

Perú: monopolio y vulnerabilidad alimentaria

MANUEL LAJO L.*

Los objetivos de este ensayo son: 1) Demostrar que el sistema alimentario peruano¹ se caracteriza por el creciente dominio de estructuras oligopólicas y dependientes de la importación de insumos.

2) Establecer ciertas relaciones entre algunos aspectos del sistema alimentario peruano: la alimentación tradicional y la de alimentos no elaborados está cediendo el paso al modelo alimentario basado en trigo, maíz para carne de ave, soya y lácteos; la forma como se realiza esta transformación del sistema alimentario es una de las causas del estancamiento de la agricultura nacional; hay mecanismos de retroalimentación de la oligopolización agroindustrial, de la creciente vulnerabilidad

1. Recuérdese que este concepto abarca la producción, la comercialización y el consumo de alimentos, los mercados y las estructuras productivas.

* Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctorado en la School of Development Studies, University of East Anglia, Norwich, Reino Unido.

alimentaria del país y del estancamiento agrario. Estos tres procesos están estrechamente interrelacionados.

A partir de este análisis se revisan las recientes y actuales estrategias y políticas agrarias y alimentarias en relación con algunas dimensiones de la crisis económica peruana.

Sobre esta base se propone una reforma del sistema alimentario en su doble dimensión, estructural y coyuntural (política de precios y subsidios en 1981).

En general, se trata de demostrar que no habrá estabilización económica ni desarrollo agrario si se mantiene el actual sistema alimentario oligopólico y dependiente, y que, de no transformarlo, se profundizará la actual inseguridad alimentaria del país.

UN SISTEMA ALIMENTARIO IRRACIONAL

A l iniciarse el decenio de los ochenta, el sistema alimentario de Perú puede caracterizarse como un caso excepcionalmente ejemplar de subdesarrollo: la alimentación de las mayorías es deficiente; las importaciones de alimentos son gigantescas, a pesar de que casi 40% de la población acti-

CUADRO 1

Perú: volumen de la producción agropecuaria, 1977-1980
(Miles de toneladas métricas)

	1977	1978	1979	1980	Variación porcentual 1980/1977
Papa	1 580.3	1 713.0	1 715.0	1 400.0	- 11.4
Leche fluida	820.4	822.0	824.0	780.0	- 4.9
Plátano	700.0	705.0	n.d.	n.d.	—
Arroz cáscara	587.0	466.1	558.0	430.0	- 26.7
Maíz amarillo duro	499.0	367.5	430.0	303.0	- 39.3
Maíz amiláceo	232.7	225.7	n.d.	n.d.	—
Carne de ave	143.0	118.6	118.4	139.6	- 2.4
Trigo	120.0	112.5	140.0	80.0	- 33.3
Carne de vacuno	87.7	89.0	86.6	79.5	- 9.4
Algodón fibra	65.2	69.3	n.d.	n.d.	—
Café	65.0	66.0	104.0	95.0	46.2
Huevos	56.0	58.0	55.3	59.0	5.4
Carne de porcino	54.0	53.0	52.5	55.0	1.9
Sorgo granífero	51.4	52.0	53.9	31.0	- 39.7
Frijol	47.0	42.0	42.3	39.0	- 17.0
Carne de ovino	23.0	22.5	22.7	20.7	- 10.0
Soya	2.6	4.2	7.1	10.0	284.6
Caña de azúcar	n.d.	7 970.2	7 034.0	5 600.0	- 29.7 ^a

a. Variación porcentual 1980/1978.

Fuentes: 1977 y 1978: Manuel Lajo, *Industria agroalimentaria y transnacionales: el caso peruano*, p. 67. 1979 y 1980: Banco Central de Reserva.

va trabaja en el sector rural; la producción interna de alimentos está estancada y hasta decrece, y los alimentos básicos elaborados están bajo el control de un oligopolio de grandes empresas privadas nacionales y extranjeras.

