

ESTILOS DE DESARROLLO Y POLITICAS AGRARIAS EN EL PERU:  
1950-1982

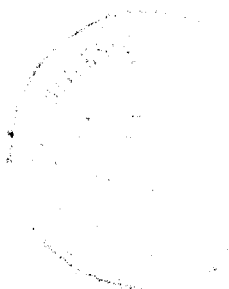
Por: EFRAIN GONZALES DE OLARTE

Serie de Documentos de Trabajo

Octubre, 1984

N° 58

Este trabajo fue presentado en la Consulta de Expertos  
FAO/CEPAL sobre Estilos de Desarrollo y Políticas Agrí-  
colas, en Noviembre de 1983.



## 1. INTRODUCCION<sup>1/</sup>

El presente trabajo es un estudio del caso peruano sobre la relación: desarrollo económico y políticas agrarias en las últimas tres décadas, con especial énfasis en los recientes 15 años.

El desarrollo agrario en el Perú es un caso cuya particularidad se -- funda en que las condiciones naturales para la agricultura y la ganadería - son restringidas si se tiene en cuenta un rápido crecimiento de la demanda, provocado por un acelerado aumento de la población urbana desde los años 40. Por esta razón, la evaluación de las políticas agrarias sólo es comprensible dentro del marco global del estilo de desarrollo económico primario-exportador-industrial y del patrón de crecimiento poblacional que definieron progresivamente la integración mercantil de los diferentes sectores que hacen parte del llamado "sector agrícola".

Un aspecto importante para comprender la problemática agrícola es no olvidar que constituye una de las primigénias actividades productivas y por consiguiente todo cambio o promoción involucra a una población campesina ya existente, cierta tecnología, ciertos niveles de producción, empleo e ingresos. Lo que no siempre sucede con la industria o la minería. Sin embargo, no todos los sectores agropecuarios cambian con la misma velocidad e intensidad, sobre todo en un país como el Perú cuya heterogeneidad geográfica y ecológica es a menudo condicionante para la producción. Por esto las políticas agrarias han sido selectivas de productores, de productos, de regiones, en función de los objetivos de desarrollo de cada gobierno, lo que ha dado lugar a la persistencia de desigualdades y oportunidades para los diferentes componentes del sector.

---

<sup>1/</sup> Quiero agradecer muy de veras a quienes tuvieron la paciencia de leer el primer borrador de este trabajo y de hacerme llegar sus comentarios y sugerencias, que me han permitido mejorar mucho este texto: Luis López Cordovez, Adolfo Figueroa, Javier Iguñiz, César Herrera, Francisco Verderra y Javier Herrera. También agradezco a Jorge Estrella por su asistencia estadística y finalmente, a Daniel Cotlear y Pedro Galín que me comentaron posteriormente. Por cierto todo lo escrito es de mi entera responsabilidad.

Cómo las políticas económicas, y especialmente las agrarias, enfrentaron estas desigualdades y cómo las transformaron o las mantuvieron, y cuáles fueron sus resultados puntuales y repercusiones globales es el objetivo de este trabajo.

Para dar una idea del contexto global en el que se evalúan las políticas agrarias hagamos una apretada síntesis de las características tendenciales básicas del desarrollo económico peruano: 1°) El Perú ha pasado de ser un país fundamentalmente rural a uno mayoritariamente urbano, en 1981 el 65% de la población vivía en ciudades, mientras que en 1940 sólo el 35%. 2°) La producción agropecuaria ha disminuído progresivamente en importancia relativa, mientras que la industria se ha acrecentado, en 1950 la producción agropecuaria representaba el 24% del PBI, en 1980 sólo el 12%; en tanto que la producción industrial pasó del 19% en 1950 al 26% en 1980. 3°) La estructura del empleo ha variado, disminuyendo relativamente en los sectores productivos más importantes, la agricultura y la industria, y aumentando en los sectores de servicios y comercio. Además, el sector agropecuario se ha estancado desde 1940 como creador de empleo. 4°) El comercio exterior se ha constituido en uno de los ejes de la estabilidad del crecimiento peruano, debido a su importancia relativa en el PBI (18% a 20%) y su diversificación; sin embargo su estructura ha observado cambios, uno de los cuales es la decreciente participación relativa de las exportaciones agropecuarias en las exportaciones totales y la creciente importación de alimentos e insumos agroindustriales. 5°) La intervención del Estado en la economía no sólo ha crecido cuantitativamente -se estima en 28% la participación del Estado en el PBI en 1981, mientras que en 1968 era del 18%- sino también cualitativamente (Fitz Gerald, 1981), al punto de convertirse no sólo en el regulador de la economía, sino en el orientador del desarrollo o árbitro de conflictos sociales. 6°) La formación de economías regionales de distinto tipo (Gonzales, 1982), con una tendencia a la concentración y centralización del capital y la población sobre todo en la región de Lima y en algunas otras ciudades del país. 7°) La distribución del ingreso ha mantenido desigualdades que se han agudizado en los últimos 8 años. Ha oscilado en torno al siguiente patrón de desigualdad: mientras que el 10% más rico obtiene el 50% del ingreso personal, el 50% más pobre de la fuerza laboral obtiene un 12% del ingreso ---- (Webb y Figueroa, 1975).

Un componente importante de este estilo de desarrollo ha sido el sector agropecuario y la población rural que concierne. Por las limitaciones naturales y el progresivo deterioro del sistema latifundario de haciendas, este sector no fue capaz de aportar bases sólidas para un desarrollo capitalista rural generalizado, subsistiendo inclusive hasta ahora vastos sectores no capitalistas, en su mayor parte organizados en las comunidades campesinas serranas con productividades e ingresos muy bajos.

Un aspecto fundamental para la comprensión del estilo de desarrollo peruano y para el análisis del problema agrario es el cambio demográfico -- ocurrido en el Perú entre 1940 y 1981: la población se ha triplicado, la esperanza de vida ha aumentado, la tasa de crecimiento de la población urbana ha oscilado en torno al 4% de promedio anual en 40 años, dando lugar a una economía sobrepoblada con respecto a los recursos y al capital (Figueroa, 1980).

El período de análisis comprenderá 1950 a 1982, el cual ha sido dividido en tres partes: 1°) 1950-1963, fase de estancamiento agrario que se integró dentro de un ciclo económico que hizo crisis en 1956-1958, parte de la cual es atribuible a la crisis agropecuaria de esos años. Además a fines de este período se empezó a incentivar la industrialización, la que concerniría posteriormente a segmentos de la agricultura. 2°) 1963-1968, fase de aceleramiento de la industrialización y primeros intentos de reforma agraria, ya la estructura agraria era incompatible con el desarrollo capitalista de los otros sectores y con la demanda urbana. 3°) 1968-1982, reforma y reestructuración agraria, paralelamente a un mayor impulso a la industrialización con importante participación del Estado, etapa en la cual se notó con mayor claridad el sesgo urbano de las políticas agrarias.

Gran parte de nuestro análisis estará centrado en el último período, -- pues, en él se planteó una estrategia específica y global con respecto al -- problema agrario: la reforma agraria, la cual a su vez se llevó a cabo dentro de un conjunto de reformas de la propiedad, sectoriales e institucionales que concernieron de manera diferente a los distintos componentes del sector agrario.

Además, el conjunto de políticas estructurales y coyunturales agrarias se vieron afectadas periódicamente por los ciclos de la economía global, en

cuyas diferentes fases las políticas de corto plazo: tasa de cambio, fiscal, de precios y subsidios, tasa de interés, tuvieron efectos tan o más importantes que las políticas agrarias mismas, por lo que la evolución del sector agrario es incomprensible fuera del contexto de la economía en su conjunto.

El estudio está dividido en cinco partes. En la primera se presentan las principales características del sector agrario peruano, luego un apretado resumen del estilo global de desarrollo dentro del cual recién es posible explicarse las características anteriormente descritas. Sobre esta base en la tercera parte ya se aborda las políticas agrarias, dentro de las cuales la reforma agraria recibe especial énfasis. En la cuarta parte se hace un balance de los resultados de las políticas agrarias, tanto con respecto al sector mismo, como con respecto a la economía en su conjunto tanto estructuralmente como desde una perspectiva dinámica.

Finalmente, sobre la base de algunas reflexiones generales se señalan las limitaciones de los instrumentos de política o los resultados limitados de las políticas, vistas desde un ángulo sectorial y desde la perspectiva de los sectores campesinos menos favorecidos por las políticas económicas.

Indudablemente el gran actor del drama agrario peruano ha sido el Estado, que con diferentes gobiernos influenció de manera distinta en la agricultura en cada período, en cada región. Por esto, el presente trabajo juzgado con benevolencia, es un análisis del papel del Estado en el campo, de un Estado en el cual los intereses rurales agrarios y campesinos no tuvieron representación sobre todo en los últimos 15 años.

## 2. CARACTERIZACION DEL SECTOR AGRARIO PERUANO

### A. Aspectos geográficos y de recursos

El Perú es un país con, cada vez, menor "vocación agrícola" definida por la relación: recursos naturales/población, así: 1° De los 1'285,215 Km<sup>2</sup> de territorio sólo el 2.5% constituyen tierras de labranza, el -- 11% pastos naturales ubicados a grandes altitudes en la sierra, y el resto es selva amazónica y tierras eriazas. 2° La relación tierras cultivables/población pasó de 0.6 Has. per cápita en 1940 a 0.18 en 1981, disminución no compensada por mejoras sustantivas en la calidad de las tierras ni por una franca ampliación de la frontera agrícola. Este promedio está por debajo del continental. 3° El Perú tiene tres regiones naturales diferentes, con aptitudes agropecuarias muy variables: A) La costa es básicamente desértica, salvo en los 57 valles irrigados por igual número de ríos, que -- discurren de la cordillera occidental hacia el Océano Pacífico. Por esta razón la mayor parte de las tierras cultivables tienen riego permanente -- -ver cuadro N° 1-, sin embargo más del 50% del territorio costero es desér tico. B) La sierra es la región agrícola más grande, sin embargo las tier ras cultivables son de baja y heterogénea calidad (Caballero, 1981, 59). Son tierras en gran parte de secano y de pastos naturales, dispersadas en los valles y quebradas interandinas, algunas mesetas, y las punas ubicadas a más de 3,000 m.s.n.m. -ver Cuadro N° 1-. Las características básicas de las tierras de labranza son: su gran discontinuidad y sus pendientes va rriables que no permiten el uso generalizado de maquinaria convencional. - C) La selva, es la región más grande, pues ocupa el 63% del territorio na cional, sin embargo el área utilizada agropecuariamente es 1.5%. La mayor parte es de uso forestal y tiene un ecosistema muy frágil que no permite - el uso intensivo de la tierra ni una expansión indiscriminada de la fronte ra agrícola. 4° El Perú contiene dentro de su territorio 84 de las 103 zo nas de vida existentes en el mundo (Caballero, 1981, 32), lo cual signifi ca que en pequeñas superficies territoriales se combinan diferentes climas, diferentes altitudes, diferente flora y fauna, esto constituye, contraria mente a lo que se piensa, una limitación para el desarrollo de una agricul tura extensiva con economías de escala compatibles con un rápido crecimien to de la demanda.

## CUADRO N° 1

## PERU: TIERRAS DE USO AGROPECUARIO

(En miles de Hectáreas)

<u>Tipo de Tierras</u>	<u>Costa</u>	<u>Sierra</u>	<u>Selva</u>	<u>Total</u>
Riego	744.1	491.0	37.8	1'273.5
Secano	62.1	1'789.0	566.9	2'418.0
Pastos Naturales	495.6	14'300.0	332.5	15'128.8
Total	1'301.8	16'581.0	937.2	18'820.3

Fuente: II Censo Nacional Agropecuario de 1972.

Un aspecto sustantivo es el cambio en la tendencia de la tierra operado por la reforma agraria de 1969, que veremos en detalle en la parte correspondiente a políticas agrarias y sus resultados.

### B. Producción

Desde 1950 hasta 1976 la economía peruana en su conjunto ha conocido un crecimiento relativamente rápido y diversificado, con algunos periódicos críticos: 1956-1958 y 1966-1968. Durante este período la tasa de crecimiento del producto bruto fue alrededor del 5% anual, mientras que la tasa de crecimiento de la población se acercó al 3%, dentro de este crecimiento global el sector agropecuario alcanzó apenas una tasa de 2.3%, lo que indica su estancamiento relativo con respecto a los otros sectores de la economía. Posteriormente, es decir, desde 1976 hasta 1983, los niveles de producción han caído ostensiblemente dando lugar a la crisis económica más aguda de los últimos 50 años.

La contribución del sector agropecuario al producto bruto ha disminuido tendencialmente -ver cuadro N° 2-. Entre 1950 y 1980 se redujo en 50%, con períodos críticos entre 1965-1969 y 1975-1980 en que el estancamiento

CUADRO N° 2  
PERU: PRODUCCION Y EMPLEO

Años	PRODUCTO BRUTO INTERNO (Miles de millones P.B.I. a precios 1970)							FUERZA LABORAL (Miles de trabajadores)								
	Agric.	Pesca	Minería	Manufac.	Constr.	Gob.	Serv.	Total	Agric.	Pesca	Minería	Manufact.	Constr.	Gob.	Serv.	Total
1950	19.4 (23.7)	0.6 (0.7)	4.7 (5.7)	13.5 (16.5)	5.7 (7.0)	7.6 (9.3)	30.3 (37.0)	81.8 (100.0)	1,637 (58.9)	20 (0.7)	44 (1.6)	347 (12.5)	96 (3.4)	116 (4.2)	520 (18.7)	2,780 (100)
1960	29.6 (21.5)	2.6 (1.9)	12.2 (8.9)	27.3 (19.9)	7.7 (5.6)	11.2 (8.2)	46.8 (34.0)	137.4 (100.0)	1,758 (51.9)	54 (1.6)	68 (2.0)	439 (13.0)	125 (3.7)	170 (5.0)	773 (22.8)	3,387 (100)
1970	36.2 (15.0)	6.6 (2.7)	19.8 (8.2)	57.2 (23.8)	10.0 (4.2)	19.4 (8.1)	91.5 (38.0)	240.7 (100.0)	1,831 (43.7)	79 (1.9)	76 (1.8)	612 (14.6)	157 (3.7)	237 (5.7)	1,197 (28.6)	4,189 (100)
1980	38.4 (11.5)	4.0 (1.2)	34.1 (10.1)	84.1 (25.1)	16.6 (5.0)	25.5 (7.6)	132.2 (39.5)	334.9 (100.0)	1,962 (34.9)	51 (0.9)	109 (1.9)	776 (13.8)	212 (3.8)	310 (5.5)	2,194 (39.1)	5,614 (100)
Tasas de Crecimiento (%)																
1950-60	4.3	15.8	10.0	7.3	3.1	4.0	4.4	5.3	0.7	10.4	4.4	2.4	2.7	3.9	4.0	2.0
1960-70	2.0	9.8	5.0	7.8	2.6	5.6	6.9	5.8	0.4	3.9	1.1	3.4	2.3	3.4	4.5	2.1
1970-80	0.6	4.9	5.6	3.9	5.2	2.8	3.8	3.4	0.7	-4.3	3.7	2.4	3.0	2.7	6.2	3.0
1950-80	2.3	6.5	6.8	6.3	3.6	4.1	5.0	4.8	0.6	3.2	3.1	2.7	2.7	3.3	4.9	2.4

fuente: Instituto Nacional de Planificación, Banco Central de Reserva del Perú, Cuentas Nacionales (Juan Witch, 1981)

del sector se hizo más agudo (Hopkins, 1981, 178), mientras que otros sectores como manufactura y servicios aumentaron su participación. Esta evolución no debería llamar demasiado la atención si nos atenemos a la ley de Engel, sin embargo la disminución relativa de la producción relativa de la -- producción agrícola se dio manteniendo la pobreza rural (Figueroa 1981, 84), y sin satisfacer la demanda interna, la que tuvo que ser satisfecha con la creciente oferta adicional importada.

Si el análisis de la producción agropecuaria agregada permite presentar algunas premisas generales en cuanto a la tendencia al estancamiento del sector durante los últimos treinta años, un diagnóstico desagregado<sup>1</sup> a dos niveles: por tipo de productos y por regiones, muestran desigualdades y polaridades, que convierten más complejo el problema agrario y menos absoluto el estancamiento.

Producción según el mercado de destino, si clasificamos la producción agropecuaria en función de la demanda en: a) Consumo urbano directo, compuesto por los productos agropecuarios principales: leche, maíz, arroz, frijol, carne de vacuno, ave y porcino, b) Consumo de mercados restringidos rurales, compuesto por: autoconsumo campesino, papa, trigo, cebada, yuca, carne y lana de ovino, c) Consumo agroindustrial, compuesto por: maíz duro, leche, cebada cervecera, algodón, azúcar y café no exportador, d) Consumo externo, compuesta por: azúcar, algodón, café y lana de ovino; observamos que la evolución de los distintos sectores productores es desigual y no todos están estancados; ver Cuadro N° 3.

La producción para el consumo urbano directo e indirecto (agroindustria) ha tenido un crecimiento superior al del sector en su conjunto, mientras que la producción para mercados restringidos rurales y para la exportación ha ido decreciendo en importancia relativa. La producción para mer

---

1 Una desagregación a nivel de tipo de unidad productiva daría una idea de la heterogeneidad en las relaciones de producción existentes en la agricultura, sin embargo no existe información adecuada.

CUADRO N° 3

PERU: PRODUCCION AGROPECUARIA CON DESTINO A MERCADOS DIFERENTES

	Participación en el Valor Bruto de la Producción - Agropecuaria (%)			Tasas de Crecimiento de la Producción Agro- pecuaria (Promedios Anuales %)				
	1984-52	1967-71	1976	1950-59	1960-69	1969-79	1970-76	1977-79
MERCADO INTERNO	<u>77.2</u>	<u>85.2</u>	<u>92.1</u>					
Consumo urbano directo	22.8	41.3	47.2	4.0	3.9	3.0	5.4	-2.3
Mercado restringido	48.5	30.8	27.0	-0.5	-1.5	-0.6	-0.9	0.1
Agroindustria	5.9	13.1	17.9					
MERCADO EXTERNO	<u>22.8</u>	<u>14.8</u>	<u>7.9</u>	6.7	0.3	1.8	-1.2	8.9
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>					

Fuentes: (Hopkins, 1979, Cuadro 11), (Alvarez, 1980: Cuadro 1), (Alvarez, 1983).

cados rurales restringidos que, en su mayor parte, proviene de las economías campesinas comuneras es la que se ha estancado más notoriamente. Por otra parte, la producción para la exportación ha tenido períodos de auge: 1950 - 1959 y 1977 - 1979, debidos respectivamente a la etapa de auge de post-guerra y a la mejora de precios relativos debido a la devaluación entre 1977-79.

Este proceso de crecimiento desigual de la oferta agrícola ha tenido un sesgo pro urbano, con algunas características importantes: 1°) El rápido crecimiento de la demanda urbana ha "jalado" a cierta modernización y adecuación en la agricultura y la ganadería, sobre todo en productos sin competencia extranjera. 2°) Una recomposición de la oferta agroalimentaria, con un crecimiento proporcionalmente mayor de la oferta agroindustrial, en relación al crecimiento de la agricultura (Herrera, 1983). 3°) Ha definido un cierto tipo de unidad económica "eficiente", sobre todo en la costa, constituida por las pequeñas y medianas propiedades de 10 Has. a 100 Has. (Maletta, 1980) y por algunas cooperativas, con un desarrollo eminentemente capitalista y con el apoyo de la inversión y del crédito estatal. 4°) La paulatina incursión de los sectores productores para mercados restringidos en los mercados urbanos, cuyo mejor ejemplo es la producción creciente de papas ofrecidas por las economías campesinas en las ciudades. 5°) La reorientación de la producción exportada hacia el consumo interno urbano o hacia el suministro de la agroindustria, razón por la cual este sector ha ido perdiendo importancia relativa.

Es evidente que los distintos segmentos de la oferta fueron orientados para tratar de satisfacer la demanda urbana.

La recomposición de la oferta redefinió la participación de la agricultura en la economía, de un lado cada vez mayores proporciones de la producción fueron destinadas a satisfacer la demanda interna, de otra parte mayores proporciones de productos agroalimentarios comenzaron a ser suministrados por la agroindustria. Ver Cuadro N° 3. Sin embargo, se observó una peculiaridad a este respecto: el crecimiento de la agroindustria no se realizó en base a un suministro de insumos por parte de la agricultura nacional,

sinó en base a mayores importaciones. De esta manera, comenzó a producirse un relativo divorcio entre agricultura e industria, y de otra parte la oferta agroalimentaria global pasó también a depender de la performance de las exportaciones.

Las importaciones agroalimentarias han tenido dos características: 1°) Han sido crecientes, entre 1965 y 1969 el gasto anual promedio fue de 79 millones de dólares (17% de las importaciones totales), y entre 1977-1979 este promedio fue de 197 millones de dólares (11% del total de importaciones) (Alvarez, 1983). 2°) Los insumos agroindustriales fueron sustituyendo a los productos de consumo directo importados.

El llamado sector agropecuario ha tenido un crecimiento desigual por segmentos productivos. Sin embargo agregadamente acusa cierta tendencia al estancamiento, porque el segmento más atrasado compuesto por economías campesinas y haciendas había reducido absoluta y relativamente su producción - hasta 1976. No obstante sigue suministrando una parte apreciable de la oferta agropecuaria. Ver cuadro N° 3.

¿A qué se debe que estos productores se hayan estancado?. No existe una evaluación adecuada de este fenómeno, pero se pueden avanzar algunas explicaciones generales: 1° La crisis social del sistema de haciendas y comunidades campesinas, que se agudizó en los años 50 y que tuvo su epílogo en 1969. 2° Los pobres y limitados recursos productivos. 3° La escasa inversión de capital en estos sectores, debido a la baja rentabilidad de su producción. 4° El poco apoyo de las políticas de desarrollo estatales. En síntesis, no existieron condiciones favorables para que estos productores convirtieran su producción "tradicional" en producción capitalista.

Producción regional, otra dimensión del desarrollo desigual del capitalismo en el Perú es el desarrollo de regiones de diferentes tipos, fruto de la combinación de recursos, capital y población de distinta calidad y cantidad geográficamente asentados (Gonzales, 1982). La agricultura por sus propias características territoriales de continuidad espacial, se presenta regionalizada y desarrollada de manera muy heterogénea en cada zona del país, de tal manera que el análisis desagregado por regiones muestra también las diferencias espaciales del desarrollo agropecuario.

