

REFORMA AGROALIMENTARIA: CAMBIOS EN LA PRODUCCION,
EN EL CONSUMO Y EN LOS PRECIOS RELATIVOS (*)

Por: MANUEL LAJO L.
MARILUZ MORGAN T.

Serie Documentos de Trabajo

Abril, 1985

Nº 62

(*) Los autores agradecen el apoyo de la Fundación F. Ebert para la elaboración de este artículo escrito en Junio de 1984.

I N D I C E

	<u>Página</u>
SINTESIS	
I. INTRODUCCION	
1. Supuestos de Coherencia	1
2. Tres Dimensiones de la Seguridad Alimentaria	4
3. Objetivos de este Trabajo	7
II. EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS EN EL PERU: SITUACION EN 1982-1983	
III. UNA POLITICA AGROALIMENTARIA BASADA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	
1. Generalidades	
a) Objetivos de la Política	12
b) Propuesta de Política Económica Agroalimentaria... 1	14
2. Tipología de Alimentos según la Seguridad Alimentaria	
3. Propuesta por Línea de Productos	
a) Bienes-Salarios con Aguda Inseguridad Alimentaria	19
b) Bienes-Salarios de Mayor Autosuficiencia	20
c) Alimentos con Inseguridad Alimentaria Importante ..	22
d) Alimentos con Autosuficiencia que deberían ser Bienes-Salarios	24
e) Alimentos Nativos o de Consumo Campesino	26
f) Productos Alimenticios de Exportación	27
4. Propuesta de Cambio de Hábitos de Consumo	
a) Precios Relativos	27
b) Medios de Comunicación y Educación	34
5. Temas de Investigación	

SINTESIS

Este trabajo plantea en primer lugar la reforma agroalimentaria - (o reforma del sistema agroalimentario)^{1/} como parte indelible de una nueva estrategia de desarrollo del Perú, caracterizada principalmente - por los siguientes cambios:

- 1) En la agroalimentación, la construcción de una nueva estructura de - producción adecuada a otra estructura de consumo definida deliberada- mente y no resultante del actual mercado (que es definido como no li- bre sino muy distorsionado).
- 2) En la industria, la reorientación de algunas ramas industriales de a- cuerdo a un programa preciso que prioriza la elaboración de materias primas nacionales, la creación de empleo, la neutralización del poder oligopólico privado y la selección y creación de la tecnología para a decuar el desarrollo industrial a un amplio mercado, que resultará de una sustancial redistribución de los ingresos y el excedente económi- co hacia los sectores sociales y las regiones económicas más empobre- cidas.
- 3) El control y socialización del sistema financiero para apoyar la rea- signación de los recursos.
- 4) La programación nacional del comercio exterior, indispensable para ha cer frente a una reactivación transformadora en condiciones de grave restricción de divisas por la crisis de la deuda externa.

Enseguida define la búsqueda de la seguridad alimentaria como obje tivo de la política económica en el área agroalimentaria estableciendo - que ello significa asegurar al mismo tiempo tres aspectos del concepto:

^{1/} Esta reforma ha sido planteada en otros trabajos desde hace varios a- ños, especialmente en M. Lajo, Alternativa Agraria y Alimentaria Diag- nóstico y Propuesta para el Perú. Ed. CIPCA. Lima, Mayo, 1983.

- 1) Priorizar el abastecimiento de alimentos provenientes de la producción nacional sobre la importada.
- 2) Asegurar el abastecimiento de alimentos básicos a los grupos de población mayoritarios (de menores ingresos).
- 3) Buscar la vigencia de una política autosuficiencia alimentaria basada en el "proteccionismo eficiente" del agro nacional.

Después de describir el actual estado del abastecimiento de alimentos y resumir los objetivos y líneas generales de la política económica agroalimentaria se propone una tipología basada en dos criterios:

- 1) La existencia de alimentos de consumo de masas (bienes salarios) y alimentos "modernos" y tradicionales (mayormente rurales);
- 2) el nivel del coeficiente de dependencia alimentaria^{1/} en cada tipo de alimentos.

De este modo se establecen 6 tipos de alimentos, de acuerdo a los cuales se definen las propuestas de política de producción y consumo para cada alimento individual:

- 1) Trigo y soya (bienes-salarios con aguda inseguridad alimentaria).
- 2) Papa, arroz y azúcar (bienes-salarios de mayor autosuficiencia).
- 3) Maíz amarillo-pollos-huevos, carne de vacuno, lácteos y cebada cerveza (alimentos con inseguridad alimentaria importante).
- 4) Pescado, menestras, yuca y camote (alimentos con producción autosuficiente que deberían ser bienes salarios).
- 5) Maíz amiláceo, quinua, cañihua, cebada, etc. (alimentos nativos o de consumo campesino).

^{1/} Este concepto ha sido definido en M. Lajo, Industria Agroalimentaria y Transnacionales; El Caso Peruano. CISEPA, N° 50, Lima 1978.

6) Café, harina de pescado (productos alimenticios de exportación).

En la última parte se propone preliminarmente -en base a un análisis inicial de precios relativos de varios tipos de alimentos de mayor o menor sustituibilidad- una política de promoción del cambio de hábitos de consumo a través de alteraciones en las políticas de precios y subsidios, comercialización y agroindustria, que atiendan a:

- 1) Favorecer la sustitución o por lo menos el no incremento del consumo de pan y fideos favoreciendo el consumo y la producción de maíz amiláceo, quínuva, cebada, cañihua, arroz y papa.
- 2) Desincentivar el consumo de leche evaporada favoreciendo la producción y el consumo de leche fresca nacional y el consumo de leche entera en polvo y recombinaada con menor componente importado.
- 3) Desincentivar el aumento del consumo de pollo, favoreciendo la extensión del consumo y la producción de pescado, frejol y otras menestras, así como de carne de vacuno de origen nacional.

Se anota, finalmente, algunos elementos de una política de cambio de hábitos de consumo a través de medios de comunicación y sistema educativo, destacándose la necesidad de lograr formas de preparación, consumo y comercialización de los productos promocionados que disminuyan sus precios relativos, den a conocer su calidad nutritiva y ahorren trabajo del ama de casa.

Lima, 30 de junio, 1984

I. INTRODUCCION

En el curso de la historia del Perú nunca ha existido un proyecto nacional de desarrollo agroalimentario. A veces han existido proyectos de política alimentaria separados de una política de apoyo a la producción agraria, o se han implementado políticas agrarias y alimentarias dispersas e incoherentes, bajo la responsabilidad de organismos estatales diferentes y no siempre coordinados. El Estado, como institución, se ha mostrado incapaz de llevar adelante una política coherente de desarrollo agrario y alimentario.

1. Supuestos de Coherencia

Una política coherente de desarrollo agrario y alimentario sería aquella que posea las siguientes características:

- a) Vínculo estrecho entre la política de producción de alimentos y la política de consumo de alimentos. Debe existir una política deliberada de promoción del consumo de una canasta de alimentos priorizada y una política de producción adecuada a ella. Ambas tienen que adecuarse mutuamente: la producción debe estar en función del consumo y éste en función de las posibilidades de producción y abastecimiento del país.

El diseño de una estructura o canasta de consumo y de una estructura de cultivos y crianzas no puede ser dejado a la libre determinación del mercado, ya que el mercado en realidad no es libre. El mercado de alimentos internacionales, del cual forma parte el mercado nacional de alimentos, está muy distorsionado por importantes subsidios de los países productores y por las estrategias y prácticas de las transnacionales de la industria alimentaria mundial. En consecuencia, el Estado tiene necesariamente que intervenir para resguardar los intereses del país y de las grandes mayorías de su población.

b) Pero más importante aún, tiene que haber coherencia entre esta política económica agroalimentaria y la estrategia y política económica general. No puede haber un programa de transformación del sistema agroalimentario sino al interior de un programa de transformación económica y social.

