes solamente de las condiciones del mercado laboral.

De otro lado, sabemos todavía poco sobre la racionalidad económica del minifundista de la sierra, de modo que sus reacciones frente a cambios en precios no son claramente predecibles⁸.

Faltaría entonces conocer la estructura de ingresos del minifundio, es decir la proporción de su ingreso total que le representa cada fuente de ingreso, para evaluar el impacto de los cambios en los precios de alimentos sobre su ingreso. A este efecto *directo* hay que añadir un efecto indirecto de cambios en esos precios que opera a través del mercado de trabajo. Un aumento en los precios al productor haría aumentar la demanda de mano de obra en las unidades medianas y grandes, no sólo permanente sino temporal. Como quiera que *la oferta de mano de obra rural está principalmente en el minifundio*, habrá un aumento en el ingreso de los minifundistas.

⁸ Para una presentación de hipótesis sobre el comportamiento económico de estos minifundistas ver Adolfo Figueroa, "La Economía de las Comunidades Campesinas: El Caso de la Sierra Sur del Perú", en *Campesinado e Indigenismo en América Latina* (Lima: Ediciones CELATS, 1978).

Los cambios en precios de alimentos al productor afectan, en consecuencia, el ingreso del minifundista de dos maneras: a) un efecto directo en tanto es oferente de bienes agrícolas y pecuarios; y b) un efecto indirecto, a través del mercado de trabajo, en tanto es oferente de mano de obra en los mercados rurales.

Como vimos, las grandes unidades agrícolas y pecuarias tienen como principal destino de su producción el mercado internacional. Son las unidades medianas y los minifundios las que producen principalmente para el mercado interno. El conflicto campo-ciudad se da sobre todo con estos estratos. El minifundio no está desconectado del sistema de relaciones a través del mercado, como usualmente se cree, sino que participa en el conflicto a través de tres mercados: como oferente de bienes agrícolas, bienes pecuarios y mano de obra en los mercados rurales.

G. Un caso de política de precios agropecuarios: Perú, 1973-1975

En esta sección se examinará la política de precios agropecuarios seguida en el Perú en 1973-1975. El caso sirve para ilustrar los efectos que tienen estas políticas en los ingresos rurales a la luz de los resultados obtenidos en las secciones anteriores.

La tasa de inflación en el Perú durante 1973-1975 fue de cerca de 17% anual. En un período caracterizado por la existencia de un proceso inflacionario importante a nivel internacional, la situación económica peruana podría considerarse como de relativa estabilidad.

La política económica que se siguió para evitar mayores tasas de inflación consistió principalmente de las siguientes medidas:

1. Una política selectiva de subsidios a ciertos productos considerados básicos;
2. Una política de control de precios también sobre los productos básicos y,
3. Una tasa de cambio fija.

En cuanto a los subsidios, éstos estuvieron concentrados en los productos alimenticios que importa el Perú, así como a combustibles, especialmente gasolina de motor. Los principales productos alimenticios que el Perú importa son: arroz, maíz y sorgo, trigo, lácteos, aceites, grasas y carnes. Todos estos productos agropecuarios también son producidos en el Perú, y por ello son *productos que compiten con las importaciones*.

De todos los productos de origen agropecuario importados que han sido mencionados, sólo los lácteos no estaban subsidiados. El Cuadro 7, permite apreciar los montos de subsidios a por unidad de producto y sirven para indicar la estructura de los *subsidios a la importación*: el precio interno del trigo es casi la mitad del precio internacional, lo mismo se puede decir del arroz; el precio interno de la carne es el 60% del precio internacional, y en el caso del maíz este porcentaje es de 76%.

La política de subsidios a la importación tuvo así el efecto de perjudicar el ingreso de los productores que producen los bienes subsidiados; es decir los los agricultores peruanos. En un período en el cual los precios internacionales

Cuadro 7

**PERU: PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS
DE ORIGEN NACIONAL E IMPORTADO, 1975**

	Precios US\$	
	CIF	Nacional
Arroz	518	266
Maíz y sorgo	179	137
Trigo	235	120
Lácteos	1.078	1.078
Carne de vacuno	1.375	814

Fuente: Instituto Nacional de Planificación, Plan Nacional 1975-1978, págs. 95, 96.

de los productos agropecuarios estaban en constante aumento, lo que hubiera permitido a los agricultores peruanos aumentar sustancialmente sus ingresos, el gobierno puso en práctica una política de subsidios a la importación para impedir que los precios de estos productos aumenten, lo que equivale a decir que los ingresos de los agricultores no aumenten tampoco.