Existen cuatro tipos de regiones<sup>1</sup>, cada una de las cuales han tenido diferentes grados de desarrollo en función de la mayor o menor intensidad del desarrollo capitalista. A) La región central y las regiones descentralizadas definidas por un predominante desarrollo capitalista, están asentadas básicamente en la costa, han observado tasas de crecimiento positivas en la producción agropecuaria. De otra parte, el 60% de la producción agropecuaria nacional provino de estas regiones entre 1970 a 1977, y su destino fueron los mercados urbano y externo. Ver Cuadro N° 4. B) Los espacios mercantiles de la sierra, definidos por sus importantes componentes no capitalistas como las comunidades campesinas y sus comuneros, por un menor desarrollo capitalista, donde está asentada la mayor parte de la población rural y donde los recursos agropecuarios son los más pobres. Estas regiones sólo producen el 32% de la producción agropecuaria total, y entre 1970-1977 las tasas de crecimiento de la producción fueron negativas -ver Cuadro N° 4- lo que demuestra un franco estancamiento no sólo de la agricultura sino de las mismas regiones, pues, en éstas la producción agropecuaria es el más importante componente del producto regional. En virtud de la baja productividad agropecuaria en estas regiones (Gonzales, 1982; 263), sus principales pobladores, los campesinos, tienen los ingresos más bajos de la pirámide social (Webb/Figueroa, 1975, Caballero, 1981). C) Las regiones de colonización definidas por un desarrollo capitalista en el proceso de colonización de la selva amazónica. Participan el 8% sobre el producto bruto agropecuario nacional y su tendencia es hacia la expansión, esto debido a la diversificación de la producción y al cultivo creciente de productos como: el arroz, la hoja de coca, ganado.

Es evidente la correlación existente entre tipos de productos, tipos de regiones y mercados. La región central es eminentemente productora de

---

1 Nuestra tipología de regiones (Gonzales, 1982, 234) es la siguiente:  
 1) Región Central: Dpto. de Lima; 2) Regiones Descentralizadas: Arequipa (Arequipa, Moquegua, Tacna), Trujillo (La Libertad, Ancash), Chiclayo (Lambayeque, Cajamarca, Amazonas), Piura (Piura, Tumbes); Espacios Mercantiles: Ica (Ica, Ayacucho, Huancavelica), Huancayo (Junín, Pasco, Huánuco), Cusco (Cusco, Apurímac, Madre de Dios), Puno; Regiones de Colonización: Iquitos (Loreto), Pucallpa (Ucayali), Moyobamba (San Martín).

CUADRO N° 4

PERU: PRODUCCION AGROPECUARIA POR REGIONES

REGIONES	% PBI AGROPECUARIO A PRECIOS 1973			TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL %	
	1970	1974	1976	1970-1974	1975-1977
<u>Región Central</u>					
Lima	16.2	19.3	19.8	7.3	1.5
<u>Regiones Descentralizadas</u>					
Arequipa	7.1	7.1	7.8	0.9	3.9
Trujillo	12.9	12.6	13.0	0.1	1.7
Chiclayo	12.3	13.8	14.4	4.0	1.9
Piura	7.6	7.7	6.4	1.6	4.9
<u>Espacios Mercantiles</u>					
Ica	10.1	10.2	9.7	-0.2	0.9
Huancayo	14.4	11.9	11.3	-3.6	1.2
Cusco	7.2	6.6	6.1	-1.2	-2.2
Puno	3.9	3.4	3.2	-2.3	-1.3
<u>Regiones de Colonización</u>					
Iquitos	8.4	7.5	8.3	-1.7	4.1
Pucallpa					
Moyobamba					
TOTAL	100.0	100.0	100.0	0.9	0.4

Fuente: Efraín Gonzáles, "Economías Regionales del Perú", Instituto de Estudios Peruanos, 1982, Cuadro N° 25, Anexo 2.3.

bienes agropecuarios para el consumo urbano limeño, las regiones descentralizadas producen para el consumo urbano y para la exportación, en los espacios mercantiles se produce para los mercados urbanos y los rurales, y en las regiones de colonización se produce para la exportación, para el consumo urbano y para mercados rurales. Esto significa que las regiones con mayor desarrollo capitalista mantienen una agricultura expansiva, sobre todo en la costa y la selva, mientras que en los espacios mercantiles de la sierra con producción para mercados restringidos el estancamiento es geográficamente distinguible.

### C. Agricultura y economía global

A principios de los años 50 la agricultura era la principal fuente de ingresos de divisas, en 1950 el 55% de las exportaciones estaban constituidas por: azúcar, algodón, café y lanas, en los años siguientes el sector minero, pasó a constituir la primera fuente de divisas, mientras que el sector agropecuario decayó hasta representar sólo el 12% de las exportaciones en 1979. Este cambio ha sido el efecto de varias circunstancias: a) de la transferencia de parte de la producción para la exportación hacia el mercado interno, b) de la creciente inversión extranjera en la minería.

La integración de la agricultura también significó su modernización, y se dió por doble canal: a) como principal suministrador de bienes de consumo directo de los pobladores urbanos. b) En menor medida, como ofertante de insumos para la industria: algodón, caña de azúcar, café, leche, cacao.

La dinámica de gran parte de la agricultura dependió de: a) La evolución de la estructura de la demanda agroalimentaria urbana y de los ingresos, y b) de la demanda de insumos agropecuarios por parte de la industria.

El sector agroindustrial cambió progresivamente los componentes de la oferta de alimentos, influenciando decisivamente sobre la estructura de consumo urbana, por ejemplo: la producción de leche evaporada y procesada reemplazó a la leche fresca en la dieta urbana, e incluso de la rural. De

esta manera la demanda fue condicionandose a la oferta agroindustrial, y por tanto la demanda agropecuaria directa también fue cambiando, lo que repercutió sobre la producción rural, la cuál tuvo que supeditarse a producir: a) - bienes de consumo directo, irremplazables por la industria, y b) los insumos requeridos por la industria, que la agricultura pudiera producir competitiva mente con el extranjero; aspecto difícil para un país con pocas ventajas com parativas para producir: trigo, carne, leche. (Herrera, 1983).

De esta manera el desarrollo urbano-industrial redefinió, en buena medida las pautas de integración de la agricultura en la economía nacional, in tegrando los sectores agropecuarios que eran o que pudieron ser mercantil-- mente eficientes. Por esto los sectores con bajas productividades como las economías campesinas no pudieron integrarse plenamente.

#### D. Empleo, Productividades e Ingresos

El desarrollo económico peruano ha tenido como característica principal la migración de la población y de la fuerza laboral del campo a la ciudad y una movilidad sectorial de los trabajadores de la agricultura al sector servicios, durante los últimos treinta años (Witch, 1981, 7) -ver Cua - dro N° 1-. La fuerza laboral empleada en la agricultura representaba el 58.9% del total en 1950 mientras que en 1980 representa sólo el 34.9%, habiendo observado una tasa de crecimiento anual promedio de 0.6% en treinta años. Por otro lado, el sector servicios, que es probablemente el más - heterogéneo en cuanto a ocupaciones, pasó del 18.7% como participación en la fuerza laboral total en 1950 a 39.1% en 1980, con la tasa de crecimiento anual más elevada: 4.9%. Los contrastes son obvios y preocupantes, pues, el traslado ha sido de un sector de baja productividad a otro, en general, improductivo. Esto significa que los sectores productivos urbanos: manufactura, minería, construcción y pesca, no se desarrollaron con la celeridad necesaria para que no se "terciarice" la economía.

El desbalance entre crecimiento de la población, sobre todo la urbana, y el desarrollo de las fuerzas productivas redefinió el problema del empleo en términos de bajos ingresos y bajas productividades, en lugar de

un problema ocupacional. Indudablemente que el desbalance fue más agudo en el campo, por lo que el llamado problema del sub-empleo concierne básicamente a los campesinos, es decir, los segmentos más pobres de la población se encuentran en el campo (Figueroa, Webb, 1975).

La productividad agrícola creció a razón de 1.7% en promedio anual entre 1950-80, mientras que la productividad de la economía en su conjunto - crecía en 2.4% al año (Witch, 1981, 11). De otra parte el valor agregado - en la agricultura ha disminuido en relación a los otros sectores, en 1950 - el valor agregado de los obreros industriales era dos veces mayor que la de los campesinos, mientras que en 1968 era 3.5 veces mayor. Sobre estas bases, la obtención de bajos ingresos por los campesinos, ha sido un resultado esperable, pues los pequeños propietarios, trabajadores agrícolas eventuales y campesinos comuneros que representan más de un tercio de la población económicamente activa han recibido sólo entre 9% a 12% del ingreso nacional durante 30 años. (Figueroa, 1980).

El problema del sub-empleo agrícola definido como ocupación inadecuada de la mano de obra, baja productividad o ingresos por debajo de la subsistencia, alcanzaría un 60% de la PEA agrícola en los años 50 y un 65% en los años 70 según cálculos oficiales, pero con precisiones de definición sería sustancialmente menor (Maletta, 1978, 29, Verdera, 1983). El sub-empleo se presenta como un problema de pobreza en un doble sentido: pobreza en el crecimiento de los recursos productivos en los sectores agrícolas más atrasados y de pobreza de ingresos en las capas menos favorecidas de los campesinos, quienes tienen a pesar de todo la capacidad de reproducirse en base del autoconsumo de parte de su producción, y de sus múltiples estrategias - de sobrevivencia familiar (González, 1980 y Caballero, 1978).

El problema del empleo en general y en los "sectores" agropecuarios - en particular se presenta con ambigüedad. Quizás es más adecuado decir que el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo (Verdera, 1983) en estos sectores no tuvo patrones comunes, en términos de ocupación, productividad e ingresos. No se pudieron integrar a la fuerza de trabajo agrícola bajo relaciones de producción capitalistas, ni ocurrió un proceso de difusión de nuevas tecnologías. Un aspecto importante del desarrollo económico peruano

es que parte de la reproducción de la fuerza de trabajo tuvo que ser hecha manteniendo algunos sectores tradicionales como las comunidades campesinas, en virtud de la escasa capacidad de absorción de los "otros sectores agrícolas" y de los sectores urbano-industriales, el resultado fue un estancamiento en los últimos treinta años del ingreso real percibido por los campesinos (Figueroa, 1982, Webb y Figueroa, 1975).

### E. Balance

El problema de la agricultura peruana durante los últimos treinta años ha sido la desitua adaptación de sus componentes, a un acelerado crecimiento de la demanda urbano-industrial, que sobrepasó sistemáticamente la capacidad de oferta global del sector, cuantitativamente como cualitativamente.

Las razones de esta desigual adaptación son las que precisan la peculiaridad del caso peruano, y se encuentran en varios niveles: a) las limitaciones de los recursos naturales para el desarrollo de una agricultura y ganadería capaz de adecuarse progresivamente a los requerimientos alimentarios de una población creciente a tasas bastante elevadas, y de una industria expansiva; b) el acelerado proceso de urbanización debido, en gran parte, a la migración de la población rural excedentaria provocó un enorme crecimiento de la demanda agropecuaria urbana; c) la creación y desarrollo de un sector agro-industrial, como parte de un proceso de industrialización más general, cambió la estructura de la oferta agroalimentaria, y al mismo tiempo redefinió el papel de la agricultura. Desdoblando su oferta en: bienes de consumo directo y bienes intermedios para la industria, debiendo competir en ambos casos con la oferta extranjera; d) el desigual crecimiento urbano-industrial de las principales ciudades del país integró a sus respectivos hinterlands rurales-agrarios, también de manera desigual, dando lugar a un heterogéneo desarrollo regional de la agricultura; e) un aspecto complementario al interior es que el patrón de desarrollo regional ha estado marcado por una creciente aglomeración de la población (28% del total y 41% de la urbana) y de la industria (60% del total) en Lima, lo que concentró especialmente la demanda agropecuaria urbana y la demanda de insumos indus-

triales, con evidentes efectos sobre el desarrollo agropecuario del hinterland limeño y de las regiones de la costa cercanas a Lima.

La desigual adaptación de la agricultura en el desarrollo económico peruano tuvo repercusiones distintas sobre sus sectores capitalistas y no capitalistas, en lo que se refiere a la evolución de las productividades, el empleo y los ingresos. En los sectores más dinámicos los problemas de empleo e ingresos fueron menos agudos que en los sectores de producción restringida conformados básicamente por las economías campesinas. De alguna manera, la distribución del ingreso sólo varió favorablemente en los sectores más dinámicos y eficientes, mientras que en los estancados la distribución no se alteró.

Este patrón de desarrollo agrícola no varió sustancialmente con el cambio de la estructura de la propiedad fundiaria provocado por la reforma agraria de 1969, al parecer el principal problema agrario era más bien un asunto de condiciones de integración en la economía de los productores y campesinos.

Como se ve, el problema agrario y el papel de la agricultura es comprensible sólomente en su relación con los otros "sectores", y dentro del proceso de crecimiento global de la economía peruana, el cual fue marcado por un cierto proceso de industrialización que es necesario explicar. Sólo así es posible comprender con cierto detalle dos aspectos: 1° las tendencias de la agricultura; 2° cómo fueron influenciadas esas tendencias por las políticas económicas. Esto es lo que intentaremos en las siguientes secciones.

### 3. ESTILOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA AGRICOLA

El desarrollo económico del Perú puede ser analizado a partir de algunos rasgos centrales: sector(es) eje del desarrollo, grado y estructura de integración en la economía internacional, participación del capital extranjero, Estado y orientación de las políticas de desarrollo y coyunturales, y organización política de los diferentes grupos de poder o de las --

"Clases" sociales. La distinta combinación de estos aspectos en el tiempo y sus resultados en el ciclo económico nos permite distinguir desde 1950, cuatro etapas, en cada una de las cuales el sector agropecuario y el campesinado no han sido prioritarios, y lo que es más, no ha existido una estrategia agrícola de largo plazo, aún a pesar de la reforma agraria de -- 1969. Además, durante estos treinta años, ni los diferentes gobiernos, ni las variadas políticas de desarrollo cambiaron sustancialmente la desigual distribución del ingreso.

En el siguiente Cuadro N° 5 se sintetizan las características más importantes de cada etapa. A continuación analizaremos cada una de ellas.

#### A. 1950-1957: Exportaciones Primarias y Crecimiento

En 1950 la economía peruana tenía las siguientes características:

1°) El sector agropecuario era el más importante desde el punto de vista de la producción, seguido del sector manufacturero, la construcción, minería y pesca. 2°) La mayor parte de la fuerza laboral estaba ocupada en la agricultura, estando solamente el 26% bajo relaciones salariales y el resto en el llamado "sector tradicional" básicamente en comunidades campesinas. La manufactura era la que seguía en importancia, aunque con la particularidad de que sólo el 38% eran trabajadores asalariados, el resto eran independientes y pequeños industriales. En los sectores de construcción y mineros, donde estaba solamente el 11% de la fuerza laboral, las relaciones de producción eran totalmente capitalistas. En síntesis el empleo no era homogéneo desde el punto de vista de las relaciones de producción, existiendo un gran componente "tradicional" o no capitalista, sobre todo en la agricultura. 3°) El 52% de las exportaciones eran agrícolas, el 22% mineras, y el 13% petróleo, la pesca era aun marginal. En su conjunto las importaciones eran del orden del 17% del PBI, es decir se tenía una balanza comercial en equilibrio. 4°) Las inversiones extranjeras eran 540 millones de dólares en 1953 (González, 1976), de las cuales más del 70% eran de origen norteamericano y estaban colocadas en los sectores extractivos: petróleo y minería, mientras que en la agricultura y manufactura eran poco significativas: 6%.

CUADRO N° 5

Períodos	Eje del desarrollo	Exportación + importante	Capital extranjero	Tipo de Estado	Estrategia sector agrario	Dist. Ingreso* Personal Funcional G/Y
1950-57	Export.	Agropecuaria	Aumentó	Liberal	---	Const. 15.5
1957-68	Export. ISI	Minera	Aumentó	Liberal/ Protecc.	---	Const. 15.4
1968-75	ISI Export.	Minera	Disminuyó	Protecc.	Reforma Agraria	Mejora 20.1
1975-82	Export. ISI	Minero-petro- lera	Estancó	Protecc. Liberal	---	Deterio- ra. 28.4

\* La distribución personal del ingreso no ha variado sustancialmente en 30 años. La distribución funcional del ingreso se ha concentrado en la parte de las ganancias (G/Y).

El Perú sólo producía bienes de consumo y materias primas, importaba insumos para la industria y bienes de capital, se encontraba en una situación típica de dependencia comercial, aunque con una diversificación en -- los productos de exportación que permitía cierta estabilidad en la balanza comercial. El gobierno militar del general Odría, cuya política económica fue decididamente liberal con facilidades para el capital extranjero con leyes específicas para el fomento de la minería y el petróleo, por consiguiente para centrar el crecimiento en las exportaciones primarias no agrícolas no tuvo en cuenta que la economía peruana estaba poco integrada entre sectores "modernos" y "tradicionales", y que un crecimiento por las exportaciones primarias tendría poca capacidad de multiplicación y de integración de los diversos sectores. Sin embargo, ya desde aquella época las políticas liberales apuntaban a la estabilidad interna y externa de corto plazo, más que al desarrollo en el largo plazo.

Entre 1959-1956 el PNB por persona tuvo un crecimiento de 3.7% al -- año (Figuroa, 1982) -el más alto de los cuatro períodos-, esta expansión se debió sobre todo al crecimiento absoluto y relativo de la producción minera y pesquera para la exportación, debido a las facilidades dadas al capital extranjero, a precios internacionales favorables por la guerra de Corea y al inmenso potencial ictiológico del mar peruano. Es evidente que la capacidad de importación se amplió, y permitió un cambio paulatino en su estructura, aumentando las importaciones de insumos y de bienes semielaborados. De otra parte, el sector agropecuario comienza a crecer a menores tasas que los otros sectores, por consiguiente a estancarse relativamente, en 1956 había disminuído al 21% del PIB. Lo mismo ocurrió con sus exportaciones que en 1956 pasaron a representar el 42% del total.

Las repercusiones de tal crecimiento sobre el sector industrial fueron modestas, pues, entre 1950 y 1956 su participación pasó del 14% al 15% con cierta sustitución de importaciones en 1954 (González, 1976: 222).

De otra parte, el empleo creció a una tasa de 2.2%, menor que la tasa de crecimiento de la población. El crecimiento del empleo del sector "moderno" creció a una tasa superior a los sectores tradicionales; sobre --

todo del agropecuario cuyo crecimiento fue de 1% al año. Así los sectores capitalistas mineros, industriales, agrícolas costeros, y de servicios -- muestran, durante esta etapa un dinamismo, que se constituye en una de las causas de atracción de migrantes de las regiones serranas deprimidas. Sin embargo los sectores productivos exportadores más dinámicos como la mine -- ría y el petróleo, al ser altamente intensivos en capital no crearon mu -- chos puestos de trabajo, aunque aumentaron enormemente la productividad -- sectorial, contrariamente a lo que ocurría en el sector agropecuario.

Este rápido crecimiento basado sobre un sector exportador cambiante en su estructura, no tendió a una mayor integración de los diferentes sectores, por las siguientes razones: 1°) Aumentaron las desigualdades en las productividades sectoriales, cuyos efectos no se hicieron sentir sobre los precios porque las posibilidades de importación, debido al aumento de ex -- portaciones, permitían subsanar cualquier rigidez de la oferta interna. 2°) Debido a la presencia creciente del capital externo en los sectores -- más dinámicos se comenzó a producir un desajuste, casi constante, entre re -- cursos y necesidades financieras para la industrialización, además con cla -- ras repercusiones en la balanza de pagos en el mediano y largo plazo. 3°) El sector agrícola que producía para el mercado interno, pese a su estanca -- miento selectivo y relativo, competía parcialmente con las importaciones -- debido, básicamente, al carácter regionalizado de su producción y a que la demanda urbana y agroindustrial aún no eran desproporcionadas con respecto a la oferta interna. Sin embargo, el gobierno de aquella época no intuyó los problemas que tendría este sector en el largo plazo, y se limitó a apo -- yar algunos programas de extensión técnica, crédito otorgado sobre todo al sector moderno agrícola, y una organización nacional de la administración en zonas agrarias. 4°) Puesto que el sector exportador estaba enquistado en la producción primaria, significaba que existían rentas diferenciales -- mineras, petroleras y agrícolas de las cuales se beneficiaban los propieta -- rios, nacionales o extranjeros, y el Estado, y que constituían la base de un "excedente" acumulable. Sin embargo, esta economía de renta exportado -- ra no se transformó en una economía de "ganancia" capitalista, por varias razones: a) por la repatriación de las rentas y ganancias de los exportado -- res extranjeros, b) por la baja imposición (González, 1976: 192) y otros -- beneficios tributarios acordados por el gobierno del general Odría al sec --

tor minero y petrolero. c) Por la utilización de la inversión del Estado sobre todo en obras de infraestructura. d) Por el consumo improductivo -- propio de la clase rentista. A partir de entonces una de las características estructurales de la economía peruana es la de funcionar en parte como "economía rentista" a la cual se plegó en este período el Estado.

Este estilo de desarrollo tuvo repercusiones en el empleo, la productividad y la distribución del ingreso. La inversión en sectores intensivos en capital creó un menor número de puestos de trabajo que el promedio en los otros sectores, con productividades elevadas, y con salarios relativamente mayores, en virtud de lo cual se dió cierta concentración del ingreso de los trabajadores. Paralelamente se produjo un flujo migracional bastante importante del campo a la ciudad, de tal manera que algunos mercados de trabajo se vieron rápidamente desequilibrados con una oferta mayor a la demanda aunque en otros hubieran experimentado alzas salariales. En los mercados de bienes y servicios se observó cierta estabilidad traducida en bajas tasas de inflación. En suma, el crecimiento fue bastante estable hasta que las condiciones que aseguraban la estabilidad de las exportaciones se debilitaron y esto ocurrió a partir de 1956-1957. Además, creó las condiciones para la consolidación del "síndrome de la inflación" (Pinto, - 1981), (Gonzáles, 1976).

El carácter liberal de la política económica del gobierno, durante este período -bastante represivo desde el punto de vista laboral y político con apoyo de los sectores exportadores y de la vieja oligarquía marcadamente favorable al capital extranjero- no fue capaz de crear los canales de integración entre los sectores productivos internos. El "modelo" exportador-primario tal como fue llevado a la práctica, no tuvo la suficiente capacidad "modernizadora" para disminuir su immanente vulnerabilidad externa.

Dentro de este contexto la agricultura comenzó a definir sus segmentos: un sector exportador, otro productor para el mercado urbano y un gran sector tradicional campesino que no participaba del dinamismo de los otros sectores.

## B. 1957-1968: Industrialización Moderada

A fines de 1956 la balanza comercial se tornó deficitaria, al acentuarse dicha tendencia en 1957, dio lugar a un déficit de la balanza de pagos; al mismo tiempo apareció un déficit fiscal acentuado por el pago de los servicios de la deuda pública; además, la tasa de inflación se aceleró por encima del promedio de los cinco años anteriores. El nuevo gobierno de Manuel Prado de orientación liberal al acceder al poder en 1956, tuvo que enfrentar esta crisis de corto plazo, la segunda después de 1945. La solución a la crisis fue de corte monetarista con dos años de austeridad fiscal, devaluación y represión. Los orígenes de la crisis estuvieron básicamente en la economía de exportación: disminución de la producción agrícola de exportación debido a sequías, baja de precios internacionales de los minerales y rigidez en la estructura de importaciones.

Durante esta crisis se vió claramente que la estabilidad del crecimiento económico reposaba en el sector externo, pues si un déficit de balanza comercial y de pagos originó la crisis, una mejora de precios y recuperación de la agricultura de exportaciones la solucionaron (Thorp & Bertram, 1978), a pesar de las políticas de estabilización. A partir de esta época se comienza a establecer una relación causal entre: sector externo<sup>1/</sup>-balanza de pagos- endeudamiento- déficit fiscal, que se convierte en la columna vertebral y centro neurálgico de la estabilidad del crecimiento, para los encargados de hacer la política económica de corto plazo, que sin embargo define implícitamente un estilo de desarrollo basado en las exportaciones primarias.