La política agroalimentaria que se propone en este trabajo sólo puede ser entendida y, por lo tanto, aplicada en el contexto del inicio de un gran cambio de las estructuras económicas y políticas. La condición sine qua non para el inicio de esta transformación es el fortalecimiento de la capacidad de defensa de los intereses de los grupos sociales mayoritarios. En otras palabras, no puede haber una nueva estrategia económica sin unificación y democratización de los gremios de obreros, empleados, profesionales y campesinos existentes; sin la creación de gremios nacionales del enorme sector de trabajadores no asalariados (trabajadores por cuenta propia), mujeres, juventud y organizaciones de barrio. La conformación de este universo de organizaciones populares debe ser objeto de una estrategia específica y de urgente diseño a través de un proceso de diálogo y negociación entre las organizaciones populares actuales. Se trata de responder a las siguientes preguntas: ¿cómo llegar a la central única de trabajadores?; ¿a la central única agraria y campesina?; ¿a una asociación nacional de pobladores y de frentes de defensa de las regiones?; ¿a asociaciones nacionales de mujeres, jóvenes, profesionales, etc.?

Este conglomerado de organizaciones populares sería la única garantía del mejoramiento de la capacidad negociadora de las mayorías y también del país en relación a sus acreedores extranjeros.

Para que la organización de las masas populares se traduzca en acción real es necesaria una reforma del Estado y de la administración pública, que en realidad inicia el cambio del carácter de clase del Estado: de ser un Estado que aún mantiene rasgos de tipo oligárquico y semi-colonial se trata de pasar a un Estado más democrático, nacional y popular.

Hacia este objetivo se puede ir avanzando mediante la incorpora-

ción de genuinos representantes de los gremios nacionales y populares a los organismos estatales. Por ejemplo, los ministerios, el Banco Central de Reserva, las empresas públicas, etc., deben incorporar en sus directorios o comités directivos a nivel nacional, regional y hasta local, a los representantes de los gremios y organizaciones populares.

En lo que atañe a la agroalimentación, esta gran transformación significa:

i) La implantación de otro modelo de desarrollo industrial (y dentro de ello, agroindustrial) que priorice la disminución de la dependencia de insumos importados^{1/} y la selección de tecnología adecuada de origen nacional o extranjero; así como la neutralización del poder monopólico de los grupos económicos nacionales y transnacionales, subordinándolos a un programa de desarrollo industrial muy preciso orientado a un amplio mercado que resultará de una sustancial redistribución de los ingresos y del excedente económico del Perú.

ii) El control socializado del sistema financiero, factor crítico de la asignación de recursos y del tipo de crecimiento económico de las diferentes actividades. La banca estatal y mixta (llamada banca asociada) en el Perú debe estar bajo la dirección de representantes de las mayorías nacionales organizadas, porque esto garantizará que los recursos financieros sean usados de acuerdo a la estrategia de desarrollo que se pretende llevar adelante para salir de la crisis.

iii) Programación nacional del comercio exterior (importaciones y exportaciones). El tipo de transformación industrial y agroindustrial que se trata de llevar adelante requerirá notorios cambios en el uso de las divisas. Los efectos de la crisis económica

^{1/} Disminuir la dependencia de importaciones de insumos no significa oponerse a todas las importaciones sino a aquellas no planificadas o que depriman actividades productivas nacionales que se hayan definido susceptibles de cierto grado de protección.

mundial, la presión del pago de la deuda externa y muchos otros factores indican la urgencia de una centralización del manejo del comercio exterior y no una liberalización, que en estas circunstancias podría ser altamente contraproducente. En el área de la agroalimentación, por ejemplo, las importaciones de alimentos deben ser muy estrictamente tratadas en cuanto a volúmenes importados como, sobre todo, a los precios. El canal único de comercialización debe ser reconstruido, fortalecido y desburocratizado.

2. Tres Dimensiones de la Seguridad Alimentaria

Como marco general de referencia, la política económica agroalimentaria que proponemos tiene como objetivo alcanzar la seguridad alimentaria, es decir, la capacidad del país para abastecerse de sus requerimientos alimenticios y para hacer llegar a su población sus requerimientos nutricionales.

El concepto de seguridad alimentaria incluye varias dimensiones:

- a) La primera dimensión se refiere al esquema nacional de abastecimiento de alimentos estratégicos de consumo masivo en el país, es decir, a la relación entre abastecimiento interno y abastecimiento importado. Mientras mayor sea la proporción de importaciones alimenticias de alimentos estratégicos, menor será la seguridad alimentaria del país y mayores los riesgos de un desabastecimiento causado por motivos internos (crisis económica y escasez de divisas) o externos (escasez de productos en el mercado internacional, guerra, etc.).
- b) La segunda dimensión se refiere al aprovisionamiento efectivo a la población, es decir, a la capacidad económica de los grupos mayoritarios (los de menores ingresos) para abastecerse de los alimentos que requieren. Esta dimensión de la seguridad alimentaria está relacionada tanto con la distribución del ingreso como

con la disponibilidad de alimentos en los mercados nacionales y los sistemas de comercialización, conservación y procesamiento de alimentos, etc., y con la relación entre niveles de ingreso y empleo y nivel de precios de los alimentos.

- c) Finalmente, una tercera dimensión del concepto de seguridad alimentaria se refiere a la existencia o no de una política de autosuficiencia^{1/} agroalimentaria en el país, es decir, de una política de proteccionismo eficiente de la producción interna de alimentos consistente en políticas arancelarias, de incentivos, promoción, crédito, precios, subsidios, etc.

El siguiente Cuadro puede facilitar la comprensión de lo anterior.

Principales dimensiones de la seguridad alimentaria	C A S O S			
	País A	País B	País C	País D
- Abastecimiento nacional respecto al importado	+	-	-	+
- Aprovisionamiento efectivo de la población	-	+	-	+
- Orientación del desarrollo agroalimentario hacia la autosuficiencia	+	-	-	+

En el caso del país A, la relación entre producción nacional y producción importada es positiva, es decir, se produce más de lo que se importa, lo que está relacionado con una política de desarrollo agroindustrial que incentiva la producción de los alimentos requeridos. Sin embargo, el aprovisionamiento de la mayoría de la población es deficitario por una mala distribución del ingreso: el país goza de seguridad alimentaria, pero no la mayoría de su población.

^{1/} Autosuficiencia no significa autarquía sino maximización de las posibilidades de producción interna eficiente de bienes.

En el país B sucede todo lo contrario: la población de bajos ingresos puede abastecerse de alimentos, pero fundamentalmente de origen importado (por lo que la relación producción nacional/producción importada) es negativa. Asimismo, no existe una política de desarrollo agroalimentario que incentive la producción interna de alimentos: la población goza de seguridad alimentaria pero el país no.

El país C ejemplifica una total inseguridad alimentaria: se importa un alto porcentaje de los alimentos que se consumen, el aprovisionamiento de la población es deficitario y no existe una política agroalimentaria que incentive la producción nacional de alimentos. Esto sería el caso más cercano al Perú de los años 80.

Finalmente, el caso del país D muestra cual es la meta deseable: producir internamente en condiciones competitivas la mayor parte de los alimentos de consumo masivo, ponerlos al alcance de la población y desarrollar una política agroalimentaria que incentive la producción nacional de alimentos.

La seguridad alimentaria no se conseguirá de inmediato, pero una política que la busque debería cuidar las tres dimensiones señaladas, compatibilizándolas en cada línea de productos.