Hay indicaciones de que la política de precios agropecuarios es usualmente discriminatoria. En particular, en la década del 60 las importaciones de alimentos estuvieron exentas de tarifas aduaneras, mientras que la tarifa promedio en todos los bienes se elevó de 30% en 1961 a más del 70% en 1970⁹. Pero la política de precios se volvió todavía más discriminatoria en los años 1973-1975, pues la tarifa a la importación de bienes agrícolas que compiten con los nacionales se hizo *negativa*, por acción de los subsidios a la importación. A esto hay que agregar el efecto que la tasa de cambio sobrevaluada tuvo en abaratar aún más los precios internos de los productos agropecuarios competitivos¹⁰. La tasa de cambio sobrevaluada también tuvo el efecto de impedir el aumento del ingreso rural por las exportaciones. Entre los afectados negativamente por este efecto se encuentran los beneficiarios de la reforma agraria—las cooperativas que producen azúcar, algodón, café y lanas. A ellos hay que incluir a los minifundistas de la sierra por el efecto sobre el mercado de trabajo.

El ingreso que dejaron de percibir los campesinos debido a la diferencial de precios internos y externos del trigo y de la carne de vacuno solamente resulta ser de 43 millones de dólares aproximadamente para 1973. Dado que en este año se producía 140,000 TM de trigo y la diferencial de precios es 74 dólares por TM, la pérdida por el concepto de subsidio a la importación del trigo es de 10.4 millones de dólares. En el caso de la carne de vacuno, la producción nacional era 73,000 TM, la diferencia de precio es 454 dólares y la pérdida resultante es de 33.1 millones de dólares. La suma de ambos conceptos resulta en 43.4 millones de dólares, lo que equivalía a cerca de 1,700 millones de soles. Esta cifra es cercana al 5% del ingreso agropecuario del país y casi el 50% del ingreso que transfiere-

⁹ R. Webb y A. Figueroa, *Distribución del Ingreso en el Perú* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975); pág. 84.

¹⁰ La tasa de cambio se mantuvo fija durante 1968-1975. A pesar de los desequilibrios en la balanza de pagos a partir de 1973, no se la modificó hasta 1976.

re todo el programa de reforma agraria a precios de 1973¹¹. La pérdida en el ingreso (en el sentido de oportunidad perdida) de los campesinos debido a los subsidios a la importación es pues sustancial. Y lo que es más, *ninguna contabilidad nacional ni gubernamental toma en cuenta esta pérdida, simplemente porque no implica desembolso monetario alguno*. La diferencia entre el precio interno y el internacional lo paga el gobierno pero sólo para la parte importada del consumo nacional.

El cálculo anterior considera las cantidades producidas como dadas. Pero a un precio mayor (el internacional) la cantidad producida de los productos subsidiados hubiera sido mayor. Si se toma en cuenta este "efecto de oferta", las cifras anteriores resultarían sustancialmente mayores. Asimismo si se tomara en cuenta el hecho que la tasa de cambio está sobrevaluada, las estimaciones anteriores serían también mucho mayores.

La discriminación de precios internos frente a los precios internacionales que se ejerce mediante una política de subsidios a la importación y una tasa de cambio sobrevaluada constituye, en el caso del trigo y la carne de vacuno, una discriminación dirigida principalmente contra los minifundistas de la sierra. Son ellos los principales productores de trigo en tanto poseen el 50% de la superficie cultivada de trigo en el Perú y son ellos los que poseen el 50% del stock ganadero, tal como se mostró en el Cuadro 6.

Los datos revelados oficialmente indican que para el bienio 1973-1974 el gasto del gobierno en subsidiar ciertos productos considerados básicos alcanzó los 12,000 millones de soles, y lo programado para 1975-1976 fue de 13,000 millones de soles. Luego existe la posibilidad de que buena parte de estos subsidios llegara a la población rural a través del consumo. En un estudio del Ministerio de Economía se hizo una distribución por productos de los 6,500 millones de soles de subsidios que correspondía a 1975. El resultado es que el 46% del subsidio se utilizó en gasolina, el 20% en arroz, el 20% en pan y fideos y 14% en aceite de cocina (véase Cuadro 8). Es fácil inferir de estos datos que el beneficio del subsidio

¹¹ Debido a que el ingreso agropecuario es 20% del ingreso nacional, el 5% mencionado representa el 1% del ingreso nacional. En otro trabajo estimé que la reforma agraria redistribuiría el 2% del ingreso nacional. Sobre esto último véase: Adolfo Figueroa, "El Impacto de las Reformas Actuales sobre la Distribución del Ingreso en el Perú", en A. Foxley (editor). *Distribución del Ingreso en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 1974).