No están claras las razones por las cuales, en lugar de tender a una mayor eficiencia del crecimiento por exportaciones (Pinzás, 1981: 38) se comenzó a implementar la llamada "sustitución de importaciones". Existen varias hipótesis al respecto: 1°) Las políticas liberales no habrían podido solucionar el problema de balanza de pagos ni evitar crisis internas. 2°) El cambio progresivo de las inversiones americanas, orientándose ahora hacia el sector industrial (GIECO, 1972: V-3). 3°) El crecimiento urbano desproporcionado, debido a las migraciones y al menor crecimiento relativo

de la capacidad instalada capaz de demandar fuerza de trabajo. 4°) El acelerado crecimiento de la población y el ascenso de la clase media (Thorp-Bertram, 1978: 259). 5°) El surgimiento de ideologías desarrollistas a partir del pensamiento de la CEPAL, y aparición de partidos de sectores medios (Cotler, 1978). Es decir, un conjunto de razones básicamente distintas a la de aquellos países que, en las décadas del 20-30, empezaron una industrialización por sustitución de importaciones que la llevaron a cabo dentro del contexto de una economía recesiva. Mientras que en el Perú se impulsaba la industrialización dentro de una economía mundial en franco proceso de crecimiento. Se trató de industrializar el Perú en condiciones de competencia externa, pero con presiones económicas y sociales internas bastante importantes.

Marie Baulne (1975) resume las principales características de la industria en aquella época: a) La industria estaba muy ligada a los sectores exportadores. b) Existía una industria alimentaria bastante desarrollada y relativamente integrada a la economía nacional. c) Habían algunas industrias de sustitución de importaciones bastante dependientes de insumos importados. La industria concernía principalmente, entonces, a algunos sectores agrícolas, en general los capitalistas y más dinámicos.

En 1959 el gobierno del Dr. Manuel Prado promulgó la ley 13270 de promoción industrial en la cual no sólo se estimulaba a la industria ya existente, sino que se apoyaba de manera indiscriminada todas las ramas de la industria, ya fueran productoras de bienes de consumo, de bienes de capital, de insumos, o que fueran de propiedad nacional o de extranjeros. Todos los sectores fueron protegidos con tarifas ventajosas y beneficiados con exenciones tributarias que aumentaban grandemente la "rentabilidad" de la inversión industrial (Caballero, 1980: 40). Es evidente que era un proceso de industrialización "liberal" para favorecer a quienes tuvieran la capacidad de invertir; de otra parte, se pensaba que un desarrollo de la industria "jalaría" a la agricultura tanto en la producción de insumos como de bienes de consumo directo, por lo tanto el sector agrario tuvo que seguir "acomodándose" tanto a la economía exportadora como a la promoción de la industria.

Este proceso de industrialización tuvo algunas características: -

1°) Se concentró en el sector de bienes duraderos, en gran parte de propiedad del capital extranjero; de otra parte, los sectores productores de bienes intermedios y para la exportación crecieron con menor rapidez (Beaulne 1975). 2°) En virtud de lo anterior la industrialización tuvo dos efectos: estuvo dirigida a una demanda proveniente de sectores con ingresos elevados y, al parecer, no tuvo efectos redistributivos importantes. 3°) Dada la estructura industrial pre-existente y la indiscriminada promoción no se dió un proceso de industrialización francamente integrador, al contrario - se hizo más flagrante las brechas entre la agricultura capitalista y la agricultura tradicional campesina. 4°) Fue una industrialización sin gran sustitución de importaciones, al contrario, se convirtió en dependiente de insumos, maquinaria y tecnología importados y por consiguiente dependió mucho de los niveles de exportación. Además de conformar progresivamente una estructura de importaciones bastante rígida. 5°) No se constituyó en la gran impulsora del crecimiento, pues por recurrir a insumos y tecnología importados disminuyó los incentivos para que sectores nacionales desarrollaran una industria más integrada, además por las características de utilización intensa de capital mantuvo una baja absorción de fuerza de trabajo.

En términos del proceso de sustitución este habría comenzado por productos fáciles, es decir por bienes de consumo, luego bienes duraderos pero no se llegó a una etapa de sustitución de bienes de capital. Sin embargo, esta industrialización tuvo dos "defectos": 1°) No se comenzó por sustituir productos agrícolas y alimentarios importados, por consiguiente no hubo promoción para la agricultura. 2°) En alguna medida no se llegó a -- sustituir realmente importaciones, sino que se sustituyó productos nacionales por productos extranjeros: leche natural por leche evaporada, bebidas nacionales por Coca Cola y Fanta, jabones por detergentes, etc. (Iguñiz, 1979:1980), con el consiguiente arrinconamiento de ciertos sectores de la industria nacional.

En lo que se refiere a la "desarticulación", es decir, al grado de interdependencia sectorial existen dos interpretaciones complementarias: -

1°) Entre 1963 y 1969 se dió un aumento en el grado de integración sectorial, aunque la industria intermedia continuó observando uno bajo (Pinzás, 1981: 48), además de la gran dependencia de insumos importados. En términos de integración por las compra-ventas intersectoriales no se puede afirmar que hubo un gran avance. 2°) Pero por el lado de la integración empresarial a partir de la estructura de la propiedad sí se observó un doble proceso: a) concentración de la producción en manos de pocas empresas: en 1969 las cuatro mayores empresas por rama concentraban el 45% de la producción (INE, 1976), y b) el 60% a 70% de la industria se encontraba bajo el control del capital extranjero. La industrialización había conducido a su control por oligopolios extranjeros, lo cual no significó que siguiera existiendo y creciendo el número de pequeños establecimientos industriales.

De esta manera, los ejes del crecimiento peruano: el sector exportador y la industria estaban concentrados en manos del capital extranjero, dando lugar a que "el excedente" económico fuera controlado en gran parte por empresas foráneas. La reinversión interna de dichos excedentes no fue muy significativa (González, 1976), con los consiguientes efectos sobre la acumulación, el empleo, la balanza de pagos y la distribución del ingreso.

De otra parte la industrialización se fue llevando a cabo dentro del marco de una economía exportadora que se recuperó después de 1957-58 y que observó una tasa de crecimiento de 9% anual entre 1960-1965. Además observó un cambio importante en su estructura: las exportaciones de petróleo -- fueron declinando, al mismo tiempo que la harina de pescado pasó a constituir en 1965 el segundo producto de exportación, después de los minerales. La pesca para la exportación constituyó uno de los raros ejemplos de integración de actividades extractivas con la industria, con eslabonamientos -- hacia adelante y hacia atrás. Mientras tanto, las exportaciones agropecuarias se redujeron al 24% sobre el total en 1965.<sup>1/</sup>

---

1/ Recordemos que en 1950 representaban el 52% de las exportaciones totales.

El sector exportador proveyó las divisas necesarias tanto para la compra de insumos para la industria como para la importación de alimentos, por consiguiente se tuvo la impresión que el crecimiento combinado de las exportaciones primarias y de la industria era bastante compatible y, sobre todo, estable. Hasta 1966 cuando se presentó un déficit en la balanza comercial, pero esta vez por el aumento excesivo de las importaciones, el modelo "exportación primaria - industrialización dependiente" comenzaba a -- mostrar sus debilidades.

Por otro lado, la agricultura seguía declinando en su participación en el PBI: 17% en 1965, y lo más importante su producción global tendía al estancamiento (Hopkins, 1981). La agricultura alimenticia destinada a los mercados internos era la que más se rezagaba (Caballero, 1981: 311) no sólo por razones crediticias, tecnológicas o de precios, sino porque -- las haciendas estaban en proceso de declinación, sobre todo en la sierra, el regimen señorial se estaba descomponiendo y las relaciones de producción serviles eran ya un obstáculo para el crecimiento de los mercados regionales.

Es en este contexto que los movimientos campesinos tienen lugar y comienzan a cuestionar el sistema de propiedad existente creando tensión en el campo; la respuesta del primer gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde fue la promulgación de dos leyes de reforma agraria en 1963 y 1964. -- Era evidente que el crecimiento primario exportador/industrial había dejado de lado a los segmentos más pobres del sector agropecuario y del campesinado y que éstos también deseaban participar de sus frutos. La inexistencia de una planificación del desarrollo primario exportador/industrial que involucrara al sector agrario, ocasionó que los desequilibrios sociales provocados por el modelo no tuvieran solución en base a la capacidad "asignadora de recursos del mercado" porque ese mercado estaba segmentado, sino en base a la agudización de los conflictos inclusive hasta la violencia armada, tal como ocurrió entre 1960-1964.

Un aspecto importante en el proceso de desarrollo peruano entre 1956 y 1968 fue que gobiernos de corte liberal hicieran crecer paulatinamente -

la participación del Estado en la economía, y lo condujeran hasta un 'Estado empresario' en algunas ramas productivas, y sobre todo en Estado conductor del desarrollo. A este respecto FitzGerald (1981) avanza la tesis que el Estado interviene en virtud de la debilidad del capital nacional para dirigir el proceso de acumulación.

En esta etapa la mayor presencia del Estado se hizo sentir con una progresiva participación en aspectos como: el valor agregado, cuya participación en 1955 era del 7.8% en 1967 pasó a ser el 10.6%, la participación en la formación bruta del capital pasó del 21% al 27% en el mismo período y su participación en el empleo pasó de 10% a 14% (FitzGerald, 1981: 245) el gasto total del gobierno pasó de un promedio del 14.5% sobre el PBI en el período 1955-59 al 20.4% en el período 1965-69 (Pinzás, 1981: 76). La mayor participación del estado en la economía se justificó con un "desarrollismo" constructor de infraestructura -obsesión profesional del Arquitecto Fernando Belaúnde-, incremento de los servicios sociales: salud y educación, crecimiento de la burocracia estatal, y apoyo crediticio a la industria, la pesca y a la agricultura capitalista.

También fue evidente que la mayor participación del Estado se debió en buena medida por la presión causada por el desmedido crecimiento de la población urbana (5.03% por año entre 1961-1972), aunque los mayores beneficiarios de esta creciente participación estatal fueran las clases medias urbanas.

Por cierto, los recursos estatales que en 1955 provenían básicamente de la imposición directa, en buena parte impuesta a las utilidades, habían cambiado de estructura en 1965, disminuyendo los impuestos a las utilidades y aumentando proporcionalmente los impuestos indirectos. Pero debido a políticas de promoción de: descentralización industrial, exoneraciones tributarias a la región selvática, la instalación de fábricas ensambladoras de vehículos, los ingresos del gobierno central se estancaron alrededor del 16-17% del PNB en el período 1963-67, mientras que los gastos aumentaban mucho más rápido (Pinzás, 1981: 81-82) debido a: aumentos salariales otorgados por el gobierno, mayores gastos en las Universidades, aumentos en --

los gastos de defensa y en menor medida el aumento de la inversión pública, teniendo como resultado la aparición de un creciente déficit fiscal. En tal situación los gastos de inversión estatal fueron crecientemente financiados con préstamos de la banca extranjera, el déficit fiscal tuvo que -- ser financiado con recursos del Banco de la Nación y con préstamos del Banco Central de Reserva. El corolario fue que la inflación se aceleró por causas monetarias, provocadas por la forma de financiamiento de la participación estatal llegando a una cifra poco habitual: 19% en 1968. Tasa de inflación en la cuál es difícil distinguir el componente "estructural" del "coyuntural".

Este período termina con una nueva crisis, definida por la convergencia de algunas causas acumulativas como: 1°) El estancamiento agrario paralelo a la decadencia del sistema hacendario, y, donde los movimientos campesinos regionales fueron una respuesta política que requería de una solución socio-económica. 2°) La aparición de la primera crisis del nuevo modelo "sustituidor de Importaciones" como producto de: a) La ausencia de -- una planificación capaz de integrar el desarrollo industrial con la agricultura, es decir de reemplazar las imperfecciones del mercado. b) La -- creación de un sector industrial oligopólico, en gran parte, perteneciente al capital extranjero, cuya concentración no fue el fruto de un largo proceso de acumulación interna, sino de un conjunto de condiciones proteccionistas y promocionales extremadamente favorables, y sin discriminación sectorial ni de la propiedad. c) La considerable dependencia de insumos, maquinaria y tecnología importados, que entonces haría depender la industrialización de la performance de las exportaciones. Ante un menor ritmo en el crecimiento de las exportaciones con respecto al de las importaciones --debido a las necesidades de industrialización-- la crisis del sector externo no se hizo esperar. 3°) La creciente participación del Estado tuvo que soportar en sus finanzas las limitaciones del modelo, por lo cual el recurso al endeudamiento externo consolidó, en esta crisis, la relación secuencial: industrialización ---importaciones/exportaciones--- balanza comercial ---endeudamiento--- balanza de pagos--- déficit fiscal. Teniendo como epílogo la intervención del Fondo Monetario Internacional y la "estabilización" de la economía con: austeridad y devaluación. Es decir, una vez

más problemas estructurales fueron "solucionados" con políticas de corto -plazo<sup>1/</sup>.

Finalmente, un aspecto muy importante es cómo el crecimiento económico entre las dos crisis (1956-58 y 1966-68), había repartido sus frutos y quienes fueron sus beneficiarios. En las estimaciones hechas por Webb -- (1977), en el período de 1950 a 1966 el ingreso real del "sector moderno" creció en un 4% anual, en el sector "urbano tradicional" en 2%, en el sector "rural tradicional" en 1% y los campesinos serranos prácticamente no aumentaron sus ingresos reales. (Webb, 1977: Cuadro 3.7). Esta distribución personal del ingreso combinada con una estabilidad en la distribución funcional -ver Cuadro N° 5- corresponde al desarrollo desigual en los diferentes sectores productivos, por esto fueron favorecidos con el crecimiento de ingresos los sectores capitalistas, tanto trabajadores como propietarios del capital. Mientras que los sectores no capitalistas o "tradicionales" no recibieron los frutos del crecimiento. Este patrón distributivo -tuvo dos efectos importantes: 1°) Consolidó un mercado interno marcadamente segmentado por los ingresos y sus correspondientes hábitos de consumo, con lo cual tendía a consolidar el tipo de industrialización descrita. 2°) Creó una mayor polarización entre el campo y la ciudad, entre la industria y la agricultura tradicional y entre el capitalismo y no capitalismo, con evidente malestar social.

En este período se fortificó la nueva estructura de la oferta agroalimentaria como fruto del crecimiento primario exportador/industrial: 1°) La progresiva instalación de plantas industriales procesadoras de alimentos: leche, fideos, oleaginosas, en gran parte de propiedad de transnacionales (Lajo, 1979), las cuales debido a sus productividades y escala de -- producción desplazaron algunos productos nacionales e introdujeron nuevos hábitos de consumo. 2°) Ante la insuficiencia de la oferta nacional agrícola se recurrió a la importación de alimentos, en lugar de promover con -

---

1/ Las políticas de estabilización del FMI, aparentemente neutras con respecto a las estructuras económicas de los países, a la larga favorecen a los modelos primario exportadores (Lichtensztein, 1980).

mayores incentivos a los productores nacionales. Esta constituyó a su vez una política indirectamente desfavorable a los ingresos campesinos. En este período se acentuó también la polarización entre alimentos baratos/ingresos campesinos.

La crisis, con sus componentes sectoriales, del Estado, de la estructura agraria, los problemas de balanza de pagos e inflación crearon el ambiente propicio para la aparición de una crisis política, cuyo epílogo fue el golpe militar de 1968.

### C. 1968-75: Reformismo, Nacionalismo y Militarismo

El llamado "experimento peruano" comenzado en octubre de 1968, cuyo objetivo era la creación de una "democracia social de participación plena, ni capitalista ni comunista" a través de un conjunto de reformas sectoriales e institucionales, constituyó uno de los más singulares intentos de -- cambio estructural de la economía peruana.

Los militares encabezados por el General Juan Velasco plantearon, en una sucesión de reformas no siempre coherentes globalmente, cambios en los objetivos de política económica cuyo contenido difería sustancialmente de los gobiernos anteriores. Las principales medidas que apuntaban a solucionar parte de las "rigideces estructurales" de la economía peruana fueron - las siguientes: 1°) Se reformó el sistema de propiedad en el sector agrario, en la industria, en la minería y en la banca. 2°) Se nacionalizaron una serie de empresas extranjeras. 3°) El Estado asumió el liderazgo en el proceso de acumulación, tanto por el gran número de empresas que comenzó a administrar como por la importancia de la inversión estatal. Es decir, el gobierno creó condiciones para controlar el "excedente económico". 4°) En vista de la ausencia de "bases" que sustentaran y apoyaran a "la revolución" se trató de organizar, sin éxito, un corporativismo basado en - los beneficiarios de las reformas. Hubo un claro intento de variar el estilo de desarrollo y de mejorar la distribución del ingreso (Figuroa, -- 1982: 166).

Es evidente que el eje de decisiones del modelo cambió de énfasis: - se priorizó la industrialización de "sustitución de importaciones" luego - el Estado pasó a controlar el comercio exterior, con lo que llegó a centralizar los flujos de divisas, anteriormente en manos de los exportadores e importadores privados. Así la industrialización y el desarrollo económico dependía fundamentalmente del gobierno militar. Además, se trató de crear un sector de propiedad social, es decir, empresas dirigidas por sus trabajadores, que a la larga agrupara a esta nueva clase de empresarios/trabajadores, sin embargo, no se llegó a constituir tal sector.

Un punto en el cual los analistas del "experimento peruano" concuerdan se refiere a la manera cómo diferentes reformas, más o menos dispersas, fueron acumulándose hasta comenzar a constituir una propuesta global, un - modelo de modernización capitalista de la economía peruana. Cuando se dió el golpe en 1968, los militares no tenían un proyecto preparado, sino un - conjunto de intenciones nacionalistas, tanto desde el punto de vista económico como del punto de vista político, las cuales comenzaron a concretar - las con cierta celeridad. Se inició con una espectacular nacionalización de la empresa petrolera americana la International Petroleum Co., una suerte de símbolo de la presencia imperialista americana. Luego, en 1969 se - promulgó la Ley de Reforma Agraria con el claro propósito de eliminar a la vieja oligarquía y de eliminar el orden social semi-servil imperante en la agricultura, sobre todo en la sierra. En 1970, se dió la Ley de Industrias mediante la cual el Estado se reservaba la industria pesada y estratégica (Sector I) y se creaba la comunidad industrial, en cuya gestión participa- rían los trabajaores; además se priorizaban las diferentes industrias. -- También este mismo año se expropiaron los Bancos: Progreso, Continental e Internacional. En 1971 se creó la empresa comercializadora de Harina de - Pescado. Posteriormente se fueron creando las diferentes empresas del Es- tado ya sea por formación, expropiación o nacionalización: SIDERPERU, HIE- RROPERU, PETROPERU, AEROPERU, ELECTROPERU, PERTIPERU, INDUPERU, EPSA, ENCI. El Estado llegó a controlar más de cincuenta empresas cuyos ingresos repre- sentaron entre 1971-73, el 10.7% del PBI, mientras que entre 1968-70 los - ingresos de las empresas estatales sólo constituían el 3.2% del PBI (Fitz- Gerald, 1981: 258). De esta manera se fue creando un "capitalismo del es-

tado" a partir del poder dictatorial, con cierto nacionalismo como premisa.

Un punto fundamental en la nueva estrategia de desarrollo fue el énfasis puesto en reforzar la industrialización y el fortalecimiento del mercado interno, sin haber reparado en la naturaleza contradictoria del modelo de sustitución de importaciones vigente. La mayor parte de reformas importantes se llevaron a cabo entre 1969 y 1973, período durante el cual el modelo industrialización/exportaciones heredado del gobierno anterior siguió funcionando y creciendo. El sector industrial creció, entre 1968-75 a una tasa anual promedio del 7.1% y aumentó su participación en el PBI -- del 23.6% al 26.2%. Sin embargo, gran parte de esta performance se debió no sólo a los incentivos a la inversión privada -que se "asustó" con la retórica radical del gobierno-, y al control y crecimiento de las empresas industriales del Estado, sino también a la sobre protección arancelaria -- concedida a las manufacturas nacionales al grado de llegar a prohibir la importación de un gran conjunto de mercancías.

El gobierno militar, al asumir el liderazgo del proceso de industrialización y en general de la acumulación, tuvo que enfrentar la primera rigidez del modelo: su incapacidad de autofinanciar el crecimiento, agudizado por la reducción de inversión de los empresarios nacionales y extranjeros, quienes prefirieron exportar sus excedentes o convertirlos en otros activos. Ante la carencia de recursos financieros internos se comenzó a recurrir a préstamos externos.

Por otra parte, se llevó a cabo un proceso de mayor concentración empresarial en la industria, acentuando el carácter oligopólico del sector - (González Vigil, 1982: 233).

El énfasis en el desarrollo industrial requería dos elementos complementarios: 1º) El suministro de bienes salariales agrícolas y de insumos para la agroindustria, es decir, se requería dinamizar el sector agropecuario. 2º) Un flujo contínuo y creciente de divisas para sostener las importaciones de insumos, maquinaria y tecnología para la industria. Sin embargo, es poco lo que se alcanzó como resultado de las políticas económicas -

específicas. Veamos.

Caballero afirma que: "La reforma agraria tenía como objetivo ampliar el mercado interno, transferir capitales a la industria (canalizando pagos indemnizatorios hacia proyectos de inversión industrial), aumentar el ingreso agrícola, sentar una base sólida para el futuro desarrollo de la agricultura a través de grandes cooperativas fuertemente controladas por el Estado, poner término a las movilizaciones y debilitar la base económica de la élite terrateniente. En realidad sólo se logró el último objetivo, el régimen militar fracasó en lo restante" (Caballero, 1980: 42).

Las intenciones de los militares con la reforma agraria apuntaban a tratar de solucionar los dos problemas fundamentales del agro: 1º) su incapacidad para desarrollarse capitalistamente de manera general y de redistribuir los frutos de su crecimiento, 2º) la gran polarización social, que tenía en el campo y a los campesinos, el polo más pobre y por lo tanto era foco de movilizaciones reinvidicacionistas. Sin embargo, el éxito de la reforma agraria fue bastante relativo, tanto que la participación de la producción agrícola en el PBI pasó de 14.6% en 1968 a 12.7% en 1975, la fuerza laboral empleada en la agricultura pasó de 48.4% sobre el total en 1968 a 44.6% en 1974, es decir, se mantuvo la tendencia de largo plazo. En la siguiente sección nos ocuparemos con mayor detenimiento sobre la reforma agraria.

El gobierno velasquista también trató de mejorar la capacidad de exportación de la economía, para lo cual: abrió el comercio hacia los países socialistas, apoyó decididamente la formación del Pacto Andino, centralizó en control del comercio exterior e inició la exploración petrolera. Entre 1968-1973 una coyuntura favorable de precios internacionales y la mejora de los términos de intercambio (Portocarrero, 1977: 108) permitió estabilidad en el crecimiento con bajas tasas de inflación; pero en 1973 una desafortunada administración de los recursos pesqueros condujo a la sobre pesca, reduciendo a un tercio las exportaciones de harina y aceite de pescado. Dicha coyuntura fue sobrepasada gracias a una momentánea mejora de los términos de intercambio y gracias al endeudamiento externo, sobre todo en el año 1974. En 1975, al recrudecer la recesión internacional cayeron los --

precios del hierro, cobre, plata, harina de pescado, plomo, algodón, azúcar, por lo que el déficit de la balanza de pagos alcanzó 576.7 millones de dólares, la deuda externa de corto y largo plazo aumentó a 3,970 millones de dólares (Otero y Cabieses 1977: 180-82), además los gastos militares aumentaron (Ugarteche, 1980: 34-35). Otra vez la crisis del sector externo ligado a la industrialización marcó el compás de una nueva crisis, pero esta vez su duración sería muy prolongada por dos razones: porque la crisis del modelo de industrialización reforzado por los militares se insertó en una recesión internacionales de larga duración.