¿Cómo lograr -por ejemplo- la seguridad alimentaria en el caso de los lácteos? Se importa aproximadamente la mitad del consumo interno, pero a pesar de ello gran parte de la población no toma leche o lo hace en cantidades mínimas. La búsqueda de la seguridad alimentaria requeriría aumentar a corto plazo la importación de leche en polvo entera (que es un producto de muy bajo precio en el mercado internacional) y distribuirla masivamente para ponerla al alcance de la población de menores ingresos, reorientando a la vez las pautas de consumo -que actualmente se dirigen fundamentalmente hacia la leche evaporada (una de las formas más caras de tomar leche). Pero simultáneamente se debe incentivar la producción nacional de leche impidiendo que las importaciones desalienten la producción interna, de manera que a mediano plazo se pueda disminuir

la proporción de importaciones al aumentar la productividad interna, acortándose así la diferencia de precios con el producto importado.

3. Objetivos de este Trabajo

El presente trabajo, a partir de un breve diagnóstico de la situación actual del abastecimiento de alimentos en el Perú, diseñará una política agroalimentaria adecuada a la seguridad alimentaria. En relación a esta política alternativa, se formularán someramente sus objetivos y metas generales (de corto, mediano y largo plazo), así como los instrumentos de política económica que se propone utilizar, para luego esbozar dos propuestas fundamentales de la política: a) una propuesta por línea de productos y b) una propuesta de cambio de hábitos de consumo.

a) Para elaborar la propuesta de política agroalimentaria por línea de productos se definirá previamente una clasificación de la producción alimenticia peruana basada en el concepto de seguridad alimentaria, para luego determinar las políticas específicas a seguir en relación a ella.

b) La propuesta de cambio de hábitos de consumo incluye tanto la definición de una política de precios relativos como aspectos relacionados con educación del consumidor, en relación a lo cual tiene gran importancia el uso de los medios de comunicación.

II. EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS EN EL PERU: SITUACION INICIAL

El Perú sufre de una aguda escasez de tierras aptas para el cultivo (sólo el 14.6% de su superficie territorial tiene aptitud agropecuaria). A este problema se suma el de la distribución de la tierra: el 80% aproximadamente de los productores agropecuarios son minifundistas y el 52% de la superficie agrícola total está repartida en unidades agropecuarias menores de 10 hectáreas (sector de economía campesina).

La estructura agraria del Perú post-reforma agraria se caracteriza por la existencia de tres tipos principales de explotaciones agrícolas: el área reformada (CAPs, SAIS y otras formas de organización resultantes de la reforma agraria), la agricultura pequeña y mediana comercial y la agricultura campesina (minifundio y comunidades campesinas).

La producción de alimentos no elaborados proviene de cerca de millón y medio de unidades agropecuarias, de las cuales el 85% son menores de 5 hás. La principal característica de la producción de alimentos de consumo directo en el Perú es su estancamiento, fenómeno que se viene experimentando desde hace varias décadas. Las causas de esta situación radican tanto en la estructura de propiedad latifundio-minifundio vigente en el agro peruano (y que la reforma agraria alteró sólo parcialmente, traspasando la propiedad del latifundio de manos individuales a manos cooperativas) como en las políticas agroalimentarias seguidas por los diferentes gobiernos desde hace muchos años, pero en especial desde la segunda post-guerra.

Como ya hemos visto, una parte importante de la producción de alimentos de consumo directo recae sobre la economía campesina, sector tradicionalmente marginado y que no ha tenido acceso al crédito ni a la ayuda técnica gubernamentales. Asimismo, en general cuentan con tierras de baja calidad y de tamaño ínfimo, sin acceso al riego y que dependen para su producción de las difíciles e impredecibles condiciones climatológicas del Perú. La política de precios de alimentos los ha desfavorecido permanentemente; están en manos de intermediarios de la comercialización que les pagan precios aún más bajos, casi sin ninguna posibilidad de negociación por parte del productor ni de control estatal, excepto en unos 5 ó 6 cultivos. A ello se suma la política de importaciones de alimentos con subsidios (en la época del Gobierno Militar) o con subsidios algo menores y aranceles muy bajos o inexistentes (en la actualidad) que compiten directa o indirectamente con su producción.

En lo que se refiere a los productos que son insumos para la agroindustria alimenticia (maíz amarillo duro, sorgo, leche, caña de azúcar),

producidos tanto por la agricultura campesina como por la agricultura comercial y el área reformada,^{1/} también hay un estancamiento. Pero en este caso, además de las consideraciones valederas para el caso de los productos de consumo directo, tiene gran importancia la política de importaciones que los ha afectado de manera directa. En el Perú, la producción de alimentos elaborados ha crecido en las últimas décadas a tasas superiores al aumento de la población. Ello ha sido posible porque el Estado ha importado altos volúmenes de alimentos que son insumos para la agroindustria, subsidiándolos y vendiéndolos a precios menores a los ofertados por la agricultura nacional. Es así que la industria ha preferido comprar insumos importados y la agricultura proveedora ha resultado perjudicada. A ello se debe que la agroindustria no haya estimulado la producción nacional de insumos, sino que haya incrementado la dependencia alimentaria del Perú.

Al mismo tiempo, al ofertar productos agroindustriales a bajo precio (debido al subsidio estatal) se ha generado un cambio en los hábitos de consumo de la población en detrimento de los productos nacionales de consumo tradicional, lo que ha contribuido a ahondar la crisis de la agricultura. Sin embargo, en la actualidad la disminución o supresión de los subsidios, junto con la crisis económica y la devaluación de la moneda nacional (que encarece la importación de alimentos) ha provocado un incremento enorme en los precios de los productos agroindustriales. La mayoría de la población, que va perdiendo el hábito de consumir ciertos productos nacionales, es impactada drásticamente en su capacidad adquisitiva y en el consumo de alimentos.

La situación del abastecimiento de alimentos en los últimos dos años se puede apreciar en el Cuadro N° 1. La producción nacional sólo ha aumentado significativamente en el caso de la carne de vacuno (20%), pero ha disminuído radicalmente en los casos de la soya (-74%), sorgo (-70%), papa (-36%), trigo (-25%), maíz amiláceo (-23%), frijol (-15%) y

^{1/} El área reformada tiene gran importancia en la producción de azúcar y también está presente en la producción de café, arroz y maíz amarillo duro.

CUADRO N° 1

EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS AGROPECUARIOS EN EL PERU. 1982-1983

	Producción Nac. (miles T.M.)		Importaciones (miles T.M.)		Disponibilidad de Alimentos		Disponibilidad per cápita (Kg.)		Variación de la disponib. per cápita	
	1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983	Kg.	%
Papa	1,799.6	1,152.9	-	57.1	1,799.6	1,210.0	95.8	62.6	-3.2	-34.7
Leche fluída	805.0	757.1	256.3	334.0	1,061.3	1,091.1	56.5	56.5	-	-
Trigo	100.8	75.1	994.4	930.0	1,095.2	1,005.1	58.3	52.0	-6.3	-10.8
Maíz-sorgo	436.7	426.4	434.4	505.0	871.1	931.4	46.4	48.2	1.8	3.9
Arroz	775.5	790.8	56.5	35.0	832.0	825.8	44.3	42.7	-1.6	-3.6
Azúcar ref. 1/	444.2	445.9	169.1	220.0	613.3	665.9	32.6	34.5	1.9	5.3
Carne ave	204.8	206.3	-	-	204.8	206.3	10.9	10.7	-0.2	-1.3
Maíz amiláceo	232.9	180.2	-	-	232.9	180.2	12.4	9.3	-3.1	-25.0
Pescado fresco 2/	155.0	138.2	-	-	155.0	138.2	8.2	7.1	-1.1	-13.4
Carne vacuno	91.3	109.5	21.7	22.0	113.0	131.5	6.0	6.8	0.8	13.9
Café 1/	90.0	90.9	-	-	90.0	90.9	4.8	4.7	-0.1	-2.1
Soya (aceite)	1.6	0.4	53.7	70.0	55.3	70.4	2.9	3.6	0.7	24.1
Huevos	64.6	68.0	-	-	64.6	68.0	3.4	3.5	0.1	2.9
Carne porcino	58.7	57.6	-	-	58.7	57.6	3.1	3.0	-0.1	-3.2
Frejol	43.3	36.8	-	-	43.3	36.8	2.3	1.9	-0.4	-17.4
Carne ovino	20.4	21.1	0.7	1.0	21.1	22.1	1.1	1.1	-	-
Población (miles hab.)	18,790	19,316								

1/ No se ha restado las pequeñas exportaciones de azúcar en ambos años ni las exportaciones de café, que en 1982 llegaron a 44 mil TM y a 42 mil TM hasta Septiembre 1983.