Cuadro 8
PERU: DISTRIBUCION DE LOS SUBSIDIOS POR PRODUCTOS, 1975

Productos subsidiados	Subsidio por Unidad (soles)	Subsidio total 1975 (millones de soles)	%
Arroz corriente	2.90	1.282	19.9
Pan francés	0.20	1.042	16.2
Fideos populares	2.25	260	4.0
Aceite de cocina	1.00	929	14.4
Gasolina	6.00	2.938*	45.5
Subsidio total	—	6.451	100.0

* Déficit de operación de PETROPERU.

Fuente: MEF-ENCA: Incidencia de los subsidios en los ingresos de las familias en el Perú: situación actual (mayo 1975) p. 1.

Cuadro 9
PERU: INCIDENCIA DE LOS SUBSIDIOS, POR REGIONES, 1975

Areas de Residencia	Subsidio por Familia, 1975 (soles)	Ingreso por Familia, 1972 (soles)	Distribución	
			Subsidio Total (%)	Población (%)
Lima Metropolitana	6.500	118.000	56.3	20.0
Estrato alto	14.400	219.500	20.8	3.0
Estrato medio	6.900	119.900	19.8	7.0
Estrato bajo	3.700	56.400	15.7	10.0
Otras ciudades	2.400	60.000	25.9	25.5
Rural	900	22.000	17.8	54.5
Total Perú	2.600	51.000	100.0	100.0

Fuente: MEF-ENCA, op. cit. pág. 4.

fue principalmente a los consumidores urbanos. El estudio en referencia cuantificó la incidencia del subsidio y demostró precisamente que sólo el 18% del monto total de subsidios llegaba a las familias rurales, que eran casi la mitad de la población peruana (véase Cuadro 9).

La otra política utilizada en el objetivo de reprimir la inflación fue, como se mencionó antes, el control de precios. Este control se ejerció, además de los productos subsidiados, sobre otros productos definidos como básicos. Ello implicó que la mayoría de los productos agropecuarios estuvieran sujetos al control de precios. El efecto de esta medida fue que los precios de los productos agropecuarios que recibían los agricultores se mantuvieran estancados aunque los precios al consumidor sufrieran aumentos considerables. La creación de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA) como una gran empresa comercializadora en muchos casos aseguró lo primero pero sin poder eliminar lo segundo ¹².

De otro lado, los productos que constituyen insumos agrícolas no estuvieron sujetos a una política de subsidios y aumentaron de precio tremendamente en estos años. El ejemplo más dramático lo constituye el caso de los fertilizantes. Estos productos de origen petroquímico no fueron subsidiados, pero la gasolina, producto de igual origen pero de consumo fundamentalmente urbano, sí lo fue. El precio de los fertilizantes importados aumentó significativamente entre 1971-1975, tal como se muestra en el Cuadro 10. Los fertilizantes nacionales aumentaron mucho menos, pero dado que el Perú importa el 80% del consumo de nitrógeno, el 80% del fósforo y casi el 100% de la potasa, los mayores precios en el mercado internacional tienen un efecto importante en el mercado nacional. Recién en la segunda mitad de 1975 se aplicaron subsidios a los fertilizantes.

La manera en que se ha utilizado el sistema de precios ha tenido el efecto de deprimir aún más la economía rural. Los subsidios a la importación han logra-

¹² Por ejemplo, en febrero de 1975 la comunidad campesina de Huasahuasi gran productora de papa realizó una campaña por la discriminación por el precio de la papa. Ellos recibían en Lima 4.40 soles por kilo de papa, siendo el costo de producción de 5.55 soles, pero el precio de venta en Lima estaba en ese momento a 18 soles. Además el precio de 4.40 lo venían recibiendo hacía varios años.