Veamos a continuación cuáles fueron los efectos de este conjunto de reformas, sobre el empleo, los ingresos y la distribución de ingresos.

En primer lugar la tasa anual de crecimiento de la productividad promedio por trabajador continuó decreciendo: entre 1950-1960 fue de 3.1% al año, entre 1960-1968 fue de 2.0% y entre 1968-1975 de 1.7%. Paralelamente las tasas de crecimiento de la fuerza laboral aumentaron entre 1968-1975 a razón de 3.5% al año, contra 3% en el período 1960-1968, pero la tasa de crecimiento de la fuerza laboral en el campo declinó mientras que la urbana aumentó (Schydrowsky y Witch 1979: Cuadro 12), sin embargo, el verdadero problema del empleo fue el paulatino aumento de la subocupación y el "subempleo", es decir, el problema de bajos ingresos y su distribución.

Las reformas que permitieron el aumento sectorial del empleo, tuvieron impacto directo sobre los ingresos de sus trabajadores; así el empleo y los ingresos crecieron sobre todo en el "sector moderno", mientras que en los sectores no capitalistas "tradicionales" se estancaron. Si bien la tasa de crecimiento del ingreso per-cápita fue de 2.9%, la distribución del ingreso siguió concentrada.

De otra parte, las importaciones se estimularon tanto por la demanda del crecimiento industrial urbano como por la concentración del ingreso, además del mantenimiento de una tasa de cambio fija que sobrevaluó el SOL. La recesión de las exportaciones y disminución en la entrada de capitales, la balanza de pagos hizo crisis. Se le trató de resolver en base al endeudamiento público externo, el cual tuvo inmediatas repercusiones en los gas

tos del gobierno, comprometiendo parte de ellos para el pago de los servicios de la deuda, con indudables repercusiones en la capacidad de gasto -- del Estado, sobre todo porque en 1975 sus gastos ya representaban el 21.4% del PBI (mientras que en 1970 sólo alcanzaban el 11.4%) (FitzGerald 1981: 245); que además participaban en un 51% en la formación bruta del capital.

Es evidente que la estabilidad del crecimiento económico dependía de la performance del sector externo y de los niveles y estructura de gastos del Estado, estando ambos "perversamente" ligados, las posibilidades de su peración de la crisis eran bastante limitadas y dependían de la capacidad de endeudamiento de la economía peruana.

Los viejos problemas estructurales se presentaron en esta crisis con mayor agudeza, y la forma cómo se trató de enfrentarla fue básicamente -- errónea desde el inicio, tal como veremos.

#### D. Crisis, Liberalización y Vuelta a la Democracia: 1975-1982

Dentro de este panorama económico sombrío el General J. Velasco fue removido de su cargo y reemplazado por el General F. Morales. El cambio de gobierno fue, sobre todo, un cambio sustancial de política económica y de objetivos para el desarrollo. Además, entre 1977-79 se gestó la vuelta a la democracia política, en gran medida por el fracaso del "experimento - peruano". De un proteccionismo de la industria nacional a ultranza se pasó progresivamente a una economía liberal, y de una política de "cambios - estructurales" a una "política de estabilización" que ya dura siete años.

La agudeza de la crisis se observa en las siguientes cifras: la tasa de crecimiento del PNB real por persona fue de -1.5% al año entre 1976-1980, con dos años fuertemente recesivos en los cuales el PNB real disminuyó a -tasas de -1.2% el año 1977 y de -1.8% en 1978. La tasa de inflación promedio entre 1976-1980 fue de 51.3% (contra 10.7% entre 1968-75). El déficit fiscal se elevó al 5.5% sobre el PBI en 1975 y el 7.5% en 1977. El desempleo abierto de la fuerza laboral pasó de 4.9% en 1975 al 7.2% en 1978, y la subocupación pasó del 42.3% al 46.9% en el mismo período (Schydrowsky y

y Witch, 1979: Cuadro 10). La deuda externa total alcanzó la inverosímil cifra de 8,274 millones de dólares en 1978, y el servicio de la deuda pública alcanzó el 49% de las exportaciones. Los ingresos reales promedio de los trabajadores se redujeron en 15% entre 1975 y 1978.

Las causas de esta crisis son varias, y los diferentes autores le han atribuído distintos énfasis a cada una de ellas. Para Caballero "ésta fue herencia dejada por 25 años de industrialización sustitutiva de importaciones y de desarrollo capitalista dependiente" (Caballero, 1980: 48). Con distinto matiz y motivación para Schydrowsky y Witch el gobierno militar en sus dos fases no percibieron el desequilibrio estructural de la economía resumido en: pobreza extrema y estancamiento en el área rural, masiva migración a las ciudades donde los sectores formales no absorben suficientes trabajadores, el alto desempleo y subempleo de la fuerza laboral, la subutilización del capital instalado que provocó una recesión severa con altas tasas de inflación (Schydrowsky y Witch, 1979: 48). Para estos mismos autores, aunque con pocas evidencias, las causas de la crisis de 1975-1978 fueron: 1º) La insistencia del gobierno militar en una estrategia de desarrollo basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, cuya naturaleza sería "autolimitadora", originada en la necesidad de divisas para la industria en cantidades mayores de las que el sector exportador puede proveer. 2º) La creación de un sector empresarial de propiedad del Estado altamente ineficiente, un sector privado a la defensiva, la reforma agraria que descapitalizó las empresas agrícolas, importación de alimentos en lugar de proteger a los productores nacionales, que en su conjunto llevaron a un déficit fiscal creciente y cubierto con endeudamiento, con las consecuentes repercusiones sobre la balanza de pagos. 3º) Reducción del ritmo de crecimiento del sector primario, aumento de la intensidad del capital y acrecentamiento de la rigidez de la estructura de importaciones. 4º) Política redistributiva favorable a las clases medias. 5º) Política de endeudamiento que ocultó la divergencia entre oferta y demanda de divisas y 6º) Los elementos exógenos (op.cit. Parte II). También hubieron interpretaciones monetaristas a la crisis, en términos de desequilibrios internos y externos generados por una expansión de la demanda agregada, cuyo principal agente habría sido el Estado con una "errónea" política fiscal.

Luego de desencadenada la crisis, las políticas de estabilización - por su corte ortodoxo y algunas irracionalidades como el aumento del ritmo de la compra de armamentos entre 1974-1976 (FitzGerald 1981: 248), fueron remedios peores que la enfermedad. Era evidente que no se tenía conciencia de las tres características principales de la crisis: 1°) De su índole estructural, era la crisis del modelo primario exportador-industrial dependiente. 2°) No se quiso creer que era una crisis de largo plazo del sistema capitalista en su conjunto. 3°) Del desequilibrio insostenible entre la expansión urbano-industrial y el estancamiento agrícola-rural, tanto en términos poblacionales como de recursos y capital.

El problema no fue afrontado con medidas estructurales, pues, aparentemente éstas venían de fracasar y más bien la crisis sería una consecuencia de ellas. En consecuencia llegaron los años recesivos 1977-1978; en el año 1978 se cambió de gabinete y con ello se reajustó la misma política de estabilización. Al año siguiente hubo cierta mejora en los precios del cobre y la plata, y el petróleo ya se estaba exportando con lo cual se recuperó la balanza de pagos en 1979-1980, de tal manera que hubo una ligera mejora aunque la crisis continuó. El regreso del Arquitecto Fernando Belaúnde y su partido al gobierno y con ello la restauración de la democracia no ha hecho variar sustancialmente las características de la crisis: - alta inflación, desempleo, desigual distribución de ingresos, déficit fiscal y endeudamiento externo. Porque tampoco cambió sustancialmente la política económica, entonces, los márgenes de acción para un gobierno de clara inspiración liberal, son muy estrechos.

Estando el estilo de desarrollo en crisis y cuestionado el modelo de industrialización de sustitución de importaciones, la situación del sector agrario y, sobre todo de sus segmentos más empobrecidos mereció un tratamiento secundario en las políticas de estabilización, sobre todo en la parte correspondiente al suministro de alimentos, al otorgamiento de subsidios.

Por el lado de las ventas las repercusiones de la crisis en la agricultura han sido variables según el grado de integración de cada sector en

los mercados externo, interno, urbano e industrial. Por el lado de las compras de insumos, bienes de capital y bienes de consumo por parte de los agricultores y campesinos, la crisis los ha afectado de manera más uniforme.

Las repercusiones de esta prolongada crisis "es que la desigualdad y la pobreza absoluta han aumentado en el Perú durante la crisis. El cambio más importante en la desigualdad se ha dado entre ganancias e ingresos provenientes del trabajo. Entre los trabajadores ha disminuído la desigualdad: el ingreso en el "sector moderno" bajó en una proporción mayor a la ocurrida en el "sector tradicional". Por otro lado, la línea de pobreza para 1980 indica que más gente está por debajo de ésta comparada con la situación de 1974; más aún, las nuevas familias incorporadas a esta condición son básicamente urbanas" (Figueroa, 1982: 174-175).

#### E. Balance

La prolongada duración de la actual crisis económica del Perú aparece como el resultado de un doble largo proceso, que sintetiza el estilo de desarrollo en las tres últimas décadas:

1) De una parte, un crecimiento económico basado en la exportación primaria, que a su vez sirvió de fundamento para un proceso de industrialización cuyos vínculos con el exterior -compra de insumos, maquinaria y tecnología- fueron cualitativamente más importantes que su integración con los sectores productivos internos. El desarrollo primario exportador-industrial fue a) de un lado dependiente de las fluctuaciones de los mercados internacionales de materias primas. Por otra parte la industria creció presionada por la acelerada urbanización, paralela al estancamiento de extensas zonas rurales de la sierra, cuya producción agropecuaria creció muy lentamente. Esto facilitó una mayor integración de la industria más bien con la producción costera y con el exterior a través de las importaciones, que con buena parte de la agricultura serrana.

2) La creciente intervención del Estado en la economía creó y profundizó las tendencias de a) la producción de materias primas para la exportación, a través de políticas promocionales de diverso tipo; b) la industrialización que, en buena parte, sustituyó las importaciones de algunos productos terminados por bienes intermedios y de capital para la industria. A la postre requeriría de mayores disponibilidades de divisas, es decir, de más exportaciones o de endeudamiento externo.

El crecimiento económico fue relativamente estable mientras las exportaciones crecían o se mantenían, es decir durante los años comprendidos entre 1952-1956; 1959-1965; y 1969-1973. Sin embargo, en las fases críticas: 1948-1951; 1957-1958; 1966-1968 y 1975-presente, los déficits de balanzas de pagos, déficits fiscales, inflación y desempleo eran el resultado cíclico de este estilo de desarrollo, y en tales circunstancias los diferentes gobiernos redujeron sus políticas económicas a la de "estabilización".

Las tendencias de la economía peruana en el largo plazo se impusieron a cualquier voluntarismo coyuntural de los siete gobiernos civiles y militares, que se alternaron en el poder, durante los últimos 33 años. Incluso políticas económicas de gobiernos más radicales como la del General Velasco, a la larga no lograron revertir las tendencias cíclicas del crecimiento económico, quizás porque no pudieron hacer varias los siguientes aspectos del estilo de desarrollo peruano de las tres últimas décadas:

1º) El proceso de industrialización no pudo lograr, ya sea por tendencia propia o por acción de los gobiernos, independizar su dinámica de los flujos de exportaciones, por lo menos en algunos sectores importantes. De tal manera que se planteara el inicio de una industrialización endógena, capaz de integrar a los sectores de producción primaria existentes -agricultura, minería, forestales- y de la creación o fortalecimiento de los sectores industriales de bienes intermedios y de capital. La industrialización fue sólo parcialmente integradora.

2º) El papel atribuido al sector agropecuario fue el de suministrar alimentos e insumos baratos para la ciudad y para la agroindustria, por lo

que se integraron los segmentos competitivos del campo en función de aquellos objetivos. Nunca se planteó que el sector fuera capaz de producir -- excedentes -salvo en el sector exportador- que hicieran surgir cierta industria como resultado del desarrollo agropecuario. Sin embargo, no se conoce a ciencia cierta el potencial productivo de la agricultura peruana, lo que si es bastante aproximado es que los recursos naturales no ofrecen ventajas comparativas inmediatas e importantes, sobre todo frente a una demanda expansiva, por lo que es más fácil importar. El esfuerzo de constituir un sector agropecuario dinámico hubiera requerido y requeriría una mayor transferencia de recursos y capital, lo que significaría además de una voluntad política, una orientación distinta del estilo de desarrollo.

3°) En un nivel bastante más abstracto y con menor evidencia empírica o bibliográfica, el cálculo económico de los sectores más importantes de la economía peruana estuvo basado en la maximización de los ingresos medios bajo la forma de rentas. Las inversiones en los diferentes sectores productivos: la agricultura, la minería, el petróleo e inclusive los sectores oligopólicos industriales, funcionan en base a la obtención de "ganancias" seguras, rápidas y lo más altas posibles<sup>1/</sup>, es decir, rentas por consiguiente la asignación de sus capitales tiene como pre-requisito: condiciones de rentabilidad mercantil no creadas por la competencia o concentración, sino aseguradas institucionalmente por el Estado, o porporcionadas por recursos naturales que permiten obtener rentas diferenciales, o por la implantación de capitales extranjeros excedentarios en sus países de origen.

Este tipo de "capitales rentísticos" tiene dos repercusiones en la economía y el crecimiento: a) Vuelven más lento el crecimiento del mercado interno, porque la demanda efectiva pierde fluidez. De una parte los capitales requieren de expectativas de mayores ganancias (rentas), y de otra

---

1/ Una variable bastante importante en la obtención de ganancias mayores es la incertidumbre política, propia a la historia social peruana del período estudiado, por lo que los capitales compensan el riesgo con mayores ganancias.

parte disminuye o se estanca la participación relativa de los trabajadores en el ingreso nacional. En el primer caso la demanda capitalista o se traslada al extranjero o se invierte en sectores menos riesgosos pero improductivos, como el comercio o la banca. En el segundo caso la demanda de los trabajadores crece lentamente. b) Provoca un crecimiento sin o con escasa redistribución del ingreso, tal como se ha observado en el período estudiado.

De ahí que Iguñiz tiene razón cuando afirma que: "El Perú ha sido - un lugar de crecimiento económico pero no de ahorro e inversión. Mientras el primero se ha elevado entre 1950-76 a una tasa promedio anual, de 5.2% (cifras del Banco Central de Reserva del Perú), las segundas lo hicieron - al 2.6% y 4.3% respectivamente (Iguñiz 1983:4).

Un comportamiento rentístico difícilmente permite continuidad en la reproducción del capital internamente.

Además, un estilo de desarrollo con estas características no ha sido capaz de crear estabilidad política, la cual a su vez repercute sobre las "seguridades" que requieren los capitalistas para invertir en sectores productivos, así las relaciones entre acumulación de capital y estabilidad política no siempre han sido complementarias.

Finalmente, las políticas estatales generales incidieron indirectamente en los sectores agropecuarios, en la fijación de los niveles de producción, de empleo y de ingresos. Las políticas específicamente agrarias, que analizaremos en la siguiente sección, son comprensibles dentro del contexto de las políticas generales y dentro del proceso de crecimiento descrito.

#### 4. LAS POLITICAS AGRARIAS

En esta parte nos ocuparemos sólamente de las políticas agrarias realizadas en el Perú entre 1968-1982, pues, constituye el período más importante de los últimos treinta años, en cuanto a ellas se refiere, especialmente por la ejecución de una reforma agraria general comenzada en 1969 y terminada en 1980. Esto no significa que anteriormente no hayan existido políticas concernientes a este sector, sino que éstas fueron de menor envergadura, bastante puntuales y episódicas.

Analizaremos las políticas agrarias dentro del marco del modelo de desarrollo que quisieron construir los militares y, sobre todo, dentro del patrón de desarrollo que la realidad impuso, y que hicieron que la industrialización de "sustitución de importaciones" no tuviera un éxito perecedero.

Veremos sobre todo en qué medida las diferentes medidas de política agraria y, en muchos casos, no agraria tuvieron efectos sobre la desigual integración de la agricultura en el crecimiento económico. Es necesario sin embargo, distinguir entre políticas directas: reforma agraria, precios, crédito, etc. y políticas generales indirectas: tasa de cambio, intereses, salarios, etc., y su diferente incidencia en la agricultura, aunque sólo nos ocuparemos de las políticas directas.

##### A. Políticas Subordinadas y Funcionales

Dado el desarrollo desigual y heterogeneidad del llamado sector agrario una estrategia de desarrollo agrícola y rural hubiera debido cumplir el siguiente propósito propuesto por los militares: "En última instancia lo que es prioritario no es propiamente el sector, sino un cierto tipo de desarrollo agrícola que sea sustento de un proceso masivo de industrialización, y recíprocamente, un proceso de industrialización que utilice las materias primas agropecuarias y dote al sector de los insumos que requiere, así como de los bienes y servicios que los mayores ingresos de la población rural le permitir an adquirir" (Plan del Perú 1971-1975, Tomo II, 23-

24). Sin embargo si hacemos un listado de las políticas económicas que hu bieran debido tenerse en cuenta para una modernización capitalista en el - campo -tal como aspiraba el Plan Perú- y comparamos con las políticas realme nte efectuadas (ver Cuadro N° 6), nos daremos cuenta del carácter discur sivo del anterior párrafo y podremos explicar porqué no se produjeron avances sustanciales en la mayor integración de los sectores atrasados de la - agricultura y de cómo se mantuvo el carácter subordinado del sector agrario. Veamos.

1) La principal política estructural llevada a cabo durante este peri odo fue la reforma agraria, tanto por los cambios que suscitó en: a) La propiedad de los medios de producción: redistribución de tierras y transfere ncia de capitales previas y posteriores a la reforma agraria; b) Los cambi os provocados en la estructura del empleo, los ingresos y las relaciones de producción, en los fundos reformados.

2) Los instrumentos de política utilizados para la capitalización de la agricultura fueron: el crédito y las inversiones estatales. Sin embargo por la estrechez de los recursos del Estado, el crédito favoreció al -- sector reformado y las inversiones a ciertas regiones y ciertos tipos de obr a, estando excluidos en gran parte los campesinos no beneficiados por la reforma agraria.

3) El resto de políticas fueron de corto plazo, algunas para apoyar la producción de manera selectiva según tipo de productores y productos tale s como el crédito de avío agropecuario, los subsidios selectivos por produ ctos, precios de refugio. Todas estas políticas se efectuaron mediante la modificación de las reglas de circulación mercantil, por lo cual su car ácter distaba de tener un carácter duradero.

4) La mayoría de los instrumentos de política incidieron en la esfera de la circulación: precios, subsidios, comercialización de insumos y -- bienes finales, a partir de los cuales se pensaba incidir en la producción.

5) En su conjunto las políticas implementadas fueron redistributivas

CUADRO N° 6

<u>CICLO DE CAPITAL</u>	<u>ASPECTO PRINCIPAL</u>	<u>POLITICAS TEORICAS</u>	<u>POLITICAS SECUIDAS</u>
D	Propiedad de la tierra. Financiamiento de la producción y acumulación.	Política de crédito. Redistribución de recursos. Inversiones	Reforma Agraria. Política de crédito Inversiones en infraestructura.
M	Aprovisionamiento de medios de producción y fuerza de trabajo.	Suministro de insumos y bienes de capital.	Políticas de comercialización de insumos y subsidios.
MP	Elección de tecnología		
FT	Empleo y distribución de Ingresos	Política de empleo rural e ingresos. Política tecnológica	
P	Producción, productividad. Relaciones de producción.	Promoción, asesoramiento técnico, progreso técnico. Cambio en las relaciones de producción hacia formas asalariadas capitalistas.	Reforma Agraria
M'	Venta de la producción y realización del plusvalor	Políticas de: Comercialización Precios Tributaria	Comercialización Precios Subsidios Tributaria (dir.)
d	Distribución del excedente	Reinversión Tributaria Redistribución	Fiscal
c	Consumo final	Alimentación Insumos agroindustriales	Precios Subsidios Tributaria (indir.)

de recursos e ingresos, aunque favorecieron selectivamente a los beneficiarios del sector reformado.

6) En nuestro criterio no se formularon explícitamente las políticas más importantes, que hubieran constituido el eje de una estrategia agrari rural de desarrollo capitalista: política tecnológica, política de producción, política de empleo y política de ingresos rurales. Por lo que en su conjunto, tal como se observa en el Cuadro N° 6, las políticas agrarias tuvieron como objetivos: a) modernizar las relaciones de producción mediante la reforma de la propiedad, con lo cual se solucionaba la contradicción latifundio-campesinado. b) Influenciar los precios relativos productos agropecuario/productos industriales, no siempre en la misma dirección, ni con los mismos efectos redistributivos. c) Lograr un abastecimiento urbano alimentario y de insumos para la industria, para lo cual se recurrió permamente y crecientemente a las importaciones, en vista del "divorcio entre la estructura de consumo urbano y el patrón de asignación de tierras cultivables en el país" (Alvarez, 1983), y de la rigidez de ciertos segmentos de la oferta agrícola.

Es necesario insistir en que las diferentes políticas llevadas a cabo no tuvieron un carácter generalizado: a) En las políticas no se incluyeron a todos los productos agropecuarios. b) No todas las unidades productivas fueron favorecidas con la misma intensidad ni de la misma manera. c) Algunas regiones se favorecieron más que otras, sobre todo en los programas de inversión del Estado y en los de crédito. d) Las diferentes políticas tuvieron distinta intensidad en el tiempo, y estuvieron muy ligadas a la performance del modelo industrial/exportador y del ciclo económico.

## B. Reforma Agraria<sup>1/</sup>

La Ley de Reforma Agraria de junio de 1969 es el inicio de una serie

---

1/ Sobre este tema existe una gran bibliografía, cuya lectura exhaustiva es imposible, por lo que nos basaremos en las contribuciones más importantes, las que están consignadas en la bibliografía.

de reformas radicales del gobierno militar velasquista y de un conjunto de "políticas agrarias". Las causas de esta reforma pueden ser ubicadas en tres niveles: a) económicas: estancamiento y desarrollo desigual del capitalismo en la agricultura, b) sociales: decadencia e incompatibilidad del sistema de propiedad latifundiaria y de sus relaciones de producción y movilizaciones campesinas en busca de una reforma agraria que minimizara las de desigualdades y c) persistencia de un orden oligárquico con bastante influencia en los gobiernos y la política. Sin embargo, en su formulación primaron los criterios políticos sobre los criterios económicos (Caballero 1977: 1), y sociales.

Si el objetivo central fue eliminar a los grandes terratenientes y la oligarquía agraria, no existió una idea de quién los sustituiría ni cómo funcionaría el nuevo sistema agrario, pero tuvo el efecto de terminar o encausar las movilizaciones campesinas.