2/ La producción de pescado en conserva, salado y congelado fue de 430.6 mil TM en 1982 y 215.7 mil TM en 1983.

Fuente: Manuel Lajo L. "Insumos Agropecuarios para la Agroindustria en el Perú". Informe de Consultoría OEA, Lima, 1984.

pescado fresco (-11%). Los demás productos han tenido variaciones de menor envergadura.

En cuanto a las importaciones, éstas sólo han disminuído de manera importante en el caso del arroz (-38%), pero se han incrementado sustancialmente en los casos de la papa (que no se importó en 1982), la carne de ovino (43%), aceite de soya, leche y azúcar (30% cada uno) y maíz-sorgo (16%).

La disponibilidad de alimentos (suma de la producción nacional más las importaciones) ha disminuído significativamente sólo en los casos de la papa (-33% a pesar de las importaciones), maíz amiláceo (-23%), frijol (-15%) y pescado fresco (-11%). La disminución en la producción nacional de los demás productos ha sido compensada por el aumento de las importaciones. Ello ha determinado que el componente importado de la disponibilidad de alimentos en el Perú se mantenga muy alto (ver Cuadro N° 2). Tenemos así que cinco de los productos considerados tienen un coeficiente de dependencia alimentaria que hace riesgoso su abastecimiento: leche, azúcar, maíz-sorgo, trigo y aceite de soya.

Pero el aspecto más importante del cuadro se refiere a la disponibilidad per cápita. Este indicador muestra, por lo menos en términos abstractos -sin entrar en el análisis de la posibilidad real de la población de adquirir estos productos- el volumen de cada uno de los productos al que cada habitante del Perú podría acceder en promedio. Se observa en las dos últimas columnas del Cuadro N° 1 que la disponibilidad per cápita, ya suficientemente baja, ha disminuído en casi la totalidad de productos de consumo popular (papa, maíz amiláceo, trigo, arroz, pescado fresco), mientras ha aumentado en productos de alto precio (carne de vacuno, aceite de soya). Los demás productos se han mantenido más o menos estables, pero su disponibilidad per cápita es ya bastante baja.

CUADRO N° 2

DEPENDENCIA ALIMENTARIA 1982-1983

Productos	% importado sobre el total disponible.	
	1982	1983
Trigo	90.8	92.5
Soya (aceite)	97.1	99.4
Papa	0	4.7
Arroz	6.8	4.2
Azúcar refinada	27.6	33.0
Leche fluida	24.1	30.6
Maíz-sorgo	49.9	54.2
Carne vacuno	19.2	16.7
Carne ovino	3.3	4.7

Fuente: Elaborado en base al cuadro anterior.

III. UNA POLÍTICA AGROALIMENTARIA BASADA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. Generalidades 1/

a) Objetivos de la Política

Las metas más importantes a mediano y largo plazo son:

- Alcanzar la seguridad alimentaria de la población y del Perú, superando las actuales tendencias hacia una mayor dependencia de las importaciones o hacia la vigencia del principio de las

1/ Los acápites (a) y (b) constituyen un resumen brevísimo de gran parte del capítulo 2 del libro de Manuel Lajo Alternativa Agraria y Alimentaria. Diagnóstico.

ventajas comparativas en la producción agropecuaria. Esto se realizará mediante el cambio del patrón de producción, consumo y comercialización externa agropecuaria hacia uno de mayor autonomía.

- Ruptura del control oligopólico del sistema agroalimentario peruano por el gran capital nacional y transnacional.
- Cambio drástico pero gradual y planificado del patrón de consumo de la población.
- Convertir a la agroindustria en estímulo al desarrollo del agro nacional.

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

- Definición, a nivel regional y nacional, de Canastas Básicas Prioritarias y de los Programas de Cultivo adecuados a ellas. Las políticas de crédito, asistencia técnica, inversiones y comercialización deben redefinirse hacia el apoyo a la producción y aumento de la productividad de los productos integrantes de las Canastas Básicas Prioritarias. Asimismo, se definirá una política de subsidios al productor que evite las consecuencias de la inflación y la devaluación en la producción agropecuaria. Todas estas políticas deberán orientarse prioritariamente a los productores minifundistas de mayor capacidad de respuesta, como única forma de disminuir la heterogeneidad en el agro y aumentar el ingreso y el empleo masivamente.

- Formación del Sistema Nacional de Costos y Precios de Insumos y Alimentos Básicos con el objetivo de democratizar el control de las políticas de precios e importaciones de estos productos. Se propone la formación de un Consejo integrado por represen-

tantes de los industriales, trabajadores de la industria alimentaria, municipalidades, agricultores proveedores de insumos y el Estado, cuya función sea supervisar y definir los costos y precios de los insumos y alimentos básicos y planificar sus importaciones.

b) Propuesta de Política Económica Agroalimentaria

Definiremos brevemente las principales medidas de política económica que proponemos tomar, en lo que se refiere a la agroalimentación:

- Tipo de cambio: de paridad y programado (anuncios previos). Excepcionalmente, tipo de cambio diferenciado para la importación de alimentos e insumos básicos. Sin embargo, el mercado de divisas debe reformarse, como se señaló antes, para lograr programar el comercio exterior.
- Precios de insumos y alimentos básicos: determinados concertadamente por los productores y consumidores en tanto no se eliminan las condiciones del mercado oligopolístico.
- Subsidios al pequeño y mediano productor vía provisión de insumos; directos a los consumidores de extrema pobreza (a través de programas municipales y organización de los beneficiarios).
- Importaciones de insumos y alimentos básicos planificadas con participación de productores y consumidores.
- Aranceles: protección a los cultivos prioritarios. Protección razonable a la industria nacional (disminución arancelaria a la importación de insumos para la agricultura).
- Comercialización interna: apoyo a la comercialización por productores agrarios y de la agroindustria; comercialización esta

tal de insumos y alimentos básicos programada democráticamente.

- Crédito: creación de un Banco Campesino que atienda las necesidades de financiamiento de todas las actividades del minifundista y democratización de la conducción del Banco Agrario.
- Tasa de interés: preferencial para los cultivos prioritarios, pequeña agricultura y regiones deprimidas.
- Asignación del gasto público: redefinición que esté de acuerdo con el carácter prioritario que da a la agricultura la Constitución de 1979 y a la descentralización económica.
- Tributación: estímulos a la pequeña y mediana agricultura.
- Regionalización: descentralizar y democratizar el Estado para crear sistemas agroalimentarios regionales.

2. Tipología de Alimentos según la Seguridad Alimentaria

Las clasificaciones o tipologías de la producción agropecuaria o alimenticia que hasta ahora se han elaborado no son de gran utilidad para la definición de una política agroalimentaria adecuada al concepto de seguridad alimentaria definido anteriormente.

La nueva tipología que se propone aquí resulta de considerar a la vez dos criterios:

- 1) el tipo de consumo al que satisfacen: se considera bienes-salarios o bienes de consumo de masas a aquellos que tienen una importante participación en la dieta. Un indicador es su ponderación en la Canasta Familiar de Lima Metropolitana. Otro indicador es la disponibilidad per cápita p.e. de 1983. (Véase Cuadro N° 3).