Cuadro 10
PERU: PRECIOS DE VENTA DE FERTILIZANTES, 1971-1975
 (Soles/TM)

	1971	1972	1973	1974	1975 (1)	1975 (2)
Importados						
Urea	3.100	3.125	4.600	7.100	15.115	10.865
Sulfato de amonio	2.100	2.100	3.600	5.400	7.050	3.885
Superfosfato triple	4.000	4.000	6.200	6.200	—	6.750
Cloruro de potasio	3.400	3.500	3.550	4.000	4.405	6.000
Sulfato de potasio	4.100	4.200	4.400	5.360	6.305	6.000
Nacional						
Sulfato de amonio	2.100	2.100	2.560	3.000	3.402	3.402
Nitrato de amonio	2.800	3.160	3.160	3.400	3.646	3.646
Superfosfato simple	2.160	2.290	2.290	3.000	3.857	3.857

¹ Corresponde al primer semestre de 1975.

² Corresponde al segundo semestre de 1975.

Fuente: Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (documentos de trabajo).

do discriminar a los agricultores nacionales al impedirles beneficiarse de una coyuntura económica donde los precios de alimentos en el mercado internacional estaban en aumento. El control de precios agropecuarios internos asimismo ha contribuido a que el costo de una relativa estabilidad económica a nivel nacional sea fundamentalmente mantener deprimidos los ingresos agrícolas. Las transferencias a través del subsidio selectivo de ciertos bienes básicos no han llegado a la población rural, principalmente porque los bienes subsidiados son típicamente de consumo urbano; el caso del subsidio a la gasolina y no a los fertilizantes es el mejor ejemplo para ilustrar este hecho. Finalmente, los minifundistas están negativamente afectados por la política de precios, la cual es tremendamente discriminatoria aún para ellos, y toda esta política económica se aplicó, paradójicamente, en un período de intenso programa de reforma agraria. Entre 1969 y 1975 se implementó casi la totalidad de afectaciones y adjudicaciones de tierras del programa.

H. Conclusiones

Es obvio que existe un conflicto campo-ciudad originado por el consumo de alimentos. El grado de este conflicto no parece, sin embargo, ser de una magnitud importante. El "costo en factores de producción del campo" para la producción de alimentos sólo representa entre el 13% y 18% del presupuesto familiar urbano, dependiendo de los estratos de ingreso. En términos estáticos, el valor de este coeficiente deja lugar para mejoras sustanciales en el ingreso rural. Así, se podría duplicar el ingreso agropecuario, doblando los precios de alimentos al productor, y reducir con ello el ingreso real urbano sólo en 18%, y esto al grupo más pobre de las ciudades. Por lo tanto, precios de alimentos, ingresos rurales e ingresos urbanos no son equivalentes en el sentido que cambios en uno no implica cambios proporcionales en el otro. Aumento de precios al productor no implica, como vimos, una disminución proporcional en el ingreso real urbano; de otro lado, aumento en precios de alimentos en la ciudad y su correspondiente disminución del ingreso real urbano no implica aumento proporcional en los ingresos rurales.

Aún más, las tendencias históricas en el "ingreso rural derivado", es decir aquel que se deriva de la demanda urbana de alimentos, apuntan hacia una importancia cuantitativa decreciente. El vínculo campo-ciudad tiende así a debilitarse en lo que al mercado de productos alimenticios se refiere. Ello no significa que el vínculo global entre la economía moderna y la economía tradicional rural tienda a disminuir. La expansión del mercado en la economía nacional es un proceso irrevocable. Lo que se modifica es el mecanismo específico de vinculación debido a cambios en la estructura productiva de la economía nacional y de la economía rural.

Si bien las magnitudes involucradas no son de gran significado, resulta desafortunado que en el conflicto campo-ciudad intervengan de manera activa los trabajadores más pobres del campo. Así, los minifundistas de la sierra derivan su ingreso de su participación en el mercado de productos agrícolas y principalmente del mercado de productos pecuarios. En adición, obtienen ingresos salariales por trabajo estacional, los cuales a su vez están afectados por los precios agropecuarios que reciban los agricultores medianos. Las empresas agrícolas grandes producen básicamente para el mercado internacional y por lo tanto están involucrados en menor medida en el conflicto, aunque también constituyen fuentes de empleo estacional para los minifundistas de la sierra.

Finalmente, las políticas de precios de alimentos se han utilizado generalmente teniendo como objetivo los ingresos reales de la ciudad y no del campo. Por los resultados del presente estudio sabemos que ambos objetivos no son totalmente conflictivos. Políticas para mejorar los precios que reciben los agricultores tiene un efecto reducido en los ingresos reales de las familias urbanas. Pero este objetivo no fue nunca prioritario. La experiencia examinada para 1973-1975 muestra precisamente ese sesgo muy claramente.