Desde el punto de vista económico se plantearon como objetivos: a) - la transferencia de capitales hacia la industria a partir de los bonos indemnizatorios recibidos por los antiguos propietarios como recompensa a la expropiación de sus tierras, b) redistribución del ingreso en virtud de la repartición de la propiedad de la tierra, con lo cual se operaría una expansión del mercado interno; c) aumento del empleo y mayores inversiones en la agricultura; d) creación de las cooperativas agrarias de producción fuertemente controladas por el Estado como unidad-eje del desarrollo agrario. La mayor parte de estos objetivos no contaron con evaluaciones o diagnósticos previos, ni menos con algún plan que integrara el desarrollo agrario dentro del desarrollo general de la economía, por lo que se constituyeron en declaraciones de intención.

De otra parte, las transformaciones propuestas por la Ley de Reforma Agraria fueron las más radicales con respecto a las reformas agrarias sudamericanas y con respecto a reformas agrarias del gobierno anterior de Belaúnde (Caballero, 1977: 2), sobre todo por la cancelación del régimen oligárquico.

El contexto económico en el que se llevó a cabo la reforma agraria - que no era muy diferente al de los años sesenta, y su conducción por un gobierno dictatorial, 'desde arriba', sin participación independiente del -- campesinado, señalaría rápidamente los límites. Así la reforma agraria avanzaría hasta donde la voluntad y capacidad de control del resto de la economía se lo permitiera a los militares.

### 1. Cambios en la Estructura de la Propiedad de la Tierra

El panorama previo a la reforma agraria tenía dos características -- saltantes: 1°) La desigualdad y la concentración de la tierra: en 1961 el 1.2% de los fundos concentraban el 52.3% de la tierra, estos eran los latifundia, mientras que el 84.6% de las propiedades agrícolas poseían el -- 40.8% de las tierras, éstos eran los campesinos minifundistas y comuneros (Matos y Mejía 1980). Había una gran polarización entre hacendados y campesinos, y la concentración era mucho más aguda en la región de la costa - que en la sierra (Kay 1981:33). 2°) La gran heterogeneidad en: recursos, - producciones, tecnología y, sobre todo, en las relaciones de producción, - fruto de las limitaciones naturales que tiene la agricultura peruana y de la relación latifundio-minifundio, presentaban al campo como un conjunto - de subsistemas de producción o de formas productivas bastante variadas: -- plantaciones costeras, haciendas costeñas y serranas, comunidades campesinas, pequeños y medianos capitalistas, campesinos independientes parcelarios. Cada una de éstas se organizaban en base a distintas relaciones de producción: trabajo asalariado, aparcería, reciprocidad, trabajo familiar, arrendires.

Por consiguiente, la concentración de la tierra era tan sólo el problema cuantitativo, sobre el cual se había desarrollado la cualitativa heterogeneidad productiva. La reforma agraria acometió sobre todo el primero de ellos, mientras que el segundo tuvo resultados que dependieron de un mayor número de variables de las que pudo controlar la reforma agraria.

En el Cuadro N° 7 observamos la situación previa y post-reforma agraria en lo referente al tipo de unidades productivas y a la distribución de tierras.

La reforma agraria redistribuyó el 28.5% de las tierras cultivables totales, pertenecientes principalmente a las grandes y medianas propiedades, unas 8.3 millones de Has. de tierras de todo tipo: con riego, secano, y pastos naturales. Además, adjudicó "menos del 5% del stock nacional de vacunos, menos del 15% del stock de ovinos y menos del 9% del stock nacional de camélidos" (Caballero, Alvarez 1980: 34). Se beneficiaron 359.6 mil jefes de familia, siendo los más importantes los trabajadores estables y feudatarios de las ex-haciendas (52.3% del total de beneficiados) quienes recibieron por familia 3.8 Has. y 2.1 Has. estandarizadas<sup>1/</sup> respectivamente; luego los comuneros (38.3% del total de beneficiarios) quienes recibieron 0.4 Has. estandarizadas. El resto fueron adjudicatarios individuales. La reforma agraria benefició al 37.4% de las familias agropecuarias y al 56.4% de las que necesitaban tierras, esto sin tener en cuenta si con esas tierras podrían reproducirse<sup>2/</sup> (Caballero, Alvarez 1980: Cap. II).

La redistribución de tierras con respecto a la población y la fuerza laboral involucrada tuvo las siguientes características: 1°) Las tierras pasaron de manos de los hacendados a las de los campesinos beneficiados, organizados en empresas asociativas (Cooperativas, SAIS, EPS). La reforma no expropió el minifundio ni las comunidades campesinas, quienes a pesar de ser los campesinos más numerosos fueron los menos favorecidos con el reparto. 2°) Debido a la adjudicación de tierras a los ex-trabajadores y ex-feudatarios de las haciendas, la cantidad de tierras recibidas en promedio por beneficiario fue variable y desigual, pues estuvo en función del tamaño y calidad de las tierras de la hacienda afectada. Esto creó un nuevo tipo de desigualdad. 3°) El cambio en la tenencia de la tierra vino a-

---

1/ Los criterios de estandarización de las tierras utilizadas por Caballero y Alvarez permiten reducir a unidades de tierras con riego de la costa, las tierras de riego, secano y pastos naturales de la sierra y selva - (Op.cit. J.M. Caballero y A. Chávez: Apéndice I).

2/ Si se considera a los adecuadamente beneficiados, es decir, aquellos que después de las adjudicaciones alcanzaron una extensión equivalente a la Unidad Agrícola Familiar = 3.5 Has., estandarizadas con las cuales una familia puede reproducirse, los beneficiarios disminuyen al 20.9% de las familias agropecuarias y al 31.5% de las que necesitan tierras.

CUADRO N° 7

<u>Unidades Agropecuarias</u>	<u>Antes de la R.A.</u>	<u>(1961)</u>	<u>Después de la R.A.</u>	<u>(1979)</u>	<u>Distribución porcentual de las tierras adjudicadas</u>	
	<u>Millones Has.</u>	<u>%</u>	<u>Millones Has.</u>	<u>%</u>	<u>% total simple</u>	<u>% total estandarizado</u>
Propiedades Individuales (1)	21.3	73	13.3	46	4.3	12.6
Comunidades Campesinas	7.8	27	8.6	29	10.5	7.7
Cooperativas Agrarias	-	-	1.9	7	26.1	51.8
S.A.I.S. (2)	-	-	2.5	9	34.7	11.9
Emp. Propiedad Social	-	-	0.2	1	5.1	1.5
Grupo Campesinos	-	-	1.5	5	21.0	14.5
Tierras Marginales	-	-	1.1	3	0.3	0.0
<b>TOTALES</b>	<b>29.1</b>	<b>100</b>	<b>29.1</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

(1) Comprende: haciendas, pequeños fundos, fundos capitalistas, minifundios individuales

(2) Sociedad agrícola de interés sociales, cooperativa en general ganadera con comunidades campesinas socias.

Elaborado en base a: J.M. Caballero: Reforma y Reestructuración Agraria  
Ed. J.M. Arguedas. 1977: Cuadro 2

J.M. Caballero / E. Alvarez: Aspectos cuantitativos de la Reforma Agraria (1969-1979).  
Instituto de Estudios Peruanos. 1980: Cuadro 1 y 3.

compañado de una variación, en el status del trabajador, pasó de asalariado o feudatario a cooperativista-asalariado; lo que sentó las bases para cierta transformación en las relaciones de producción y redefinió, en parte, las características del empleo rural. 4º) En los sectores más pobres del campo: minifundios y comunidades, las tierras recibidas sirvieron para consolidar la organización tradicional de la producción. 5º) La reforma afectó el 64.5% de las tierras de uso agropecuario de la costa, y sólo el 36.7% en la sierra.

## 2. La Reforma de la Estructura Agraria

La reforma reemplazó a las haciendas y empresas por nuevos tipos de unidad productiva, todas de carácter asociativo: Cooperativas Agrarias de Producción (CAP), Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS), Empresas de Propiedad Social (EPS). El principal problema de estas nuevas empresas era cómo organizar la producción, cómo repartir sus frutos y cómo producir la fuerza de trabajo de sus asociados, de manera diferente y 'más justa' que las haciendas y empresas anteriores, sin que el suministro de productos para los diferentes mercados se paralizara.

Un primer aspecto es que las tierras reformadas fueron distribuidas en cada empresa con doble criterio: tierras centralizadas, es decir las que se explotarán colectivamente, y donde se podrían obtener economías de escala y tierras descentralizadas las que dentro de la empresa serían explotadas individualmente por los socios. En la costa el 82% de tierras es tandarizadas fueron adjudicadas centralizadamente, mientras que en la sierra sólo el 49.1% (Caballero, Alvarez 1980: Cuadro 4); esto se explica por dos razones: 1º) Gran parte de las unidades afectadas en la costa eran latifundios con producciones extensivas, entre ellas las grandes haciendas azucareras y algodoneras, y con relaciones de producción básicamente capitalistas, lo que constituía una ventaja para la colectivización, tanto por la homogeneidad física de los terrenos como por la homogeneidad de las relaciones de producción. 2º) En la sierra ocurría todo lo contrario, debido a la accidentada orografía de los terrenos cultivables no tienen continuidad considerable por lo que se había desarrollado un sistema de produc-

ción parcelario. Además la existencia de un fuerte componente de relaciones de producción no capitalistas daban lugar a una heterogeneidad social, por lo que la colectivización era y es mucho más difícil. Por ésto la mayor parte de las tierras (estandarizadas) fueron adjudicadas descentralizadamente. De esta manera se dió, grosso-modo, colectivización en la costa y descentralización en la sierra.

Las cooperativas y las SAIS fueron las nuevas "empresas", y constituyeron el eje de la nueva estructura agraria, sin embargo no todas fueron iguales, esto debido a que las condiciones técnicas y sociales pre-existentes marcaron una pauta y los límites para que: 1º) Las cooperativas de la costa fueran diferentes a las de la sierra, 2º) Las cooperativas exportadoras tuvieran características diferentes a las productoras para el consumo interno. La extensión de tierras adjudicadas a estas empresas fue del -- 63.7% sobre el total, otorgándoles la mayor parte de las tierras con riego - el 71.2%-, con lo que se las privilegió. Las SAIS fueron empresas formadas sobre la base de algunas ex-haciendas a las cuales se asociaron algunas comunidades campesinas circundantes, convirtiéndose así en una empresa con socios colectivos. Este tipo de empresas se formaron en la sierra central y sur en gran medida y casi todas estuvieron dedicadas a la ganadería, por lo cual recibieron la mayor parte de los pastos naturales adjudicados: -- 38.4%.

Las Empresas de Propiedad Social agrícolas aparecieron como fruto de la creación del Sector de Propiedad Social, que debía ser el sector empresarial "par excellence" del modelo peruano "ni capitalista ni socialista", su principal característica era la autogestión de sus trabajadores. Sin embargo su peso en el sector reformado fue marginal -ver Cuadro N° 7-.

Las comunidades campesinas fueron las únicas unidades productivas -- pre-existentes a las cuales la reforma agraria benefició, aunque menos significativamente. Las características especiales de la comunidad campesina tanto por su organización interna, su territorio comunal, la preponderancia de la parcela familiar dentro de la comunidad, sus ancestrales orígenes en el ayllu incaico y las reducciones del Virrey Toledo, su gran población marginación y pobreza, hacían de las 3,030 comunidades campesinas reconoci

das el segmento menos favorecido, al cual una reforma agraria capitalista no podía involucrar de manera significativa, pues, son los menos productivos para incentivar la acumulación en la agricultura y podían sobrevivir - aún al margen de la reforma. Por ello les fueron adjudicadas sólo el 10.5% del total de tierras reformadas, a pesar del gran número de comuneros: 2.7 millones.

A un conjunto de minifundistas, ex-feudatarios y campesinos libres - que no entraron en ninguna de las categorías anteriores, se les adjudicó - tierras individuales, aunque bajo el nombre de Grupos Campesinos, que constituirían una especie de pre-cooperativas. Estos grupos recibieron inclusive más tierras que las comunidades: el 21% de las repartidas, y raramente se convirtieron en cooperativas.

Además del sector reformado siguieron existiendo unidades productivas pre-reforma agraria: medianos empresarios, empresas familiares comerciales modernas, que poseen el 21.3% de las tierras estandarizadas y ocupan al -- 5.5% de la fuerza laboral. Los pequeños y medianos hacendados que tienen el 8.5% de tierras estandarizadas y ocupan el 22.2% de la fuerza laboral - (Caballero 1977:31) y un número imprecisable de minifundistas y campesinos individuales.

La creación de un nuevo sector reformado que trató de resolver viejas contradicciones, hizo aparecer otras, las cuales frenaron el proceso y en muchos casos, como el de Antapampa<sup>1/</sup>, lo hicieron fracasar. Estas contradicciones, fueron: 1<sup>o</sup>) La principal fue el conflicto entre socios y Estado, mientras los socios trataban de maximizar el ingreso personal y familiar en las tierras centralizadas y descentralizadas, el Estado que controlaba administrativa y financieramente las empresas asociativas, trataba de aumentar el excedente en las tierras centralizadas. Esto llevaba a la intensificación del proceso de trabajo cuya retribución marginal no beneficiaba enteramente al socio, pues, había que pagar: deuda agraria, préstamos de la CAP, etc., por lo que se inició un "asedio interno" en pro de la

---

<sup>1/</sup> Ver Gonzáles 1980 y Matos y Mejía 1980.

conversión de las tierras centralizadas en descentralizadas, que en muchos casos se combinó con "asedios externos" sobre todo de comunidades campesinas que reclamaban tierras desde épocas anteriores. 2°) El segundo con conflicto fue entre socios y no socios. En las empresas asociativas existen trabajadores socios y no socios, que en general son trabajadores eventuales, quienes además de no participar en los beneficios que proporciona la empresa y no tener tierras, trabajan con mayor intensidad, por lo que sus productividades son más elevadas, sin embargo reciben salarios menores que los socios. Esto provoca un doble efecto: los eventuales que pugnan por ser socios y los socios que tratan de explotarlos y que se oponen a su incorporación (Kay 1981: 48-49). 3°) El conflicto entre el sector reformado y el no reformado, sobre todo entre las empresas y los campesinos comunes que fueron los menos favorecidos directamente por la reforma agraria. El cierre de los mercados de tierras al cual accedían antes de la reforma, a través de la aparcería o el arrendamiento, fue una constante acicate para un mayor "asedio externo".

Sin embargo, el gran logro de la reforma agraria es que a través de la nueva estructura se canceló todo un estilo de desarrollo en la agricultura, y los trabajadores accedieron no sólo a nuevas tierras sino a la cogestión de las propias empresas, aunque con gran control del Estado.

### 3. ¿Nuevas Formas de Integración en la Economía?

La reforma agraria redefinió la articulación del sector agrario con la economía nacional en tres aspectos: a) los flujos financieros, b) la producción, c) empleo y los mercados de trabajo. En cada caso los resultados han sido diversos y, muy a menudo, distintos de lo previsto.

#### Flujos Financieros

Tienen dos partes bastante diferentes: la correspondiente a la deuda agraria, y la política de crédito de fomento a la agricultura reformada. Nos ocuparemos del primer aspecto, pues, el segundo lo veremos en detalle más adelante.

La reforma agraria al expropiar los fundos pagó a sus antiguos propietarios el valor estimado, en dos partes: en efectivo y mediante "bonos" - con vencimiento de 20 a 30 años y con bajos intereses. Al adjudicar las tierras a las empresas asociativas el Estado les vendió las tierras al crédito a un precio fijado por él mismo, en virtud de lo cual las empresas se endeudaron con el Estado. Esto dio lugar a dos problemas financieros de distinto tipo (Caballero y Alvarez 1980: 55).

De una parte, el Estado quiso aparentemente trasladar capitales del sector agrario al industrial, pues, otorgó una serie de incentivos a la conversión de los bonos en inversiones en la industria. Algunos analistas -- pensaron que se quería convertir a los terratenientes en dinámicos empresarios industriales, lo cual no fue así básicamente por las bajas valorizaciones hechas a las tierras y recursos afectados, por esto la masa reinvertible total en bonos fue muy pequeña, aproximadamente la mitad de los préstamos totales del Banco Agrario en el sólo año de 1977 (Ibid. 61), además de la desconfianza generada en los capitalistas por el "gobierno revolucionario".

Por el lado de la deuda agraria de los beneficiarios de la reforma, con cuyo pago debería establecerse una fuente de financiamiento más para la industrialización, hubieron dos problemas: a) estuvo fuertemente concentrada en las empresas más grandes, de las cuales 21 de ellas tenían casi el 43% del total de la deuda mientras que las aproximadamente 700 restantes debían el 57%; b) el monto por pagar se fue reduciendo en virtud de la inflación y el monto pagado hasta 1978 fue bastante bajo: un sexto de las indemnizaciones otorgadas a los antiguos propietarios; esto debido a la escasa rentabilidad que mostraron las empresas reformadas durante los primeros años. Por estas razones y por las presiones de las cooperativas en 1979 se condonó la deuda agraria de las empresas asociativas.

Por lo visto la transferencia de capitales de la agricultura a la industria mediante este sistema hacía preveer el sesgo proindustrial de la nueva estructura agraria, aunque en los hechos los alcances fueron limitados.

## Producción

La reforma agraria no ha cambiado el patrón evolutivo de la producción agropecuaria, tal como vimos en la primera parte -Cuadro N° 3- el sector reformado se adecuó y siguió produciendo los mismos cultivos y pecuarios que antes. Por ello, tampoco influenció en la baja tasa de crecimiento observada en los últimos treinta años y más bien reforzó la creciente importancia de la producción para los mercados urbanos y para la agroindustria y la tendencia decreciente de la producción para mercados restringidos. Según Caballero la importancia de las nuevas empresas en la producción agropecuaria nacional es menos de una cuarta parte; las empresas asociativas producen sobre todo para la exportación o para la agroindustria; los medianos propietarios producen casi el 50% del total de la producción agropecuaria, y el 60% para consumo urbano directo; las economías campesinas controlan el 28% de la producción nacional agropecuaria y son las principales suministradoras de los mercados rurales restringidos (Caballero, - Alvarez 1980: 70-82).

Contrariamente a lo que se piensa corrientemente la reforma no causó un mayor estancamiento, pero tampoco sirvió para reactivar la producción y convertir la agricultura en un sector dinámico y de acumulación. Los cambios fueron mas bien cualitativos: las relaciones de producción y las condiciones de trabajo en el sector reformado. De otra parte al no variarse los patrones generales de cultivos, la reforma afianzó la falta de correspondencia entre la estructura productiva agrícola y los patrones de consumo urbanos.

## Empleo y los Mercados de Trabajo

No existe una evaluación adecuada y cuantitativa de los cambios operados en el empleo y los mercados de trabajo -sobre todo los rurales- por la reforma agraria. De manera agregada, el empleo en términos de ocupación ha seguido observando su tendencia declinante -ver Cuadro N° 1-. Sin embargo, se han producido cambios en los siguientes aspectos: a) existe una mayor estabilidad del empleo en el sector reformado; b) el número de tra\_\_

bajadores eventuales habría aumentado en virtud de la ausencia de un mercado de tierras y por las prácticas de los socios de contratar eventuales para beneficiarse con el plusvalor producido por aquellos.

De otra parte, al modificarse las relaciones de producción y tender al asalariamiento combinado con beneficios cooperativistas, han comenzado a disminuir formas precapitalistas de producción, con lo cual se habría reforzado algunos mercados de trabajo rurales por el lado de la oferta; que a su vez al no tener la suficiente capacidad de absorción estarían transfiriendo esta oferta hacia los mercados urbanos, es decir se habría intensificado la tendencia a la migración temporal y definitiva de los campesinos.

En consecuencia la reforma agraria no ha cambiado las formas de integración mercantil del sector agrario y de los campesinos con la economía nacional, sino que las ha reforzado en su tendencia histórica, probablemente ahí radica su limitación y la razón por la cual no ha resuelto "el problema agrario" peruano.

### C. Políticas Específicas

Paralelamente a la reforma agraria, el gobierno militar continuó con una serie de políticas ya comenzada en gobiernos anteriores: crédito, inversiones, tributaria, e instituyó algunas otras: política de precios, de subsidios y de comercialización. Cada una de estas políticas permitieron la intervención del Estado en diferentes partes del ciclo de reproducción del capital, sustituyendo o complementando a los mecanismos de mercado, por lo cual se crearon algunas distorsiones en los precios relativos que fueron fuente de presión inflacionista.

De otra parte, es necesario recordar que las políticas agrarias específicas fueron formuladas dentro del marco de un desarrollo desigual y con carácter cíclico de las economías agrarias en el Perú, por lo cual su impacto ha sido variable según sectores, regiones y períodos.

Elena Alvarez, en un trabajo pionero sobre política agraria afirma -

que los objetivos del gobierno militar respecto al agro en 1971 fueron: a) dictar medidas temporales para reactivar la producción agropecuaria; b) integrar la población rural a la economía nacional; y c) normar la política agraria en función del modelo de industrialización planteado por los militares (Ibid 1980: 33). Las incongruencias de estos objetivos, además ya - confrontados con los logros de la reforma agraria, fueron: 1°) entre el objetivo a) y c) existe una contradicción entre priorizar la agricultura o - la industria. 2°) No se precisó con claridad entre una política de ingresos y otra de producción para los campesinos. Por esto, de acuerdo a Alvarez, en la "práctica el objetivo central fue satisfacer la demanda efectiva urbana de alimentos con producción nacional e importada (Ibid 1980: 35), por lo que, las políticas habrían tenido como objetivo parcial abaratar el valor de la mano de obra, sobre todo urbana.

### 1. Políticas de Inversiones

Una de las primeras características del sector agrario es su necesidad de obras de infraestructura para mejorar cuantitativa y cualitativamente la frontera agrícola, esto en gran parte debido a las características geomorfológicas ya descritas. La principal infraestructura está constituida por las represas, los canales y obras complementarias para la irrigación, que son hechas mayoritariamente por el Estado sin fines de lucro. (Maletta 1980: 189). Su construcción significa una transferencia de recursos y aumentos de la renta diferencial para los beneficiarios. Entre 1960 y - 1970 el Estado gastó en irrigaciones un promedio anual de 15 millones de - dólares, a partir de 1972 este promedio se duplicó y triplicó según los años, sobre todo debido a la ejecución de siete grandes proyectos de irrigación en la costa (Puyango, Chira, Olmos, Tinajones, Jequetepeque, Chao-Virú y Majes) para los cuales se destinó una inversión de 3,000 millones de dólares desde 1970 a 1978. Más del 90% de estas irrigaciones fueron realizadas en la costa.

Estas irrigaciones han permitido ampliar la frontera agrícola con una tasa de crecimiento de 0.5% al año, lo que corresponde sólo al tercio del crecimiento anual de la frontera agrícola (Maletta 1980: 192).

Los principales beneficiarios de las inversiones en irrigación fueron las unidades agropecuarias de la costa de 5 a 99 Has., es decir los pequeños y medianos propietarios, quienes controlaban en 1972 el 40% del área con riego, luego las unidades de más de 100 Has. con el 30% y finalmente los minifundios de menos de 5 Has. con el resto, los cuales además están ubicados en la sierra.