CUADRO N° 3

TIPOLOGIA DE ALIMENTOS SEGUN EL CRITERIO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Tipos de alimentos	I Participación ponderada en la Canasta Fa- miliar. (Lima 1977-78) <u>1/</u>	II Disponibilidad per cápita en 1983 (kgs./año)	III Coeficiente de Dependen- cia de Im- portaciones (1983)
A) <u>Bienes-salarios de aguda inseguridad alimentaria</u>			
- Trigo y derivados	3.75	52	92.5
Trigo	0.06		
Pan	2.64		
Pastas	1.05		
- Soya y derivados	2.02	3.6	99.4
Aceites	1.47		
Mantequilla	0.22		
Margarina	0.32		
Otras grasas	0.01		
B) <u>Bienes-salarios de mayor autosuficiencia</u>			
- Papa	1.57	62.6	4.7
- Arroz	2.05	42.7	4.2
- Azúcar 2/	1.07	34.5	33.0
- Plátano	0.47	39.4	0
C) <u>Alimentos con inseguridad alimentaria importante</u>			
- Leche Evaporada, Recombina- da y Condensada	2.17	56.5 ^{4/}	30.6
- Carne de res	3.16	6.8	16.7
- Pollos (Maíz amarillo duro) ^{3/}	4.21	10.7	54.2
- Huevos	1.06	3.5	
- Cebada cervecera <u>3a/</u> (Cerveza)	0.36	3.6	54.7
D) <u>Alimentos de producción autosuficiente que deberían ser bienes-salarios</u>			
- Menestras (frejol y otras me- nestras)	0.86	1.9 ^{5/}	0
- Pescado (fresco y congelado)	1.22	7.1 ^{6/}	0
- Yuca	0.10	15.7 ^{7/}	0
- Camote	0.15	4.3 ^{8/}	0

Cuadro N° 3
(Continuación)

Tipo de alimentos	I Participación ponderada en la Canasta Fa- miliar. (Lima 1977-78) ^{1/}	II Disponibilidad per cápita en 1983 (Kgs./año)	III Coeficiente de Dependen- cia de Im- portaciones (1983)
<u>E) Alimentos nativos y de mayor consumo campesino</u>			
- Habas	0.47	18.1 ^{9/}	0
- Arvejas			
- Etc.			
- Quinua	n.d.	0.2 ^{10/}	0
- Cañihua	n.d.	n.d. ^{11/}	0
- Olluco	0.08	3.1 ^{12/}	0
- Maíz amiláceo y choclo	0.12	9.3 ^{12/}	0
- Tarwi	0.19	n.d. ^{13/}	0
- Cebada	n.d.	3.5 ^{13/}	0
<u>F) Productos agropecuarios de Exportación</u>			
- Café	0.67	4.7 ^{11/}	n.d.
- Harina de pescado	n.d.	-	n.d.
- Algodón	n.d.	-	n.d.

Fuente: Elaborado por el autor en base a las estadísticas agraria 1980-83 y la Metodología del IPC de Lima Metropolitana. INE, Dic. 1980.

- 1/ Se asume que este indicador expresa aproximadamente la importancia del alimento considerado en la estructura del consumo del hogar promedio en Lima Metropolitana. Dentro del índice general (100), los alimentos constituyen 36.33.
- 2/ Se incluye aquí azúcar suponiendo que la caída de la producción en 1983 fue un fenómeno transitorio. De otro modo pertenecería al tipo C.
- 3/ El maíz amarillo constituye el principal insumo del pollo.
- 3a/ Estimando la producción de cebada cervecera en 30,000 TM y la importación en 36,130 TM en 1981.
- 4/ Leche fluída
- 5/ Corresponde al frejol
- 6/ Corresponde al pescado fresco
- 7/ Corresponde al año 1982 (295,097 TM)
- 8/ Corresponde a 1982 (80,344 TM).
- 9/ Corresponde a 1980 y contiene: acelga, ají, arvejas, apio, alcachofa, beterraga, caigua, calabaza, cebolla, coliflor, col, culantro, espárragos, espinaca, lechuga, nabo, pepinillo, poro, rábano, tomate zana horia, habas y zapallo, tomate.
- 10/ Hecho en base a dato preliminar.
- 11/ Corresponde al año 1981 (57,000 TM) según el documento Reserva Nacional Alimentaria. Octubre 1983.
- 12/ Según el documento estado (Reserva Nacional Alimentaria) la producción de maíz amiláceo fue 181,000 TM y de maíz choclo, 147,000 TM en 1981. Según ello, la disponibilidad per cápita sería de 17.9 Kg.
- 13/ Corresponde a 1983 (68,002 TM de cebada corriente y cervecera).

- 2) El nivel del coeficiente de dependencia alimentaria (proporción de importaciones sobre el volumen total disponible para consumo interno).

Según estos criterios, se propone 6 tipos de alimentos:

- a) Bienes-salarios de aguda inseguridad alimentaria: trigo (insumo para el pan y los fideos populares) y soya (insumo para aceites y grasas).
- b) Bienes-salarios de mayor autosuficiencia: papa, arroz, azúcar,^{1/} plátano.
- c) Alimentos con inseguridad alimentaria importante: leche, carne de vacuno, pollos, huevos y maíz amarillo duro.
- d) Alimentos con producción autosuficiente que deberían ser bienes-salarios: menestras, pescado, yuca, camote.
- e) Alimentos nativos y de mayor consumo campesino: habas, arvejas, quinua, cañihua, cebada, tarwi, ollucos, maíz amiláceo.
- f) Productos agropecuarios de exportación: café y harina de pescado.

3. Propuesta por Línea de Productos

A continuación se plantea las principales medidas de política económica agroalimentaria que se consideran necesarias en relación a cada uno de los grupos de alimentos.

^{1/} Suponiendo que la producción de azúcar logre recuperar sus niveles históricos. De otro modo formaría parte del tipo C de alimentos.

las grandes ciudades. Simultáneamente, se debe estudiar y definir las formas de conservación del maíz tostado, así como la instalación de pequeñas tostaderías que complementen o reemplacen a las panaderías, vendiendo el maíz tostado para el desayuno. Igualmente, debe estudiarse la posibilidad de crear agroindustrias de cereales pre-cocidos para el desayuno (tipo corn-flakes, pero con insumos nacionales).

La propuesta para el trigo está estrechamente vinculada con la de incentivos a la producción de maíz amiláceo y cereales como la cebada, quínuva, cañihua, etc. para aumentar su oferta (ver más adelante). Debe considerarse la posibilidad ^{de} establecer fondos de compensación que utilicen los precios bajos y subsidiados del trigo en el mercado internacional (cuando existan) para incentivar la producción nacional de estos productos.

En el caso de la soya, la principal hipótesis es que su importación indiscriminada ha contribuido a deprimir la producción de pepita de algodón y, probablemente, también de soya nacional. Debe estudiarse la posibilidad de ampliar la producción de este grano, que actualmente sólo se cultiva en Tumbes y algunas regiones de la Ceja de Selva, hacia otras zonas del país. Pero la orientación principal debe ser incentivar la producción de pepa de algodón, principal alternativa nacional al uso de la soya en la elaboración de aceites y grasas. En este caso también se propone la creación de un fondo que utilice el bajo precio de la soya importada para subsidiar programas de apoyo a la producción de algodón y de otros aceites vegetales nacionales (palma aceite en la Selva, tarwi en la Sierra).

b) Bienes-salarios de Mayor Autosuficiencia

La papa, arroz, azúcar y plátano son productos en los cuales el Perú podría ser completamente autosuficiente y que representan un porcentaje importante en la dieta, especialmente en los secto

res populares.