Las características de la política de inversiones en infraestructura de riego desde 1968 fueron: 1°) el apoyo a grandes proyectos de irrigación todos ellos ubicados en la costa. 2°) Los principales beneficiarios fueron los pequeños y medianos productores, que suministran a los mercados urbanos. 3°) El sector privado sólo invirtió en obras complementarias. 4°) El financiamiento y ejecución ha corrido a cargo del Estado, con importantes recursos financieros externos que han engrosado la deuda externa, causando presiones en la balanza de pagos, dados los largos períodos de maduración de estos proyectos, por ejemplo: Majes en Arequipa. 5°) Al no existir criterios de recuperación capitalista de las inversiones efectuadas por el Estado, y al ser entregadas a los productores sin mediar mecanismos mercantiles, el Estado ha ido fomentando selectivamente mejoras en la renta de la tierra de los beneficiarios. 6°) Esta política ha sido concordante con la expansión urbano-industrial de abastecimiento, y al mismo tiempo ha permitido cierta redistribución de ingresos en favor de los medianos y pequeños agricultores, es decir, del estrato más dinámico y menos pobre del campo.

## 2. Política Crediticia

Uno de los problemas que tuvo que afrontar la reforma agraria fue la falta de capital nuevo en el sector agrario debido a tres razones: 1°) --- Cierta descapitalización previa a la reforma agraria en algunas zonas, 2°) A que los adjudicatarios de las empresas asociativas fueron trabajadores es decir gente sin recursos; 3°) A la retracción de la inversión y del crédito privados en el sector. Por estas razones uno de los aspectos fundamentales de las políticas agrarias y de la continuidad de la reproducción del capital fue la política de crédito, sin la cual las nuevas empre-

sas sencillamente no hubieran podido producir ni acumular. Por esta razón la participación del Banco Agrario fue primordial y creciente en el otorgamiento de créditos de campaña y de capitalización, así mientras en 1965 el Banco otorgaba el 52% del crédito sectorial, en 1970 ascendió al 74% y en 1976 al 91% (Maletta 1980: 111).

Las características generales de la política crediticia fueron las siguientes:

1°) En 1965 el 80% del crédito del Banco Agrario era otorgado a productores de la costa, el 9% en la sierra y el 11% en la selva, dicha situación cambió a 1978 el crédito para la costa fue del 63%, para la sierra del 14% y para la selva del 23% (Haudry 1978, Maletta 1980). Se dió un proceso de redistribución regional del crédito sobre todo favorable a los productores de selva.

2°) Entre 1968-78 el banco financió la producción del 20% del área cultivada, contra un 8% a 10% en la década anterior (Maletta 1980: 112).

3°) Los principales productos financiados por el banco son los de consumo urbano: el arroz, el maíz y la papa representaban el 36.7% del total del crédito en promedio entre 1966-69. Esta proporción pasó al 56% entre 1976-77, mientras que paralelamente los productos de exportación, algodón, caña de azúcar y café decrecían de 51.1% a 29.9% respectivamente.

4°) El cambio de la estructura de la propiedad provocó un cambio en el tipo de beneficiarios. Antes de la reforma agraria la mayor parte del crédito -56.4% en promedio entre 1965-69 fué otorgado a los grandes propietarios, mientras que entre 1974-76 las nuevas empresas asociativas absorbieron el 64.6% del crédito (Alvarez, 1983).

5°) La mayor parte del crédito otorgado ha sido el de avío agrícola: 71% entre 1970-78, luego para la comercialización 15%, avío pecuario 9% y de capitalización 5%. Se han observado cambios con respecto al período anterior a la reforma agraria: el aumento del crédito de comercialización y

la disminución relativa del crédito avío agrícola. Además un aspecto importante fue la recomposición de los sistemas de comercialización apoyada por el crédito del Banco Agrario. Finalmente el crédito para la acumulación ha permanecido proporcionalmente constante durante los últimos 15 años.

6°) El crédito agropecuario ha operado con tasas de interés promocionales, en general por debajo de las tasas comerciales. Sin embargo las tasas reales durante los períodos inflacionarios, fueron negativas sobre todo desde 1972, dando lugar a un crédito subsidiado. Una de las razones -- por las cuales se mantuvieron dichas tasas de interés fue la necesidad de mantener en producción las cooperativas y medianas empresas y que sus precios no "empujaran" demasiado la inflación urbana.

7°) El cambio de su estructura agraria reorientó el crédito de las anteriores empresas privadas a las nuevas empresas asociativas, manteniendo proporcional el crédito para pequeños y medianos propietarios. Es decir, el crédito apoyó fundamentalmente las unidades capitalistas, antes o después de la reforma agraria.

Una variación bastante importante introducida por el crédito agrario durante la primera fase del gobierno militar, fue la utilización de cierta tecnología ligada a él. La variante fue que los componentes del vector tecnológico fueron fijados por el gobierno a través del control de la comercialización de insumos, e indirectamente por la nueva estructura industrial - proteccionista que restringió el suministro de maquinaria y herramientas a un reducido grupo de empresas, por ejemplo la única fábrica que producía maquinaria agrícola era la Massey Ferguson. Por cierto, esto ha cambiado desde 1978 hasta la fecha debido al proceso de liberalización y la dependencia tecnológica ligada al crédito es más diversificada.

### 3. Política de Subsidios

A partir de 1973 se aplicó una política de subsidios a los productos importados: trigo, arroz, aceite, soya y granos oleaginosos, carnes; y nacionales lácteos, papa, maíz duro y maní; que tuvo diferentes intensidades en

algunos años y que, en la medida del cambio de orientación de la política económica, se fueron reduciendo quedando a la fecha sólo algunos productos subsidiados: aceite y arroz. El objetivo de esta política fue tratar de mantener cierta estabilidad en los precios de los alimentos para el consumo urbano, lo que fue posible hasta 1976, año en el cual la crisis y las devaluaciones comenzaron a comprometer mayores partes del gasto estatal, en virtud de que gran parte de los subsidios eran otorgados a productos importados. Por esta razón los subsidios fueron progresivamente eliminados contribuyendo a mayores presiones inflacionarias directas y al descontento popular.

Dentro del ciclo de reproducción del capital los subsidios, si bien favorecían al consumidor, eran otorgados a los productores bajo la forma de la compra de insumos a precios por debajo de sus costos, fijando paralelamente el Estado los precios de los bienes finales. De esta manera el Estado introdujo cierta distorsión en los precios relativos, que permitió --asegurar las ganancias de los productores de los alimentos subsidiados a costa del gasto estatal, con lo cual la continuidad del ciclo del capital en estos sectores no se veía comprometida.

Estos subsidios fueron en gran parte otorgados a: a°) Insumos y productos finales importados, que entre 1973-76 recibieron el 87% del total de subsidios (Alvarez 1980: Cuadro 9). De los cuales: el trigo, para la industria molinera y de pastas, la soya y granos oleaginosos para la industria de grasas y aceites y los insumos lácteos para la industria de leche evaporada enlatada, recibían más del 60% de los subsidios totales. 2°) Las empresas productoras de harina, pastas, oleaginosas y lecheras son en gran parte subsidiarias de transnacionales extranjeras (Unilever, Bunge Born, -Carnation, Nestlé) y al mismo tiempo constituyen un sector oligopólico (La jo, 1979). Por lo que los subsidios favorecieron en buena medida a los --productores extranjeros y a estas grandes empresas, mientras que los productores nacionales sólo recibieron durante 1973-76 el 13% de dichos subsidios. Por esta razón, el Estado en lugar de subsidiar momentáneamente parte del capital de operación (compra de insumos), con lo cual permitir cierta capitalización del sector prefirió subsidiar el consumo directo. Indudablemen

te en el mediano plazo ésto provocó mayores gastos estatales, continuó el flujo de importaciones y la repatriación de ganancias por las transnacionales continuaron con sus respectivas repercusiones en la balanza de pagos. Curiosa actitud de un gobierno que se reclamaba de nacionalista y que impulsaba la sustitución de importaciones.

Es evidente que esta política tuvo consecuencias sobre la producción nacional, el consumo, la balanza de pagos y la estructura de gastos del Estado.

Sobre la producción nacional tuvo los efectos de una tarifa negativa, principalmente para los productores de ganado y derivados, dentro de los cuales los productores de leche fresca fueron bastante desfavorecidos, no sólo porque la Carnation y la Nestlé habían introducido la leche evaporada enlatada desplazando del mercado y de los patrones de consumo la leche fresca (caso único en Sudamérica), sino porque estas empresas preferían comprar insumos importados subsidiados, cuyo precio era más barato que la leche fresca nacional. También se vieron desfavorecidos los productores de carne y trigo, entre ellos las economías campesinas de la sierra peruana (Figueroa, 1979).

Desde el punto de vista del consumo, los subsidios actuaron como un mecanismo de redistribución de ingresos, con resultados muy ligados a la estructura de consumo. En el año 1975 se estimó que el 56.3% de los subsidios fueron otorgados para el consumo en Lima-Metropolitana, en otras ciudades el 25.9% y en las áreas rurales el 17.8%. Entre los consumidores líneos, los más favorecidos fueron los del estrato de altos ingresos, que siendo el 3% de la población nacional recibió el 20.8% de los subsidios, mientras que el estrato de bajos ingresos que representaban el 10% de la población nacional recibieron el 15.7% de los subsidios. Paradójicamente, la población rural que representaba el 54.5% de la población nacional y que además es la productora directa de alimentos sólo recibió el 17.8% de estos subsidios (MEF-ENCA 1975). Es evidente que el efecto de la política de subsidios sobre la distribución de ingresos fue limitado y tendió a favorecer al consumidor urbano. Además, fortaleció el nuevo patrón de consu

mo con gran componente agroindustrial.

#### 4. Políticas de Precios y de Comercialización

En su importante estudio Hopkins llega a una conclusión paradójica - sobre el comportamiento de precios de productos agrarios en el período -- 1944-68: "Pese a la caída en los precios relativos de la agricultura (a nivel de productor) los precios al consumidor del rubro alimentos y bebidas aumentaron más que el índice del costo de vida, constituyendo una fuente - de presión inflacionaria. Si los productores del campo no fueron benefi - ciados por el mayor crecimiento del precio de los alimentos, ¿quiénes y cómo lo fueron? (Hopkins 1981: 84). Es evidente que se está aludiendo a dos problemas fundamentales de la agricultura peruana: la formación de precios y el proceso y estructura de comercialización.

Intuitivamente el gobierno de Velasco comprendió este problema y trató de dar una solución abiertamente favorable a la estabilidad de precios y normal suministro de alimentos para el consumo urbano, sin prestar mayor atención a los ingresos y precios de productores y campesinos. Para ello se comprendió también que controles de precios no podrían ser hechos sin - controles en la comercialización, por lo que ambas políticas fueron plan - teadas conjuntamente.

Nuevamente el Estado intervenía para afectar las fuerzas de mercado, tratando de sustituirlas con una fijación institucional de precios y con - un control directo -a través de sus empresas- e indirecto -fijación de pre - cios de mercado- de la comercialización de productos, dentro de los cuales no sólo estaban comprendidos bienes finales sino también insumos como los fertilizantes. Los objetivos de estas políticas fueron: rebajar las ganancias comerciales y suministrar alimentos baratos en las ciudades especial - mente Lima. Al tratar de influenciar la producción interna a través de -- los precios de mercado, sin tener en cuenta las dificultades que tenía la reestructuración agraria, hacía incongruente la adecuación de la oferta -- con la demanda, por lo que dichas políticas, no estando sustentadas con abundantes recursos fiscales para sostenerlas y estando integradas en el pa

trón de desarrollo, crearon cuellos de botella y presiones inflacionistas en el mediano plazo.

El control de precios comenzó con la creación de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA) en 1969, quien comercializó una serie de productos básicos: papa, trigo, aceites y grasas, maíz duro y arroz, entre los más importantes, hasta 1979 en que fue desmantelada. En 1970 se creó la Junta Reguladora de Precios de Productos Alimentarios de Lima (JURPAL), institución que tenía como objetivo concertar precios entre productores, comerciantes, y consumidores con el arbitraje del Estado, de tal manera -- que se fijaran precios y "márgenes de beneficio" institucionalmente. Sin embargo, su duración fue tan efímera como su inoperancia. En 1974 se creó la Empresa Pública de Comercialización de Harina y Aceite de Pescado (EPCHAP) con el objeto de comercializar además la importación de trigo, -- carnes, lácteos y la exportación de café y de algodón. En el mismo año se creó ENCI (Empresa Nacional de Comercialización de Insumos), inicialmente con el único propósito de comercializar fertilizantes, aunque posteriormente asumió parte de las operaciones comerciales efectuadas por EPSA<sup>1/</sup>.

Con esta estructura institucional y empresarial se trató de controlar los precios de mercado interno, las exportaciones agropecuarias, las importaciones agroalimentarias y de insumos para la agricultura y la agroindustria. Una de las particularidades de la intervención estatal fue que cada producto que controló o comercializó, tuvo diferente tratamiento, organización y distintos mecanismos operativos. En algunos casos se abrían posibilidades de beneficio para los productores, por ejemplo en la centralización de los productos de exportación como el café o el algodón, donde se aseguraría precios adecuados y al mismo tiempo el gobierno tenía mayor capacidad de negociación internacional, si se tiene en cuenta que concentraba toda la comercialización, sin embargo, los resultados fueron muy modestos. En otros casos hubo inconexión entre uno y otro segmento de la --

---

1/ Además de estas tres empresas se crearon una serie de otras empresas -- con objetivos específicos: SUPEREPSA Super-mercados, EGEPSA, EMDEPALMA, etc. Ver FitsGerald 1981, 252-264.

política de comercialización, por ejemplo en el caso del azúcar, la oferta y las ventas al por mayor fueron controladas por la Central de Cooperativas Azucareras, mientras que el Estado fijaba los precios al por menor (Alvarez, 1983). Por esta razón la única manera de evaluar adecuadamente la política de comercialización es hacerlo producto por producto<sup>1/</sup>.

Ahora veamos los tres aspectos más importantes a nivel de los efectos de la política de comercialización y precios: 1°) Qué repercusiones tuvo sobre los precios relativos, 2°) Cuánto se abarataron los precios al consumidor y mediante qué mecanismos, y 3°) Cuán eficiente fue la organización del sistema de comercialización implementada por el Estado.

La fijación de precios al productor y al consumidor de manera administrativa introduce cambios en el sistema de precios con repercusiones sobre los precios relativos de productos agropecuarios/productos industriales. Lo importante en la política de precios es saber durante cuánto tiempo precios administrados pueden imponerse sobre las reglas de mercado, teniendo en cuenta que el resto de la economía se regula mercantilmente; y en segundo lugar una política comercial y de precios favorable al consumidor urbano cuán desfavorable ha sido al productor rural.

En primer lugar, las políticas de precios funcionaron mientras la economía crecía con el patrón que hemos descrito en el capítulo anterior, es decir, durante el período 1969-75. Esto debido a: 1°) La capacidad financiera del Estado que pudo asumir algunos déficits por desequilibrios de precios; 2°) A la estabilidad del tipo de cambio. Sin embargo, en cuanto la economía entró en crisis de balanza de pagos y de industrialización y sus consecuentes devaluaciones/inflación/devaluaciones, el control de precios fue abandonado. Es decir que dichas políticas funcionaron durante la fase expansiva del ciclo económico.

De otra parte, los términos de intercambio para los productores agrarios se siguieron comportando con el patrón cíclico de los años previos a

---

1/ Ver Alvarez, 1983.

1968 (Alvarez 1980: 57), así entre 1969-72 los términos de intercambio disminuyeron tanto para productores campesinos, como para los productores para el mercado urbano, pero a partir de 1972 dicha tendencia se revirtió mejorando dichos términos hasta alcanzar los niveles de 1960-61 entre 1975 y 1976.

En segundo lugar la política de precios y de comercialización permitió bajar los niveles de inflación a partir de 1969 hasta 1975, como consecuencia de precios agroalimentarios estables. Uno de los mecanismos que contribuyó a esto<sup>1/</sup> fue que las empresas estatales de comercialización obtenían menores márgenes de beneficio que los comerciantes privados, márgenes que fueron transferidos al consumidor a través de precios bajos. Se estima que en los productos donde la participación del Estado en la regulación fue pequeña o nula los márgenes de beneficio alcanzarían el 40% del precio al consumidor, siendo bastante menores los márgenes cuando el Estado intervino directa o indirectamente (Alvarez 1983).

En tercer lugar, la organización burocrática y empresarial del Estado en la comercialización que, a pesar de los esfuerzos del gobierno, no llegó a consolidar una estructura "eficiente", inclusive a menudo las empresas del Estado tuvieron intereses encontrados, hubieron muchos "malos manejos", y sobre todo faltó una planificación centralizada de estas empresas.

En suma, la participación del Estado en la circulación de mercancías fue una de las experiencias de política económica de las más complejas, y permitió constatar que bajo ciertas circunstancias pueden funcionar dichas políticas, pero que dado el estilo de desarrollo sólo fueron capaces de integrar especialmente a los sectores ya integrados, es decir no contribuyeron a disminuir el problema agrario del desarrollo desigual e integración selectiva en la economía capitalista de los sectores menos favorecidos co-

---

<sup>1/</sup> Es necesario recordar que paralelamente a las políticas de comercialización se llevó a cabo las políticas de subsidios a las importaciones, que contribuyeron a la estabilidad de precios de, sobre todo, los productos agroindustriales.

mo los campesinos.

### 5. Política Tributaria

Dada la pérdida de importancia relativa de la producción agrícola sobre el PBI y de las exportaciones agropecuarias sobre el total, la base tributaria sectorial se fue reduciendo. Por otra parte, la estructura tributaria peruana se ha ido haciendo cada vez más regresiva, en el sentido de imponer mayores gravámenes relativos a sectores con menores ingresos -- (González, 1976). El gobierno militar siguió gravando la agricultura, sobre todo a las exportaciones de las nuevas empresas cooperativas de la costa, mientras que el sector reformado de la sierra y selva contribuyó con menores impuestos. Así la presión tributaria sobre el sector, que es mucho menor que la de otros sectores, continuó oscilando en torno al 5% que siempre tuvo.

La política tributaria tuvo dos objetivos: 1º) Hacer variar los precios para influenciar indirectamente la producción cosa que sucedió con algunos productos de exportación; y 2º) Transferir recursos de un sector a otro, al parecer el Estado con sus obras de infraestructura y otros gastos devolvería a la agricultura más recursos de los que de ella obtiene, aunque de manera selectiva y privilegiando algunas regiones, empresas asociativas y algunos productos.

Un caso especial es el concerniente a la tributación de las 12 cooperativas azucareras exportadoras, quienes debido a una presión tributaria excesiva estuvieron y están al borde de la quiebra.

En suma, la política tributaria en el gobierno militar fue la continuación de las políticas anteriores, sólo que bajo otro orden institucional y empresarial, con un carácter visiblemente redistributivo.

#### D. Balance

El gobierno militar al centrar su estrategia de desarrollo en la industrialización, complementada por las exportaciones primarias minerales y harinas de pescado había definido implícitamente otras dos características: a) Favorecer relativamente a los sectores urbanos, y b) Subordinar a los sectores agrarios a la industria y al consumo urbano.

En virtud de lo cual el conjunto de medidas de política agraria, comprendida la reforma agraria, no constituyó una unidad que definiera una "estrategia agraria", sino una serie de políticas específicas para solucionar problemas también específicos o para complementar las políticas urbano-industriales. No existió una "política agraria" que en base a objetivos de desarrollo agrario, definiera y precisara políticas particulares, compatibles con la industrialización planteada. En este sentido, no se señaló por ejemplo: el papel que podría jugar la promoción de la industria rural, como una posibilidad de articular la agricultura con la industria fuera del contexto urbano.

De otra parte, las políticas agrarias directas redefinieron la estructura agraria: la reforma agraria cambió la estructura de propiedad del 28.5% de tierras, en general las más rentables; restringió los mercados de tierras; hizo variar las características de los mercados de trabajo rurales; consolidó la división del trabajo según productores: empresas asociativas y sectores no reformados y entre productores de costa, sierra y selva; eliminó a la oligarquía agraria y la reemplazó por cooperativistas. Todos estos cambios fueron efectuados de manera vertical, las principales decisiones se tomaron sin tener en cuenta la opinión de los concernidos.

Mientras que las políticas agrarias indirectas, como las políticas de precios, de subsidios, de crédito y de comercialización, que hacían parte de políticas más globales, redefinieron los niveles de producción, de empleo y de ingresos en el campo. Sin embargo, dichas políticas tenían como objetivo el abastecimiento de las ciudades y de la industria, por esta razón se afirma que las políticas agrarias coyunturales estuvieron subordinadas al patrón y a las políticas de desarrollo generales.

En el siguiente capítulo analizaremos con más detalle el papel de las políticas agrarias dentro del marco global del estilo de desarrollo de estos últimos 14 años.

## 5. RESULTADOS DE LAS POLITICAS AGRARIAS

Recordemos rápidamente que las políticas agrarias formuladas y aplicadas en los últimos treinta años en el Perú estuvieron definidas en sus límites por un parámetro y dos variables: 1°) Las características geomorfológicas y ecológicas que señalan severas restricciones a la agricultura y ganadería; 2°) El rápido crecimiento de la población total y el explosivo crecimiento de la población urbana; y 3°) Un estilo de desarrollo primario exportador -industrial dependiente del ciclo económico internacional. Por ello cuando en 1969 se emprendieron un conjunto de cambios importantes en el sector agrario, entre ellos la reforma agraria, las bases objetivas para el éxito de dichos cambios eran bastante limitadas<sup>1/</sup>.

Las políticas privilegiaron el objetivo: alimentos suficientes y, en lo posible, baratos para los pobladores urbanos. La teoría implícita era la siguiente: existiendo una demanda efectiva urbana creciente había que incentivar, a través de las políticas agrarias, aquellos sectores productivos capaces de adecuar "eficientemente" su oferta, es decir, los sectores capitalistas del campo y de la ciudad productores de alimentos.

De otra parte, las políticas agrarias fueron formuladas desde 1969 por un gobierno militar, que había reforzado y acrecentado la presencia del Estado en la economía, con lo cual tenía mayores grados de libertad para combinar políticas de distinta índole. Pero al mismo tiempo, siendo un gobierno dictatorial no parecía representar clase alguna, por lo que a pesar

---

1/ Las tierras disponibles por habitante y por trabajador del campo eran bastante bajas; existía un componente "rural tradicional" en gran parte compuesto por las comunidades campesinas, cuyos recursos eran escasos y pobres; el capital acumulado en el agro era bastante menos que en los otros sectores y regionalmente desigual.

de su retórica revolucionaria en realidad trató de apoyar el surgimiento - de una clase capitalista-empresarial nativa, de ahí su singular apoyo a la industrialización proteccionista sobre todo entre 1968-75.

Por ello las políticas agrarias deben juzgarse en función del tipo - de gobierno, de sus fines de política económica general y de desarrollo.

Por esta razón existe una marcada diferencia entre las dos fases que tuvo el gobierno militar: la primera fase intervencionista y la segunda liberal, en lo concerniente a los objetivos, peso específico, e instrumentos de dichas políticas.

#### A. Patrón de Desarrollo y Crisis

Un primer aspecto a evaluar es: ¿en qué medida el patrón de desarrollo primario exportador-industrial y su crisis fueron influenciados por -- las políticas agrarias y viceversa?