La papa que, en términos de volumen es el principal alimento de la población peruana, requiere un tratamiento preferencial de la política gubernamental. Su cultivo debe programarse para evitar problemas de sobreproducción transitoria que deprimen gravemente los precios y también para permitir un abastecimiento constante coordinando las cosechas de la costa y la sierra y estableciendo formas adecuadas de conservación del producto y provisión de semilla. Asimismo, debe controlarse su comercialización, especialmente desde la sierra, evitando que el productor reciba precios muy bajos que se multipliquen varias veces antes de llegar a los mercados urbanos. Es aconsejable, en este sentido, fomentar la asociación de los productores directos en cooperativas de comercialización que les permitan llegar directamente a las ciudades o tener un mejor poder de negociación frente a los intermediarios.

En cuanto al arroz, otro producto de alto volumen de consumo especialmente en las ciudades, sería adecuado favorecer la desconcentración geográfica de su producción, impulsando el desarrollo de las zonas arroceras de la selva y ceja de selva. Deben programarse estrictamente las importaciones y sus precios. Otro aspecto importante a considerar es la comercialización, actualmente en manos estatales. La superación de los problemas de ECASA puede lograrse quizás mediante la integración de las asociaciones de productores a la empresa estatal de comercialización desburocratizando ECASA y manteniendo el canal único de comercialización.

El azúcar que era uno de los productos de exportación peruanos, en los últimos años ha debido ser importada. Presenta actualmente problemas tanto de producción como de comercialización. Los problemas de producción son muy complejos y están ligados a la crisis de las cooperativas agrarias de producción (CAPs), asunto que tiene que ver con la política agraria implementada por los -

gobiernos anterior y actual. Su solución pasa por una definición política, sobre el tratamiento a las CAPs tanto en términos crediticios como tributarios, de política de precios internos, etc. En cuanto a la comercialización, deben mejorarse los canales unificados, modernizando y democratizando la administración cooperativa, así como mantener el canal único de comercialización, deben mejorarse los canales unificados, modernizando y democratizando la administración cooperativa, así como mantener el canal único de comercialización interna y externa.^{1/}

El plátano, incluido preliminarmente en esta clase de alimentos es a todas luces un bien salario, especialmente en la ceja de selva y las grandes ciudades. Hay, empero, pocos estudios sobre su realidad y perspectivas.

c) Alimentos con Inseguridad Alimentaria Importante

Estos productos -fuente de proteínas de origen animal- tienen actualmente precios que los ponen fuera del alcance de las amplias mayorías de la población peruana. Casi el 20% de la carne de vacuno que consumimos se importa, así como entre 1/3 y 1/4 de la leche y la mitad del maíz amarillo duro, principal insumo para la producción de pollos y huevos.^{2/}

El caso del maíz amarillo duro-pollos-huevos es interesante de analizar. En la década del 70, ante las crecientes importaciones de carnes rojas, se decidió incentivar la producción de pollos como un sustituto a la carne de vacuno. Pero el resultado final ha sido que en vez de importar carne, se importa maíz. Inicial-

^{1/} No es este el lugar para discutir los múltiples aspectos de la problemática azucarera. Puede verse los informes del Programa de Rehabilitación de la Industria Azucarera (PRIA) así como su crítica proveniente de los gremios azucareros (STAP, FENDECAAP) y del Centro de Estudios - Solidaridad, Chiclayo.

^{2/} Tal vez el caso de la cebada cervecera debiera incluirse en esta clase de alimentos.

mente, el precio de los pollos y los huevos era relativamente bajo (gracias a los subsidios estatales a la importación de maíz). Posteriormente estos se han incrementado debido a la supresión del subsidio.

La propuesta de este documento apunta en dos sentidos: por un lado, estimular la producción nacional de maíz amarillo duro, mediante precios de refugio y forma de compensación que aprovechen los precios bajos del mercado internacional para programas de apoyo, especialmente en la ceja de selva. Ello con el ^{fin} de disminuir la dependencia en este rubro. De otro lado, se debe tender a un reemplazo del consumo de pollo por el consumo de pescado y por proteínas de origen vegetal (menestras, quínuva, etc.).

La producción de carne de vacuno, que entre 1977 y 1982 se encontraba estancada, ha dado un salto en su volumen de producción en 1983 debido a la matanza obligada en la Sierra Sur debido a la sequía. Sin embargo, su precio sigue siendo muy alto (y sube constantemente), y este producto está totalmente fuera del alcance de los sectores mayoritarios del país. De otro lado, por las características geográficas del Perú, es difícil que la carne de res llegue a representar alguna vez una fuente importante de proteínas en la dieta. Por ello, el objetivo debe ser de un lado, reducir las importaciones aumentando todo lo posible la producción nacional (incentivos al productor, investigación de las posibilidades de desarrollo ganadero en la Selva, control de la comercialización), pero fundamentalmente poner al alcance de la población fuentes alternativas de proteínas: pescado y menestras o cereales andinos como la quínuva, tarwi, etc.

El caso de la leche en el Perú ejemplifica una de las mayores irracionalidades de la estructura y política agroalimentaria: uno de los países más pobres del mundo consume masivamente leche en su forma más cara (evaporada y enlatada). Además, se importa aproximadamente 1/3 del insumo para la producción de este tipo

de leche, es decir, se importa leche en polvo, para que las compañías evaporadoras le agreguen agua y leche nacional, la enlaten y la vendan. A pesar de ello (o más bien como consecuencia) la amplia mayoría de los niños peruanos no consumen este alimento esencial para su desarrollo.

La principal medida a tomar en relación a la leche es restringir la importación de insumos para las evaporadoras (leche en polvo descremada y grasa anhidra de leche) y eliminar completamente los subsidios, obligando a las compañías a utilizar la leche fresca nacional y a incentivar un aumento de su producción. Simultáneamente, cubrir el déficit del abastecimiento de leche que se producirá con la importación de leche en polvo entera para su venta directa. Esto no disminuirá de inmediato la dependencia, pero cambiará su forma, a la vez que pondrá al alcance de la población leche en una forma más barata, posibilitando un incremento del consumo en los sectores más necesitados. Al mismo tiempo, se debe incentivar la producción nacional de leche y la creación de agroindustrias por parte de los propios productores que procuren vean un producto lo más barato posible. El Perú difícilmente llegará a ser autosuficiente en leche, pero el objetivo es disminuir la excesiva dependencia actual del país y permitir que la población consuma este importante alimento.^{1/}

d) Alimentos con Autosuficiencia que deberían ser Bienes-salarios

Estos son alimentos que el Perú puede producir en cantidad suficiente para llenar los requerimientos de su población, pero cuyo consumo y producción son actualmente bajos debido a falta de incentivos y a hábitos de consumo distorsionados, hacia los productos con alto componente importado.

1/ Esta propuesta de política láctea nacional ha sido desarrollada y cuantificada en el Cap. 6 del libro Alternativa Agraria y Alimentaria, Op. cit.

El pescado de consumo directo es un producto que abunda en el mar peruano y que se presenta como la gran alternativa de solución para el consumo de proteínas de amplias capas de la población. Su consumo actualmente es muy inferior a las posibilidades que ofrece, en gran medida por su alto precio. Las causas de esta situación estriban fundamentalmente en problemas de comercialización y conservación del producto. Muchas veces el pescado es devuelto al mar ante la inexistencia de un comprador en los puertos de pesca artesanal. Asimismo, la infraestructura de procesamiento inicial (en el puerto pesquero mismo) del pescado es casi inexistente, lo que se traduce en problemas de conservación y en pérdidas, porque el pescado se malogra antes de llegar al consumidor. Igualmente, la cadena de comercialización encarece enormemente un producto que debería tener un precio bajo y ser la principal fuente de proteínas de los sectores populares. La solución a estos problemas está a dos niveles: la pesca y la comercialización. En lo que se refiere a la pesca, debe iniciarse la instalación de una infraestructura mínima en los puertos pesqueros que permita un mejor manipuleo, limpieza y clasificación del pescado, así como su conservación hasta la llegada de los compradores. En cuanto a la comercialización, debe controlarse ésta para evitar el sobreprecio al consumidor (y los precios excesivamente bajos al pescador) y también incentivar la formación de asociaciones de comercialización de los mismos pescadores, que les permitan llevar su producto hasta los mercados de los centros urbanos más cercanos al puerto.