Mientras la política de desarrollo industrial tendía a una supuesta "sustitución de importaciones", la política agraria no tuvo el mismo objetivo, de sustituir importaciones agrícolas. Al contrario las rigideces coyunturales o estructurales de parte de la oferta nacional de productos -- agropecuarios fueron rápidamente solucionadas en base a las importaciones, formándose una rígida estructura de importaciones en la cual, alimentos como el trigo y la carne e insumos como lácteos y grasas, se constituyeron - en items que había que importar bajo cualquier estado de la balanza de pagos. Afortunadamente las exportaciones agropecuarias permitieron una ba - lanza comercial positiva del sector hasta el año 1980. Así, los recursos en divisas fueron destinados al consumo agroalimentario inmediato, más --- bien que a una mauor inversión en el propio sector o en los sectores pro-- ductores de insumos y bienes de capital agropecuarios. Este "trade-off" - no fue muy difícil ya que los sectores urbanos "pesaban" más que los sectores rurales.

Las políticas agrarias estuvieron subordinadas a la evolución gene -

ral de la economía, por esto los esfuerzos más importantes de política fueron indirectos y en la esfera de circulación (precios, subsidios, comercialización) mientras que las políticas directas y en la esfera de la producción (tecnología, empleo, producción, mayor crédito) fueron más débiles.

Los cambios estructurales propuestos por la reforma agraria no tuvieron una incidencia importante en el patrón de desarrollo, a pesar de que ésta había afectado parte de la estructura agraria peruana, debido a que:

- 1°) Desde el punto de vista del desarrollo de las fuerzas productivas, no se planteó un cambio sustancial en los patrones de cultivos, la tecnología y los productos.
- 2°) En las relaciones de producción finalmente se intensificaron las relaciones de producción capitalistas allá donde ya lo eran antes de 1969, se concentró el capital allá donde estaba ya concentrado -- (en la costa), y continuaron existiendo relaciones de producción no capitalistas en los sectores más atrasados, sobre todo en las comunidades campesinas.

De otra parte, la reforma agraria provocó una mayor integración mercantil de los sectores capitalistas y no capitalistas, con lo cual reforzó el papel de las políticas agrarias, que trataron de afectar la estructura productiva a través de las variaciones de precios, subsidios, comercialización.

En lo referente al carácter "cíclico" del patrón de desarrollo económico al parecer el ciclo de la producción agrícola estuvo supereditado a los ciclos de los diferentes mercados, y en general del ciclo económico -- global. En fases expansivas las políticas agrarias tuvieron mejores resultados, aunque no se conoce si se debieron a la bondad de las políticas o a las favorables condiciones de demanda y financiamiento propios de la expansión. En las fases recesivas, especialmente en la última crisis y recesión que dura hasta ahora, se abandonaron una serie de políticas por falta de recursos estatales y se mantuvieron estas sobre todo la política de crédito, que garantizó la continuidad de la producción y abastecimiento urbano, en este sentido este tipo de políticas cumplieron un papel anticíclico. Aunque para financiar dicha continuidad se tuviera que recurrir al crédito

interno y externo, con lo cual se tuvo un componente adicional para dificultar la estabilización económica.

Otro aspecto de interés es que los ciclos agrarios pueden ser varios según dos criterios: 1°) Según el tipo de productos y el mercado de destino, y 2°) Según regiones. Por lo que los ciclos económicos agrícolas y -- los ciclos económicos regionales pueden tener diferentes causalidades. En las regiones fundamentalmente agropecuarias es evidente que el ciclo agrícola es predominante sobre el ciclo regional por lo que políticas agrarias tendrían mayores efectos que en regiones donde el sector urbano industrial es relativamente más importante. Sobre este tópico se ha avanzado muy poco en las investigaciones.

De otra parte, políticas sectoriales para atenuar recesiones o crisis en la agricultura, que pueden alcanzar algunos éxitos, son contrarrestadas por los efectos globales de la crisis o recesión general es decir, son contrarrestados por la inflación o las devaluaciones y sus incidencias en las importaciones de insumos y bienes de capital.

De manera global, las políticas agrarias contribuyeron a afianzar -- las tendencias generales del estilo de desarrollo, por dos razones: 1°) -- Porque fueron formuladas para cumplir objetivos precisos de suministro de productos agropecuarios para la alimentación y la industria, en vista del gran crecimiento urbano. 2°) Porque fueron dirigidas a los sectores agropecuarios más desarrollados. Por estas razones, el problema agrario entendido como las dificultades de integración mercantil de vastos sectores campesinos, siguió subsistiendo, pues, las políticas agrarias no llegaron a -- conciliar el crecimiento urbano industrial con el agrario rural. Sin em- bargo, cabe señalar que dicha conciliación está limitada por la pobreza re- lativa de los recursos naturales, y en muchos casos resulta más fácil im- portar que invertir en la agricultura.

De otra parte, la relativa alteración de la distribución del ingreso personal durante los últimos treinta años, período en el cual sólo los sec- tores "modernos" fueron favorecidos, dentro de los cuales algunos segmentos

de la agricultura, significa que en buena medida las políticas agrarias no contribuyeron de manera decidida a la redistribución. Y esto se nota con mayor nitidez en el sector campesino el cual ha sido menos favorecido. Dicho patrón de distribución ha conformado una estructura de demanda, cuyo segmento más dinámico está compuesto por los bienes de elasticidad más elevada, que son producidos por la agroindustria y por los medianos productores, mientras que los productos de menor elasticidad-ingreso son producidos por sectores menos dinámicos especialmente los campesinos; en virtud de lo cual las políticas agrarias directas (inversiones, crédito) favorables a pequeños y medianos habrían contribuido a la permanencia de la desigualdad del ingreso.

Por ello las políticas agrarias habrían impulsado un lento crecimiento, con carácter cíclico, y con escasa redistribución del ingreso dentro del mismo sector debido a las segmentaciones de los diferentes sub-sectores agrarios, segmentos que dichas políticas no pudieron romper.

#### B. Efectos Globales

Los efectos globales de las políticas agrarias podrían resumirse de la siguiente manera: 1°) Dado el estancamiento del sector en términos de su participación en el PBI a partir de 1974-75 alrededor de 13%, y del estancamiento en valores absolutos en los últimos 14 años en alrededor de 1,300 millones de dólares constantes, si en algo tuvo incidencia las políticas económicas habría sido para que el estancamiento no se hubiera convertido en regresión. 2°) Mientras la tasa de crecimiento real de la producción agrícola durante 1970-80 fue prácticamente nula, la tasa de crecimiento de la población ocupada en el campo siguió creciendo a una tasa de 1%. Esto significa que existiendo sectores en la agricultura cuya producción se ha estancado, y siendo justamente en aquellos sectores donde se encuentra la mayor parte de la población empleada se habría generado un mayor subempleo rural, definido en términos de menores ingresos. 3°) La política agraria, al no estar orientada a una cierta sustitución de importaciones agrícolas (Alvarez 1983) contribuyó indirectamente a consolidar la rigidez de las importaciones. Si a esto agregamos que en los dos últimos

años la balanza comercial agropecuaria fue deficitaria, los objetivos de política agraria exterior deberían redefinirse. 4°) Los efectos globales de las inversiones efectuadas en el sector por el Estado son, hasta el momento, muy marginales debido a que sólo algunos proyectos o parte de los proyectos de irrigación han entrado en producción por lo que sus efectos sobre el empleo y los ingresos no parecen ser muy importantes. En tanto que, los efectos globales de la inversión privada, destinada en gran parte a la adquisición de bienes de capital y obras de infraestructura menores, sólo ha servido para reforzar cierta tendencia existente desde antes de 1969, es decir, ha estado muy ligada a las importaciones de insumos, maquinaria y tecnologías, por lo tanto sus efectos sobre el empleo y la reinversión en general han sido menores.

Como se observa los efectos agregados parecieran dar cuenta de un sector próximo a pararse, sin embargo, tal como hemos insistido la desagregación, a niveles regionales y por mercado de destino, da una idea bastante diferente de: regiones costeras y amazónicas dinámicas y de una región serrana estancada, o de sectores productores para los mercados urbanos y agroindustriales dinámicos y sectores productores para mercados restringidos estancados. Por lo que analizar los efectos globales de políticas económicas específicas es caer en el mismo nivel de abstracción, necesario pero no suficiente para terminar de entender la relación entre políticas agrarias y desarrollo.

### C. Una Visión Desagregada: Estancamiento vs. Desarrollo Desigual

Tal como hemos visto en el capítulo anterior, las políticas agrarias han sido bastante puntuales en términos de: productos involucrados, unidades productivas o de consumo beneficiarias y regiones privilegiadas por lo que la asignación de recursos y los énfasis de política han sido hechos en virtud de una "concepción del desarrollo" que reforzó el estilo de desarrollo vigente. Por esta razón, las políticas agrarias han estado orientadas a capitalizar con mayor intensidad los sectores, regiones y empresas capitalistas, cuya producción ha estado orientada a los urbano-industriales, mientras que las no capitalistas, recibieron menor atención y beneficio de

las políticas agrarias. ¿Significaría esto que las políticas agrarias estuvieron dirigidas a profundizar las desigualdades dentro del sector y aumentar las desigualdades regionales? O ¿es que las políticas se sustentaban en cierta concepción del "desarrollo desbalanceado" mediante la cual - la creación de sectores o empresas más capitalizadas tenderían a "jalar" a los sectores menos desarrollados?

La respuesta nos parece la siguiente: no existiendo una política agraria sino un conjunto de medidas de política tendientes a satisfacer el consumo urbano, las políticas trataron de apoyar lo que ya funcionaba, con lo cual evidentemente lograron "jalar" a algunos sectores tradicionales para integrarlos dentro de la producción de los sectores más avanzados, por ejemplo parte de los créditos bancarios otorgados a las empresas asociativas permiten contratar mano de obra "eventual" que proviene del campesinado tradicional. Pero dichos efectos no fueron concebidos explícitamente en las políticas de crédito, sino que resultaron de la decisión de contratar "eventuales" por los comités de administración de las cooperativas, -- que evidentemente se comenzaron a comportar como empresarios. Una evaluación de las políticas económicas a este respecto aún no ha sido hecha, por lo cual no podemos señalar la dimensión del impacto de estas políticas.

De otra parte, el desarrollo desigual alimentado por las políticas agrarias tuvo efectos indirectos sobre las economías campesinas atrasadas, en términos de una mayor integración de los campesinos en los mercados de trabajo, como una de las pocas posibilidades de consecución de ingresos -- complementarios. Ya que sus propias producciones por ser "tradicionales" y, sobre todo, no capitalistas no han sido favorecidos por las políticas agrarias, por lo que conseguir mayores ingresos o alcanzar los ingresos de subsistencia a partir de las dotaciones de recursos propios es bastante -- problemático; dada además una creciente canasta de consumo (González 1982 (b) ).

Las políticas agrarias sólo reforzaron las desigualdades que se habían ido creando desde una década atrás, inclusive la reforma agraria al favorecer relativamente menos a los campesinos comuneros, siguió esta ten-

dencia creando y consolidando un sector empresarial asociativo. Sin embargo, a pesar de que indiscutiblemente se tenía como objetivo la satisfacción de la demanda urbano-industrial y la exportación también existieron y existen un conjunto de rigideces naturales y sociales que impidieron al Estado afrontar la desigualdad entre lo capitalista y lo no capitalista de manera directa.

La mantención de desigualdades y pobreza en el campo, a pesar de las políticas agrarias, es un problema que plantea dos interrogantes: 1º) ¿Las desigualdades tienden a polarizarse y de ser así cuáles son los límites?, 2º) ¿La mantención de una estructura desigual en la agricultura es funcional al estilo de desarrollo?

Un primer aspecto es la constatación siguiente: si bien el desarrollo del capitalismo no se ha dado por doquier, lo que sí se ha generalizado es la mercantilización de todos los componentes del sector agrario, incluyendo a los campesinos comuneros más atrasados, quienes intercambian entre el 40% a 60% de su producción agropecuaria y artesanal, además que entre el 20% a 30% de sus ingresos monetarios son obtenidos en base a la venta temporal de su fuerza de trabajo en los mercados rurales y urbanos (Figueroa, 1981; Gonzáles, 1982). Con esto queremos señalar que cierto estancamiento de la producción de los sectores campesinos no significa necesariamente menores ingresos, pero sí nuevas formas de obtención de ingresos basadas en la integración de los campesinos a sectores productivos capitalistas rurales y urbanos, por lo que políticas de fijación de salarios mínimos son muy importantes. Dicha fijación tuvo un carácter declinante durante el período 1973-79 para recuperar los salarios mínimos entre 1980-81.

De otra parte, tampoco un crecimiento acelerado de la producción para el consumo urbano y agroindustrial significa igual incremento en los ingresos del sector, esto debido a las siguientes razones: 1º) La presión tributaria, aunque ésta sea reducida, 2º) Los precios a los productores directos crecen con menor velocidad que la inflación, 3º) Por las fluctuaciones anuales de precios debidos a "buenos" o "malos" años agrícolas.

La desigualdad productiva no lleva necesariamente a desigualdades mayores en la distribución del ingreso, debido al proceso de diversificación de ingresos de los campesinos mediante su integración con otros sectores de la economía; de otro lado, por la extracción de parte de los ingresos de los sectores agrícolas más dinámicos a través de la tributación y fijación de precios. Además, la capacidad marginal de absorción de mano de obra campesina por los sectores capitalistas rurales y urbanos es al parecer menor que la expulsión de fuerza de trabajo del campo, por lo que en buena medida el problema del desempleo y del subempleo se ha ido trasladando a las ciudades hacia los llamados sectores informales, mientras las desigualdades en el campo se han mantenido.

En cuanto respecta a la funcionalidad atribuída al sector agropecuario, por la cual cada sub-sector cumpliría un papel específico los pequeños y medianos productores capitalistas y algunas cooperativas tendrían como función suministrar productos para el consumo urbano e industrial, algunas cooperativas o SAIS tendrían como función proporcionar divisas a través de la exportación de azúcar, algodón, lana, y los campesinos suministrarían mano de obra barata y algunos productos, además, que todos estos sectores constituyen una demanda efectiva para el sector industrial. Esta funcionalidad de demanda, no aparece como un objetivo explícito de las políticas agrarias, aunque las políticas hayan mantenido desigualdades por el lado de la oferta. En otras palabras, la desigualdad agraria no es funcional al estilo de desarrollo, sino que el estilo de desarrollo y las opciones de política no la han podido reducir, ni menos eliminar.

#### D. Reforma Agraria: Alcances y Limitaciones

La reforma agraria que fue hecha para solucionar algunas contradicciones, al llevarse a cabo creó otras contradicciones (Kay, 1981: 27) y dejó sin solucionar algunas. Pero lo importante es saber si tuvo efectos importantes sobre: los niveles de vida de los pobladores rurales, si permitió una mayor integración de la agricultura con los otros sectores y si planteó nuevas bases para el desarrollo rural. Es decir, si fue una política planteada en términos de crecimiento con redistribución, o simplemente

te tuvo motivaciones de orden político.

Un primer punto señalado por Kay es que "la reforma agraria peruana tiene un carácter paradójico y único -el Gobierno Militar implantó una reforma colectivista para desarrollar y fortalecer el sistema capitalista". Aparentemente la primera contradicción nueva fue tratar de conciliar el carácter colectivo de las empresas asociativas con la racionalidad individual capitalista, de la formación social en la que debían funcionar; sin embargo la compleja estructura del campo antes y durante la reforma agraria se encargaría de dimensionar el tamaño de esta contradicción.

De una parte, las nuevas empresas cooperativas y SAIS se formaron -- con una dicotomía en el reparto de la tierra: una parte centralizada y administrada por la empresa (démese), y otra parte descentralizada distribuida y trabajada individualmente por los socios trabajadores. Los términos de la separación entre lo centralizado y lo descentralizado fueron definidos empresa por empresa, en función de múltiples factores. De manera general, en la costa las empresas fueron mas colectivas predominando la centralización hecha por la hacienda previa a la reforma agraria, mientras que en la sierra las empresas fueron menos colectivas con predominio de las áreas descentralizadas, y sobre todo con gran tendencia a la parcelación, - debido a las formas productivas utilizadas antes por las haciendas, tales como: aparcería, arrendires, alquiler, enfeudados, etc. Consiguientemente la paradoja es menor, más aún si se tiene en cuenta que estas formas eran las más viables; primero desde el punto de vista mercantil, por ejemplo -- parcelar los ingenios azucareros hubiera sido antieconómico sobre todo para los trabajadores, lo mismo que colectivizar haciendas parceladas desde tiempos inmemoriales también era inadecuado; y segundo desde el punto de vista político, pues permitieron solucionar las tensiones entre patronos y trabajadores previas a la reforma agraria.

Un segundo punto, es que la reforma fue hecha con una gran intervención estatal directa o indirecta, a tal punto que en realidad las empresas estuvieron controladas por el Estado, tanto desde el punto de vista económico a partir de créditos, asistencia técnica y administrativa, como desde

el punto de vista de los trabajadores socios quienes veían en el Estado un nuevo patrón, solo que no encarnado en una persona sino en un conjunto heteróclito de funcionarios.

Fue una reforma estatal-cooperativista, que tuvo como característica central, el haber sido efectuada dentro del contexto de otras reformas sectoriales, que en su conjunto apuntaban a reforzar el modelo primario exportador-industrial. Por lo que estuvo subordinada a otros objetivos, dentro de los cuales algún desarrollo rural apoyado por el Estado sólo se alcanzaría en función de aquellos objetivos urbano-industriales, por esto la reforma incidió mayormente en las regiones y unidades más productivas, creando un nuevo conflicto entre lo reformado estatal y lo no reformado no estatal en el campo.

Un tercer aspecto contradictorio de la reforma agraria es que se inspiró, en parte, en un anti-latifundismo, sin embargo cuando se efectuaron las adjudicaciones y formación de empresas nuevas, la mayor parte de ellas, por la gran extensión de sus tierras, se constituyeron en nuevos latifundios, de los cuales aparentemente se quería aprovechar sus economías de escala pero bajo un modelo estatal-cooperativista. Sin embargo, el problema no era quizás el tamaño de las nuevas empresas sino los viejos conflictos por tierras que tenían los campesinos con las haciendas, que siguieron -- siendo reivindicados mediante pedidos de devolución o parcelación de tierras. Por ello en buena medida la reforma agraria fue un proceso de continuo arbitraje de viejos conflictos, por lo que el Estado prefirió ceder selectivamente ante reivindicaciones campesinas de distinta índole: en la sierra cedió por mayor descentralización de las tierras empresariales y -- desde 1976 inclusive se redimensionaron y redistribuyeron algunas cooperativas. Donde el Estado no cedió a este respecto fue en la costa, donde se encuentran las cooperativas más productivas y las exportadoras.

La ausencia de una participación campesina directa, la ejecución de la reforma agraria desde "arriba" y la inexistencia de una política de desarrollo rural, fueron las características y limitaciones de este gran cambio estructural efectuado en el sector agrario peruano en la década pasada.

Los principales logros deben evaluarse dentro de estos términos, en los -- cuales está implícito el carácter del Estado militar que llevó a cabo la -- reforma, y que no representaba a ninguna clase social organizada.

Es evidente que el primer logro fue la cancelación del antiguo orden hacendario en el campo y por consiguiente a la decadente oligarquía terrateniente. Lo que significa no sólo un cambio en la estructura social del Perú, sino la aceleración de cambios en las relaciones de producción, allá donde las nuevas condiciones institucionales y el desarrollo de fuerzas productivas lo permitieran. Por esta razón, si la reforma agraria no provocó cambios fulgurantes, que muchos esperaban, sus repercusiones se -- sienten y se sentirán aún más en el futuro, pues, otro de sus logros fue eliminar, en buena medida, las relaciones personales propias a las hacien -- das y reforzar irreversiblemente las relaciones mercantiles impersonales.

Redistribuyó el 28% de tierras productivas a aproximadamente el 20% del campesinado, lo cual es un logro singular, aunque los beneficiarios no fueron precisamente los campesinos más pobres, por lo que su impacto en la redistribución del ingreso fue bastante menor de lo esperado 2% a 3% (Fi -- gueroa, Webb; 1975).

Creó una nueva estructura agraria con predominio de empresas asocia -- tivas, pero donde no fueron afectadas las comunidades campesinas, ni peque -- ños propietarios; aunque esto no significó que se cambiara el patrón pro -- ductivo del campo, es decir, la estructura y tendencias de la oferta agro -- pecuaria nacional no se alteraron. Por esta razón, las tendencias estan -- cantes en la producción global del sector y la diferente dinámica de los -- sub-sectores se mantuvo y no fueron revertidas por la reforma agraria.

En síntesis la reforma agraria no provocó grandes cambios en la pro -- ducción, el empleo y la distribución del ingreso. Los cambios importantes fueron de corte socio-político. Sin embargo, desde el punto de vista eco -- nómico estructural se dieron dos cambios importantes: la aceleración de la mercantilización en el campo y la apertura de una vía de transición al ca -- pitalismo agrario: el camino capitalista estatal (Kay 1981: 64). La refor -- ma agraria ha sido terminada en 1980 y ha dejado dos conflictos latentes:

1) el "asedio interno" en las empresas, el enfrentamiento por los socios - de lo centralizado y lo descentralizado, y 2) el "asedio externo", los con flictos con los campesinos comuneros no beneficiados y con algunos ex-propietarios.

Por estas razones la nueva Ley de Promoción Agraria promulgada por - el actual gobierno, tiene entre sus objetivos la parcelación de las tierras que las empresas no mantengan en producción. Sin embargo, las organizaciones gremiales campesinas (CNA y CCP) han estado permanentemente atentas a estas posibles parcelaciones, con lemas de "no al retorno de los gamonales". Y éste ha sido otro de los logros de la reforma agraria: la organización - campesina que no permitirá cambios en el sector, sin su participación.

#### E. Política Agraria y Excedente

En un nivel bastante más general habría que analizar qué repercusiones tuvieron las políticas agrarias (estructural y coyunturales) en la generación de excedentes compuestos por renta y ganancias.

La reforma agraria al suprimir el mercado de tierras eliminó, en gran medida, la renta absoluta de la tierra, pero no las rentas diferenciales - en base a las cuales por ejemplo: las cooperativas productoras de algodón y azúcar obtendrían sus excedentes. De otra parte, al convertirse el Estado en propietario principal, aparentemente éste sería el único perceptor - de renta absoluta y en algunos casos de renta diferencial, a través del co bro de la deuda agraria y los impuestos. Es decir del lado de la renta de la tierra hubo un reordenamiento en cuanto a los nuevos perceptores.

Las otras políticas agrarias: de crédito, de precios, subsidios, inversiones, de comercialización, preveían en sus sustentaciones la necesi- dad de asegurar "ganancias justas" a los productores agropecuarios. Por - lo que el Estado trataba de garantizar la creación de excedente (ganancias) en los sectores capaces de organizarse capitalistamente, es decir, los sec tores productores para los mercados urbanos y externos. Mientras que los sectores que no tuvieron dicha capacidad empresarial se verían relegados, es decir, básicamente los campesinos.

De alguna manera las políticas agrarias habían definido los sectores y empresas con capacidad de creación de excedente. El primer problema radicaba en saber cuánto de este excedente era posible de ser centralizado por el sector cooperativista-estatal y cuanto no. El segundo problema era saber si este excedente era suficiente para financiar el desarrollo agrario. El tercer problema era: cuánto de este excedente era reinvertido en actividades agropecuarias, y si nó, ¿por qué razones? Y el cuarto problema el más complejo, radica en saber en qué medida las políticas agrarias contribuyeron a acelerar la transformación de la agricultura de una economía de renta en una economía capitalista y qué repercusiones sociales tuvieron, es decir, se trataría de saber cuánto las políticas agrarias incidieron en la estructuración o reestructuración social en el campo.

Indudablemente no estamos en capacidad de responder a tamañas preguntas, pero si a dar algunas aproximaciones tentativas en base a los pocos estudios existentes a este respecto.

En primer lugar, la supresión del pago de la deuda agraria en 1979 es un indicador de las dificultades de creación de excedentes del sector reformado. Lo cual es explicable por varias razones: 1º) la política de precios del gobierno. 2º) Por los conflictos internos de las cooperativas que muy a menudo disminuían los recursos, la producción o el excedente. 3º) Por la falta de capitales de las empresas. A este nivel partes importantes de los excedentes empresariales se deberían a rentas diferenciales y en menor medida a ganancias, estando asociadas estas últimas a la dotación de capital. 4º) De la falta de capacidad empresarial mostrada por las cooperativas.

En segundo lugar, al decir de Maletta y Foronda, incluso antes de la reforma se produjo un cambio en el eje de la acumulación agraria con "el surgimiento de un nuevo patrón de acumulación centrado en pequeños y medianos agricultores, orientados comercialmente y que utilizan el régimen de producción capitalista" (Maletta, Foronda 1980: 235-236). Por lo cual buena parte de la creación de excedente estaría en manos del sector no reformado, y por lo tanto constituye un excedente descentralizado, que según es

tos autores es el sector que reinvierte de manera regular. Lo que no se sabe con precisión es si este sector es el mayor creador de excedente.

En tercer lugar, nos parece que mientras la reforma agraria trataba de crear y de centralizar el control de utilización del excedente de las empresas reformadas, no todas las otras políticas agrarias eran consecuentes con tal propósito, por ejemplo: gran parte de los subsidios que pudieron incrementar el excedente de los productores, simplemente fueron utilizados para importaciones, lo mismo ocurrió con políticas de precios que redujeron los posibles excedentes agrarios.

Es evidente que en el sector agrario el excedente es generado por -- los sectores capitalistas, mientras que gran parte de las otras unidades productivas -campesinos, comuneros, pequeños parcelarios- o generan excedentes mínimos o son economías de subsistencia. Por ello, las políticas agrarias han tendido a proporcionar condiciones para la acumulación: infraestructura, crédito en los lugares y sectores que permitan la creación de excedentes. Lo que se ha logrado en menor medida es la transferencia de algunos recursos hacia los sectores que por su atraso no son capaces de asegurar, por lo menos momentáneamente, la creación de excedentes duraderos.

De otro lado, es notorio que la agricultura peruano no puede funcionar sin crédito, sea esta formal o informal, en parte debido a problemas de liquidez, pero también debido a que "falta capitales" lo cual es otro indicador de la falta de capacidad del sector de poder crear el excedente suficiente para asegurar la incorporación de nuevos cultivos y sectores a la agricultura capitalista, para ampliar la frontera agrícola o para transformar un campesino rico en pequeño empresario.

La agricultura peruana presenta actualmente tres tipos de economías agrarias con distintas racionalidades: 1º) La economía empresarial reformada cuya racionalidad es bastante compleja y a menudo contradictoria. Como empresa debe funcionar para obtener ganancias, para obtener ganancias se requiere que los trabajadores generen plusvalor, pero los trabajadores son también empresarios quienes entonces deben elegir entre ganancias y salarios, entre la empresa o el sindicato. Ante tal situación y la ingerencia del Estado, ha llevado a los socios a maximizar ingresos persona--

les, lo cual disminuiría los excedentes y la posibilidad de reinversiones y la capitalización futura (Caballero, 1978). Parte de esta "ezquizofrenia" como la llama Caballero, ha sido solucionada mediante la contratación de eventuales, pero ha quedado una indeterminación entre la ganancia y el salario. 2°) La economía empresarial privada, que funciona dentro de los cáno nes del régimen capitalista de producción, obtiene ganancias y las rein -- vierte. 3°) Las economías de renta y de subsistencia, las primeras repre -- sentadas por algunas propiedades no reformadas y que aun funcionan con re -- laciones no capitalistas, donde la obtención de renta es el objetivo económico; mientras que las segundas son básicamente economías de autosubsisten -- cia conformadas por campesinos independientes y campesinos comuneros, cuya racionalidad económica es la reproducción simple de la fuerza de trabajo.

La regulación económica en este sector es evidentemente diversa y ésta es la muestra más profunda del desarrollo desigual y heterogéneo de los diferentes componentes de la agricultura. Se ha venido a llamar sector a -- grario a un conjunto de partes que funcionan con distintos objetivos y -- cálculos económicos diferentes. Las diferentes políticas agrarias, inclu -- yendo la reforma agraria han alterado partes de este conjunto de cálculos económicos mientras que otros están siendo alterados por fuerzas distintas, sobre todo las del mercado. Esto significa que la economía agraria peruana es cada vez menos una economía de renta y cada vez más una economía de ga -- nancia en los sectores productores de excedente, pero aun tiene una parte importante de su población reproduciéndose como economías de subsistencia, cuya adaptación e integración a los sectores capitalistas se va haciendo -- lentamente.

Así el panorama social en el campo ha sido cambiado por la reforma a -- graria y consolidado por las otras políticas económicas. Parece que los -- nuevos grupos de poder en el campo, e interlocutores para futuras políti -- cas agrarias, aún no están totalmente consolidados y organizados. Sin em -- bargo, aparecen nítidamente tres organizaciones: la Confederación Nacional Agraria, formada por los beneficiarios de la reforma agraria; la Organiza -- ción Nacional Agraria, formada por los pequeños y medianos empresarios a -- grarios privados; y la Confederación Campesina del Perú, formada por los -- campesinos no beneficiados por la reforma agraria, es decir, los campesi --

nos pobres. Cada organización se sustenta en las condiciones materiales - de sus miembros, cuya desigualdad subsiste. Las políticas agrarias no han resuelto estas desigualdades dentro del campo.

## 6. REFLEXIONES FINALES

La aplicación de políticas agrarias en el Perú durante los últimos - quince años constituye una singular experiencia de aseptaciones de una agricultura compuesta por varios segmentos desigualmente desarrollados, a - un estilo de desarrollo primario exportador-industrial, con una demanda ur - bana que creció más rápidamente que el crecimiento de la oferta agropecua - ria nacional.

Por estas razones, la situación y tendencias de la agricultura estu - vieron definidas dentro y fuera de ella. Tanto por su interrelación con o - tros sectores como por el conjunto de políticas económicas, las específica - mente agrarias y las generales. En virtud de lo cual las políticas propia - mente agrarias definieron la estructura agraria, mientras que las otras po - líticas (industrial, de exportaciones, de cambios, arancelarias) fijaron - los niveles de participación de la agricultura en la economía. De alguna manera, la suerte del campo se definió dentro, pero sobre todo fuera de él.

El efecto global de estas políticas sobre la agricultura fue mante - ner las desigualdades productivas y de ingresos, es decir no solucionaron el problema agrario peruano. Quizás la principal razón fue que las políti - cas tendieron a lograr la eficiencia mercantil de algunos sectores, por lo cual sólo se integraron los más dinámicos, los más modernos o los más apo - yados por el Estado. Lo que desde otro punto de vista, el de la igualdad, significó que las desigualdades en el campo continuaran existiendo sin re - ducción aparente. Entre la eficiencia e igualdad las políticas escogieron de manera implícita y general por la eficiencia por esta razón en el Perú se observó durante 30 años un crecimiento económico sin redistribución, so - bre todo en los sectores rurales. Indudablemente una economía mercantil - tiene dificultades para conciliar eficiencia e igualdad.

Por otro lado, las políticas agrarias apuntaron a acentuar las tendencias propias del estilo de desarrollo peruano lo cual es comprensible dada la decreciente importancia productiva del sector con respecto a la industria, los servicios y la minería. Estas políticas ayudaron a recrear el tipo de estructura agraria que las fuerzas de mercado fueron diseñando.

Ahora desde el punto de vista de las políticas propiamente agrarias, la principal limitación fue la formulación de un conjunto de políticas específicas no siempre concordantes y, en muchos casos coyunturales, en lugar de una política agraria de largo plazo en torno a la cual se formularan las políticas específicas. Esto fue así, debido a que se privilegió los problemas del consumo inmediato frente a los problemas de la producción futura. Tal estilo de desarrollo trajo consigo el crecimiento más o menos acelerado de los sectores que pudieron adecuarse competitivamente al crecimiento de la demanda, es decir, los sectores capitalistas del campo; mientras que los otros, sobre todo los campesinos, sólo se adecuaron marginalmente y/o con mucha lentitud. Por lo que las desigualdades persisten y los campesinos siguen siendo los más pobres en la pirámide de ingresos.

Pedir una mejor performance de las políticas agrarias, en un país con menores ventajas relativas para la agricultura que otros, es indudablemente una cuestión de voluntad política y de disponibilidad de mayores recursos destinables al campo. Pero también es cuestión de organización y de una adecuada asignación de los pocos recursos que se tienen. Por esto las políticas agrarias pueden juzgarse en estos dos niveles: 1º) En términos de las razones por las cuales se eligió cierta estrategia de desarrollo pro-industrial; y 2º) En términos de la eficacia de las políticas escogidas y de la eficiencia en la utilización de recursos y de capital.

La opción de un desarrollo industrial sobre un desarrollo agropecuario se fue gestando mucho antes de 1969, sobre la base de un sector exportador diversificado y dinámico que suministró los recursos necesarios para "sustituir importaciones". Pero quienes orientaron las políticas de desarrollo hacia la industrialización fueron gobiernos representantes de intereses urbano-industriales. Por esto cuando el General Velasco y los mili-

tares formaron el "gobierno revolucionario", la elección económica más viable y razonable fue la de continuar con la industrialización. Por esto inclusive la reforma agraria fue una medida con evidentes intenciones de modernización de las relaciones de producción en el campo, de insospechados cambios en las fuerzas productivas, a parte de sus motivaciones de orden político y de pacificación de los movimientos campesinos.

En estas circunstancias apareció claramente que la opción de las políticas agrarias depende en gran medida de la composición e intereses de cada gobierno, por lo cual para que una estrategia de desarrollo elija a la agricultura como uno de los ejes del crecimiento, en igualdad de condiciones con la industria, es necesaria la legitimación de agricultores, empresas asociativas y campesinos en el gobierno. Además, esto significaría que la voluntad política escoja por más equidad que eficiencia.

Esto llevaría probablemente a una redefinición del estilo o patrón de desarrollo, por una estrategia agrario-industrial-exportadora (nótese el cambio en el orden de prioridades). Para cuyo funcionamiento sería necesario un sistema de planificación de preferencia descentralizado, dadas las características regionales del Perú, como el principal asignador de recursos, ingresos y excedentes.

Es evidente que lo anterior no corresponde a las posibilidades reales tanto políticas, económicas e internacionales actuales, por lo que las políticas agrarias deberían concentrarse en tres aspectos: 1°) Una mayor precisión en la elección de objetivos, para la adecuación de la agricultura a la industria, mayor eficacia en los instrumentos de políticas utilizados y mejor asignación de los recursos disponibles. 2°) Se debería plantear como otro objetivo central, la disminución de la brecha de productividades entre la agricultura y la industria, acompañada de políticas de redistribución de ingresos. 3°) Descentralizar regionalmente las decisiones de las políticas agrarias, o regionalizar la aplicación de dichas políticas.

Para llegar a estos objetivos, la experiencia peruana en políticas agrarias indica algunos caminos a mejorar y algunas trochas a abandonar.

1°) Es necesario plantear una política tecnológica nacional, que señale --

criterios en la elección de técnicas para combinar tecnologías avanzadas - (extranjeras y nacionales) con tecnologías intermedias o adecuadas (nacionales), que permitan mejoras en la productividad en función de la disponibilidad de recursos y capital de los agricultores. Por muy modestos que sean sus objetivos iniciales su implementación es vital. 2°) En virtud de la incompatibilidad entre la estructura de cultivos y la canasta de consumo alimenticio, también debería plantearse una política de producción que tienda a la "sustitución de importaciones agroalimentarias" (Alvarez, 1983). 3°) Una de las principales limitaciones de los enfoques sectorialistas es que olvidan, a menudo, que el sector agropecuario hace parte de espacios regionales que son la unidad de ciudad y campo, y que en el Perú existen algunas regiones más agrarias que otras, y/o más campesinas, por lo que -- las políticas agrarias deberían regionalizarse. Lo cual concuerda con la próxima regionalización que se efectuará en el Perú. 4°) La política de crédito ha centralizado demasiado, en una sólo institución (el Banco Agrario) la asignación de préstamos, existiendo paralelamente un sistema de -- crédito informal que debería ser legalizado o en su defecto deberían formarse bancos campesinos o municipales en cada región; de tal manera que los recursos financieros que generan las actividades agropecuarias sean utilizables dentro de la misma región o en el mismo sector. 5°) Una política que debería ser mejorada y perfeccionada es la comercialización estatal, que -- por distintas razones, permite alcanzar varios objetivos que el sector privado no los obtendría: mantener precios bajos, aprovechar las economías de escala, tener una posición de negociación en los mercados nacionales e internacionales capaz de influenciar en los precios de compra y de venta, asegurar el suministro regular de alimentos. 6°) Los subsidios deberían -- ser orientados hacia los productores nacionales y en algunos casos habría que utilizar los precios de refugio como política alternativa aunque provisional. 7°) Las obras de infraestructura agraria construidas o financiadas por el Estado, especialmente las grandes irrigaciones son una buena -- muestra del despilfarro de recursos. Por lo que una reorientación hacia -- pequeñas y medianas irrigaciones en la sierra contiene efectos redistributivos mucho mayores que eventuales economías de escala. 8°) Un aspecto -- muy importante en términos de redistribución, a través de mecanismos de -- mercado, es la necesidad de escoger cuidadosamente los productos campesinos que habría que fomentar y promocionar. Se trata de elegir los produc-

tos cuyas elasticidades demanda (precio e ingreso) no ocasionen fluctuaciones o pérdidas a los campesinos. Este aspecto ha sido descuidado en los programas de ayuda a campesinos comuneros.

El listado anterior no tendría mucho sentido sino es integrado en un programa único de política agraria, o por lo menos en un conjunto de coordinaciones a través del actual Instituto Nacional de Planificación. En caso contrario sería repetir uno de los errores de las políticas anteriores: su falta de coordinación en los objetivos y medios.

Un problema diferente que ha quedado latente después de la reforma agraria es la situación conflictiva en algunos sectores de la estructura agraria, que en muchos casos es la razón para el estancamiento de algunas empresas o de algunas zonas. Es evidente que no se prevee una nueva reforma agraria o una contrareforma, pero sí una serie de ajustes, en los cuales debería primar la voluntad de los concernidos. Es decir, existiendo una serie de conflictos por tierras, dentro y fuera de algunas empresas asociativas, lo adecuado es la solución individual de caso por caso, con criterios de equidad y de funcionalidad; por ejemplo existen algunas cooperativas que nunca serán colectivas, éstas hay que redistribuirlas entre los socios o comunidades circundantes. Otras requieren de redimensionamiento.

Finalmente, las nuevas políticas deberían tener en cuenta la participación de los cooperativistas, los pequeños y medianos propietarios y de los campesinos, en la formulación de los objetivos de dichas políticas de manera concertada con el Estado. En otras palabras, es necesario democratizar las decisiones del desarrollo rural, a través de la participación orgánica de los productores.

Nos parece que la actual crisis económica, irreductible hasta el momento, facilita la elección de una u otra política, sobre todo facilita la elección de políticas que ayuden a solucionar los problemas de balanza de pagos y endeudamiento externo, y es evidente que una política agraria que impulse el desarrollo del mercado interno es una solución razonable.

B I B L I O G R A F I A

- ALVAREZ, Elena  
1980  
Política Agraria y Estancamiento de la Agricultura, 1969-1977. IEP., Col. Mínima.
- \_\_\_\_\_, CABALLERO, José María  
1981  
Aspectos Cuantitativos de la Reforma -- Agraria (1969-1979). IEP., Col. mínima.
- \_\_\_\_\_  
1982  
Government Policies and the Persistence of Rural Poverty in Peru 1960-1980. Tesis doctoral. New School of Social Research. Nueva York.
- \_\_\_\_\_  
1983  
Agricultura, Alimentación y Políticas -- Agrarias en el Perú: 1969-1979. IEP. -- En prensa.
- BEAULNE, Marie  
1975  
Industrialización por Sustitución de Importaciones. Dirección de Investigación -- ESAN, Lima.
- CABALLERO, José María  
1977  
Reforma y Reestructuración Agraria en -- el Perú. Ed. José María Arguedas. Lima.
- \_\_\_\_\_  
1978  
Los Eventuales en las Cooperativas Costeñas Peruanas; Un Modelo Analítico. -- Revista Economía.
- \_\_\_\_\_  
1980  
Agricultura, Reforma Agraria y Pobreza Campesina. IEP, Colección Mínima.
- \_\_\_\_\_  
1981  
Economía Agraria de la Sierra Peruana: Antes de la Reforma Agraria 1969. IEP. Lima.
- CABIESES, Hugo y OTERO, Carlos  
1978  
Economía Peruana: Un Ensayo de Interpretación. DESCO, Lima.
- COTLER, Julio  
1978  
Clases, Estado y Nación en el Perú. -- IEP, Perú Problema N° 17.
- de JANVRY, Alain  
1981  
The Agrarian Question and Reformism in Latin America. Johns Hopkins University Press.
- FIGUEROA, Adolfo  
1979  
Política de Precios Agropecuarios e Ingresos Rurales en el Perú. CISEPA N° 45. Universidad Católica del Perú.

- FIGUEROA, Adolfo  
1980
- Crecimiento, Empleo y Distribución de Ingresos en el Perú: 1950-1974 en R. -- Guerra et al. Problemas Poblacionales -- Peruanos. AMIDEP, Lima.
- 
- 1981
- Effects of changes in Consumption and Trade Patterns on Agricultura Development in Latin America. En "Export diversification and the new protectionism". W. Baer M. Gillis University of Illinois.
- 
- 1982
- El Problema Distributivo en Diferentes Contextos Sociopolíticos y Económicos: Perú 1950, 1980.
- FITZGERALD, E.V.K.  
1981
- La Economía Política del Perú. IEP.
- GIECO  
1972
- Industrialización y Política de Industrialización en el Perú (con énfasis en el período 1950-1968). Documento de Trabajo N° 20, UNI.
- GONZALES, Efraín  
1976
- L'Inflation au Pérou. Tesis doctoral, París I.
- 
- 1980
- La Economía Familiar Comunera: El Caso de Antapampa. Revista Economía N° 5. - Universidad Católica del Perú.
- 
- 1982 (a)
- Economías Regionales del Perú. IEP. - Lima.
- 
- 1982 (b)
- La Economía Campesina en el Perú. Reseña Temática. Revista Pensamiento Iberoamericano N° 2, ICI-CEPAL.
- GONZALES VIGIL, Fernando  
1982
- Capital Extranjero y Transnacionales en la Industria Peruana. ILET, CIC, Ed. - Horizonte.
- HAUDRY, Robert  
1978
- El Crédito Agropecuario en el Perú 1966-1967. Memoria de Bachillerato, Economía. Universidad Católica.
- HERRERA, César, GONZALES, Efraín y VERDERA, Francisco  
1983
- Agricultura, Inflación y Alimentación en el Perú: 1960-1983. IEP, Informe de Investigación.
- HOPKINS, Raúl  
1981
- Desarrollo Desigual y Crisis en la Agricultura Peruana 1944-1969. IEP. Lima.

- IGUINIZ, Javier  
1979
- 1983
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION  
1976
- KAY, Cristóbal  
1981
- LAJO, Manuel  
1979
- MALETTA, Héctor  
1978
- \_\_\_\_\_, FORONDA, Jesús  
1980
- MATOS MAR, José y MEJIA, José M.  
1980
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
1975
- PEASE, Henry, GARCIA SAYAN, D.  
EGUREN, F. y RUBIO, M.  
1977
- PINTO, Aníbal  
1976
- \_\_\_\_\_, y ASSAEL, Héctor  
1981
- PINZAS, Teobaldo  
1981
- PORTOCARRERO, Gonzalo  
1977
- Razones y Falacias de la Exportación No Tradicional. Rev. Análisis N° 7.
- Perspectivas y Opciones de la Economía Peruana ante la Crisis. Coloquio sobre Perspectivas y Opciones de las Economías Iberoamericanas. Lima.
- Concentración de la Producción y Estructura de Propiedad. Informe N° 040/76 - INP-OIP.
- La Reforma Agraria: Logros, Contradicciones y Vías de Transición. Rev. Economía N° 8. Universidad Católica.
- Industria Agroalimentaria y Transnacionales: El Caso Peruano. CISEPA N° 43. Universidad Católica.
- El Subempleo en el Perú: Una Visión Crítica. Rev. Apuntes N° 8, Año IV, CIUP.
- La Acumulación de Capital en la Agricultura Peruana. CIUP. Universidad del Pacífico.
- La Reforma Agraria en el Perú. IEP. - Perú Problema N° 19.
- Encuesta Nacional de Consumo Alimentario. (MEP-ENCA). Incidencia de los subsidios en los ingresos de las familias del Perú.
- Estado y Política Agraria. 2 Ensayos. DESCO.
- Notas sobre Estilos de Desarrollo de América Latina. Revista de la CEPAL N° 1, Primer Semestre.
- Perú 1968-1977. La Política Económica en un Proceso de Cambio Global. CEPAL.
- La Economía Peruana 1950-1978. Ensayo Bibliográfico. IEP.
- Términos Externos e Internos del Intercambio en la Economía Peruana. 1950 - 1973. Universidad Católica. Ciencias Sociales. Mimeo.

PREBISCH, Raúl  
1949

El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas. El Trimestre Económico, Vol. XVI N° 3.

REPUBLICA PERUANA, Instituto  
Nacional de Planificación  
1971

Plan del Perú 1971-1975, Plan Agropecuario. Tomo II. Piura, Lima.

SALAVERRY, José A.  
1982

El Crédito Agrario en el Perú. Situación Actual y Perspectivas. En Situación Actual y Perspectivas del Problema Agrario en el Perú, Fernando Eguren. -- Editor. DESCO.

SCHYDLOWSKY, Daniel y WICHT,  
Juan  
1979

Anatomía de un Fracaso Económico. Perú 1968-1978. CIUP.

THORP, Rosemary y BERTRAM,  
Geoffrey  
1978

Perú 1890-1977 Growth & Policy in an Open Economy. McMillan, London.

UGARTECHE, Oscar  
1980

Teoría y Práctica de la deuda Externa - en el Perú. IEP., Colección Mínima.

VERDERA, Francisco  
1983

El Problema del Empleo en el Perú. IEP. En prensa.

WEBB, Richard, FIGUEROA,  
Adolfo  
1975

Distribución del Ingreso en el Perú. - IEP.

1977

Government Policy and the Distribution of Income in Peru 1963-1973. Harvard University Press.

WICHT, Juan  
1981-1982

El Empleo en el Perú: Problemas y Soluciones (avances de investigación). Artículos en "Perú Exporta", N° 89, N° 90, N° 91.