Las menestras (frejoles, lentejas, pallares, etc.) constituyen una fuente de proteínas vegetales de buena calidad que, al combinarlas con un cereal (por ejemplo, arroz) representan una proteína completa de valor similar a las proteínas animales. Su producción está estancada en los últimos años y su precio actual es relativamente alto. Mediante incentivos y apoyo técnico puede incrementarse la oferta de menestras y disminuirse su precio relativo, simultáneamente con campañas de educación al consumidor

que lo orienten sobre su valor nutritivo y las mejores formas de preparación.

La yuca y el camote son farináceas insuficientemente aprovechadas para la alimentación masiva en el Perú. A pesar de sus bajos precios relativos -sobre todo en algunos meses del año- no aumenta sino disminuye su consumo per cápita en los últimos lustros. Es en estos alimentos donde ^{se} decide una de las alternativas más baratas al avance de la dieta de fideos que se impone en el campo y la ciudad.

e) Alimentos Nativos o de Consumo Campesino

Todos los alimentos incluidos en este grupo, han sufrido la competencia de los alimentos importados, cuyos precios relativos fueron más baratos. Además los alimentos importados tienen todo un contenido ideológico ligado a lo "moderno". Asimismo, por ser cultivos principalmente campesinos, han sido los más abandonados por las políticas agroalimentarias. Ello ha determinado que su producción descienda constantemente. Esta orientación debe cambiarse radicalmente hacia un apoyo importante para la producción de estos alimentos con el objeto, en primer lugar, de devolverles su importancia en la mesa campesina y, en segundo lugar, de ponerlos al alcance de la población al menos en los centros urbanos pequeños y en la periferia de las grandes ciudades. Consecuencia de ello sería un mejoramiento en la dieta junto con un mejoramiento de la situación económica de los sectores campesinos, que verían incrementado el mercado para su producción.

Un incentivo especial debe darse a la producción de maíz amiláceo y de cereales como la quinua y la cañiña, que tienen un papel importante en el reemplazo del consumo de pan de harina de trigo.

f) Productos Alimenticios de Exportación

El principal problema del café está ligado a la comercialización y a los bajos precios en el mercado internacional. Para solucionarlos es de fundamental importancia que los productores tengan poder de negociación, para lo cual es requisito indispensable su unificación. Los canales cooperativos de comercialización actualmente existentes deben mejorarse, modernizando y democratizando la administración cooperativa, y tender hacia el fortalecimiento de un canal único de comercialización.

En cuanto al algodón, el azúcar y la harina de pescado por su complejidad serán tratados en un documento más completo.

4. Propuesta de Cambio de Hábitos de Consumo

Parte fundamental de la nueva política agroalimentaria es el cambio de los actuales hábitos de consumo por otros que sean adecuados a la seguridad alimentaria del país y de la población y a las posibilidades productivas del Perú.

El cambio de los hábitos de consumo sólo puede darse si, por un lado, se educa (o re-educar) a los consumidores hacia el nuevo patrón de consumo, pero simultáneamente se pone a su alcance (y a precios atractivos) los productos que se propugnan como alternativos. En consecuencia, no se puede pensar en cambiar los hábitos de consumo sin el diseño de una política de precios relativos coherente con este cambio.

a) Precios Relativos

Un breve y preliminar análisis de la relación de precios entre los productos que se proponen como alternativos permitirá fijar algunas conclusiones.

- En el Cuadro N° 3 se observa que tanto el maíz blanco como la quinua tienen precios superiores al del pan lo que, sumado a la escasez y al trabajo de preparación, hacen que no sean productos que puedan competir con el pan como alternativas para el desayuno.

Aquí se propone disminuir el subsidio a la harina de trigo importada, trasladando en parte ese dinero hacia subsidios e incentivos directos a los productores de trigo, cebada, maíz, quinua, y cañihua. El objetivo es obtener un aumento de los rendimientos (vía mejoramiento de semillas y apoyo técnico) y de la superficie sembrada, para lograr un incremento sustancial de la producción y un abaratamiento del precio. Simultáneamente, debe incentivarse la investigación sobre técnicas de procesamiento de los cereales nativos para obtener un producto instantáneo para el desayuno. Asimismo, incentivar la instalación en los barrios de pequeñas empresas familiares para tostar maíz, las que requieren muy poca infraestructura y tecnología para su funcionamiento.

- El caso de los fideos en relación al arroz y la papa se puede apreciar en el Cuadro N° 4. Véase que el precio relativo del arroz en relación a los fideos tiende a disminuir, pero el de la papa es creciente. Al disminuir el subsidio a la harina de trigo se produciría un aumento relativo del precio de los fideos que tendería a disminuir la brecha. Pero debe asegurarse un abastecimiento de papas y arroz que cubra la mayor demanda. Parte de los fondos destinados al subsidio deben destinarse a desconcentrar geográficamente la producción de arroz e incentivar un aumento de los rendimientos y el volumen de producción de ambos productos alternativos. Un mejoramiento en la comercialización también permitiría asegurar un abastecimiento constante y una disminución en los precios. El objetivo podría ser, por ejemplo, que el arroz no cueste más de la mitad del precio de los fideos, y la papa no más de un 30%.

CUADRO N° 3

RELACION DE PRECIOS: PAN vs. MAÍZ AMILACEO Y QUINUA (Pan = 1.00)
1980 - 1983 (S/. por Kg.)

	<u>Maíz Blanco</u>	<u>Quinua</u>
1980	1.32	3.40
1981	1.23	2.68
1982	1.42	2.92
1983	1.19	2.12
Promedio 1980-83	1.29	2.78

Fuente: Elaborado por los autores a partir del Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas, varios años.

CUADRO N° 4

RELACION DE PRECIOS: FIDEOS vs. ARROZ Y PAPA (Fideos = 1.00)
1973 - 1983 (S/. por Kg.)

	<u>Arroz</u>	<u>Papa Blanca</u>
1973	0.80	0.56
1974	0.71	0.37
1975	0.72	0.53
1976	0.76	0.40
1977	0.54	0.39
1978	0.57	0.29
1979	0.62	0.36
1980	0.71	0.67
1981	0.59	0.46
1982	0.74	0.61
1983	0.48	0.71
Promedio 1973-79	0.67	0.41
Promedio 1980-83	0.63	0.61

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la OSE del Ministerio de Agricultura.

- La relación de precios entre la leche evaporada, la leche re-
combinada y la leche entera en polvo (ENCI) se presenta en el
 Cuadro N° 5. Allí se ve que la leche recombinada cuesta en
 promedio alrededor del 70% de la leche evaporada (con tenden-
 cia a decrecer) y la leche ENCI -desde su aparición en el mer-
 cado en 1980-, el 50% en promedio. La supresión del subsidio
 a la leche evaporada y la restricción a la importación de insu-
 mos para su producción aumentará la brecha, pero el dinero aho-
 rrado en subsidios debe destinarse, en parte, a un aumento
 transitorio en la importación de leche en polvo entera y, ente-
 ra y, en parte, a incentivar la producción de leche nacional y
 su industrialización (especialmente por parte de los mismos
 productores). Ello sería la única forma de lograr, a largo
 plazo, una disminución de las importaciones de leche y que el
 consumo nacional se cubra en un porcentaje mayor con produc-
 ción nacional. Debe establecerse metas, p.e. la leche recombina-
nada no debería costar más de la mitad de la leche evaporada,
y la leche en polvo, no más de la cuarta parte.

- El Cuadro N° 6 indica la relación entre el pollo, el pescado y
 el frejol. Vemos allí que ambos productos tienden a encarecer
 se en relación al precio del pollo, especialmente el frejol -
 que en los últimos años llega a costar en promedio la mitad de
 lo que cuesta la carne de ave. Esta tendencia debe revertirse
 En el caso del pescado, las medidas mencionadas en el punto 2
 del presente capítulo debieran permitir un aumento del abaste-
 cimiento y una disminución en el precio, que no debiera pasar
de representar un 20% del precio del pollo. En lo que se re-
 fiere a las menstras, debe hacerse un serio esfuerzo de apo-
 yo técnico y financiero destinado a lograr un aumento en los
 rendimientos, superficie de cultivo y volumen de producción -
 que permita que lleguen al mercado a un precio no mayor que el
30% del precio del pollo.

- Un caso similar, el de la carne de vacuno en relación al pesca-

CUADRO N° 5

RELACION DE PRECIOS: LECHE EVAPORADA vs. LECHE RECOMBINADA YLECHE ENCI. (Leche Evaporada = 1.00) 1973-1983

S/. por kilo

	<u>Leche Recombinada</u>	<u>Leche ENCI</u>
1973	0.85	
1974	0.84	
1975	0.73	
1976	0.73	
1977	0.76	
1978	0.74	
1979	0.70	
1980	0.75	0.56
1981	0.71	0.44
1982	0.69	0.44
1983	0.67	0.56
Promedio 1973-79	0.76	
Promedio 1980-83	0.71	0.50

Fuente: Idem.

CUADRO N° 6

RELACION DE PRECIOS: POLLO vs. PESCADO y FREJOL (Pollo = 1.00).

(S/. por kilo)

1973-1983

	<u>Pescado (jurel)</u>	<u>Frejol Bayo</u>
1973	0.34	0.32
1974	0.32	0.32
1975	0.34	0.32
1976	0.29	0.32
1977	0.25	0.38
1978	0.24	0.48
1979	0.23	0.33
1980	0.26	0.41
1981	0.40	0.66
1982	0.42	0.48
1983	0.42	0.57
Promedio 1973-79	0.29	0.35
Promedio 1980-83	0.38	0.53

Fuente: Idem.

cado y al frejol, se puede apreciar en el Cuadro N° 7. El pre
cio del pescado se ha mantenido constantemente en poco más de
un 20% del precio de la carne, pero el precio del frejol tien-
de a aumentar. Las medidas propuestas en el párrafo anterior
deberían lograr que el pescado y el frejol no representen más
de un 15% y un 20%, respectivamente, en relación al precio de
la carne de vacuno. Esta es una proposición muy preliminar.
Debería preverse los efectos de su aplicación.^{1/}

- Finalmente, en el Cuadro N° 8 se observa que el precio de la -
carne de vacuno ha subido en relación al precio de la carne de
ave. Como se sabe, alrededor de la mitad del maíz amarillo du
ro para la producción de pollo es importado (y subsidiado has-
ta hace poco), mientras entre el 15% y el 20% de la carne de -
vacuno que se consume en el Perú se ha importado en los últi-
mos dos años. El objetivo a lograr es la disminución de las -
importaciones, tanto de maíz amarillo duro como de carne de -
res (cuyo consumo, como ya se ha visto, puede reemplazarse por
pescado y menstras). Pero tampoco debe descuidarse la produc
ción y precios del ganado de carne, a la que se dedican gran -
cantidad de campesinos de las tierras altas. Igualmente, hay
posibilidades de desarrollo ganadero en zonas de selva, actual-
mente en estudio, que son de importancia para lograr un autoa-
bastecimiento de carnes rojas y un aumento de la oferta. El -
objetivo hipotético, muy preliminar, podría ser por ejemplo, -
que la carne de vacuno tenga un precio superior a la carne de
ave en alrededor de un 50%, considerando sólo producción nacio-
nal (de carne y de maíz amarillo duro).

Estos son sólo algunos ejemplos y lineamientos preliminares de
lo que debería ser una política de precios relativos tendiente

^{1/} Quizás debiera favorecer el consumo de carne de vacuno de origen nacio
nal -como se anota más adelante- respecto del pollo pero no respecto -
del pescado, frejol y menstras.

CUADRO N° 7

RELACION DE PRECIOS: CARNE DE VACUNO vs. PESCADO Y FREJOL
 (Carne = 1.00) 1973 - 1983
 (S/. por kilo)

	Pescado (jurel)	Frejol Bayo
1973	0.28	0.27
1974	0.22	0.22
1975	0.26	0.24
1976	0.20	0.23
1977	0.20	0.29
1978	0.21	0.42
1979	0.22	0.31
1980	0.18	0.29
1981	0.22	0.37
1982	0.23	0.26
1983	0.25	0.34
Promedio 1973-79	0.23	0.28
Promedio 1980-83	0.22	0.32

Fuente: Idem.

CUADRO N° 8

RELACION DE PRECIOS: POLLO vs. CARNE DE VACUNO
 (Pollo = 1.00) 1973 - 1983
 (S/. por kilo)

	Carne de Vacuno
1973	1.20
1974	1.44
1975	1.30
1976	1.42
1977	1.30
1978	1.15
1979	1.06
1980	1.41
1981	1.81
1982	1.82
1983	1.68
Promedio 1973-79	1.27
Promedio 1980-83	1.68

Fuente: Idem.

a lograr la seguridad alimentaria y el cambio de los hábitos de consumo acorde con ella. Es importante elaborar esta política para productos como oleaginosas, legumbres, frutas, azúcares y otras carnes.

b) Medios de Comunicación y Educación

El cambio en los hábitos de consumo no se puede lograr sólo con un cambio en las relaciones de precios, aunque ésta es una condición indispensable. Muchos años de propaganda de los productos de alto componente importado, de costumbres en la preparación de los alimentos y de "ideologización" de su consumo (que los hace símbolos de status y modernidad) no se cambian fácilmente.^{1/} Es indispensable que el Estado, los Municipios, etc. inicien una campaña de concientización y educación masiva, utilizando los medios de comunicación, los colegios, los hospitales y centros de salud y todos los mecanismos posibles.

La campaña debe orientarse en varios aspectos. Por un lado, destacar la diferencia de precios, ya que a veces la costumbre hace que el consumidor compre un producto sin compararlo con otros. En segundo lugar, incidir en la calidad nutritiva igual o superior del producto promocionado, como alternativa en relación al que se pretende desplazar. Finalmente, se debe orientar al consumidor sobre formas de preparación y consumo de los nuevos productos que maximicen su calidad nutritiva y no aumenten el trabajo del ama de casa.

^{1/} En los últimos años se han publicado varias obras muy importantes para el diseño de una política de cambio de hábitos de consumo. Ver p.e. Carlos Amat y Dante Curonisy, La Alimentación en el Perú. Ed. CIUP, Lima, Nov. 1981; artículos de Marco Ferroni y Hilary Creed de Kanashiro en Lajo, Ames, Samaniego (editores), Agricultura y Alimentación: Bases de un Nuevo Enfoque. Fondo Editorial, PUC. Lima, 1982.

5. Temas de Investigación

La Reforma Agroalimentaria es uno de los componentes centrales de una estrategia de profundos cambios necesarios en la economía y sociedad peruana. Entre los temas que estamos trabajando y que deben estudiarse con urgencia proponemos:

- a) Diseño de canastas regionales de alimentos.
- b) Una nueva metodología de cálculo del IPC, más exacta y adecuada a una economía con más de 10 años de inflación persistente.
- c) Diseño y experimentación de mecanismos de subsidio al productor vía aprovisionamiento de insumos (fertilizantes, forrajes, semillas, etc.).
- d) Impacto en la creación de empleo agrario al controlar y disminuir importaciones de alimentos.