En el campo alimentario se expresan con inusitada transparencia las contradicciones propias de la economía capitalista dependiente. No se trata de un aspecto excepcional: la *industria* en su conjunto, y no sólo la industria alimentaria, es oligopólica, desnacionalizada y extremadamente vulnerable respecto de las importaciones de insumos y equipos; la *agricultura* en su conjunto, y no sólo la agricultura proveedora de la agroindustria, es en su mayoría minifundista, tiene una baja productividad y se debate en el estancamiento y la involución (excepto un reducido sector moderno); la *política económica* en su conjunto, y no sólo la política alimentaria, está condicionada por graves limitaciones estructurales que la orientan a reproducir el círculo vicioso que renueva, en escala ampliada, la pobreza y la dependencia (uno de los mecanismos perversos más evidentes consiste en una política económica favorable a la importación de alimentos básicos, ofrecidos con grandes facilidades por los países desarrollados, junto a un paralelo desinterés o falta de apoyo suficiente a la agricultura nacional).

El objetivo de esta parte del trabajo es describir algunos rasgos principales del sistema alimentario peruano. Ello permitirá un juicio más certero acerca de las políticas agraria y alimentaria más recientes y, sobre todo, dará una base empírica indispensable para proponer soluciones de política estructural y coyuntu-

ral que permitan superar los graves problemas de la agricultura y la alimentación en el Perú.

Gravedad del estancamiento agrícola (1980-1981)

Una visión del estado actual de la producción e importación de alimentos será suficiente para evidenciar la gravedad de los hechos. Se recordará a 1980 y 1981, con seguridad, como los años en que la dependencia de importaciones de trigo, leche, maíz duro, soya, azúcar, arroz, carne y cebada creció hasta llegar a proporciones inéditas. Una sequía generalizada y los efectos de la política de estabilización en el agro, además de la crisis de la industria azucarera (que convirtió a Perú por primera vez en importador de azúcar), confluyeron para agudizar el estancamiento y la disminución de la producción agrícola.

Con respecto a 1979, la producción de papa en 1980 decreció 18.4%, 22.9% la de arroz, 29.5% la de maíz duro, 20.4% la de caña de azúcar, 23.4% la de trigo y 3.5% la de café.²

Comparando los volúmenes producidos en 1980 con los de 1977 (cuadro 1), encontramos notorios decrecimientos de la producción interna de alimentos básicos: el maíz y el sorgo (materias primas de los alimentos para aves) disminuyeron casi 40%, el arroz 27%, el trigo 33%, el azúcar 30%, la carne de vacuno y ovino casi 10%, la papa (fundamental componente de la

2. Véase Banco Central de Reserva del Perú, *Producción agropecuaria 1979-1980*, boletín, febrero de 1981.

dieta) 11.4%, el frijol 17%, la leche 5% y la carne de ave 2.4%. Sólo aumentó la producción de cuatro alimentos: café (46%, producto de exportación), huevos (5%), porcino (2%) y soya (de ínfimo volumen en Perú).

*Se profundiza la dependencia
de la importación de alimentos (1980-1981)*

Las importaciones de alimentos en 1980 alcanzaron niveles inusitados (más de 500 millones de dólares) y en 1981 sobrepasarán los 770 millones (cuadro 2). Según nuestras estimaciones, por primera vez las importaciones de leche sobrepasarán los 100 millones de dólares.

Las compras de arroz (producto del cual se había logrado la autosuficiencia en años anteriores) y de azúcar (tradicional producto peruano de exportación) sumarán 334 millones de dólares. La importación de trigo se acerca a 900 000 toneladas y casi 200 millones de dólares. La de maíz duro llegará a casi medio millón de toneladas (107 millones de dólares) y las compras de aceite de soya por 174 000 tm costarán más de 30 millones de dólares.

En la anterior estimación no se han considerado las importaciones de carne de vacuno, ovino y menudencias (las primeras fueron declaradas libres a fines de 1980). Tampoco se han tomado en cuenta las importaciones de aceite de pescado (Perú fue en el decenio de los sesenta el primer exportador mundial de harina de pescado). Vale la pena anotar que el desembolso no será inmediato. Una de las razones por las cuales las importaciones de alimentos han aumentado tanto son las facilidades crediticias ofrecidas por los países desarrollados con excedentes de cereales, oleaginosas y lácteos.³

De cumplirse las proyecciones oficiales sobre volúmenes y precios de las exportaciones (4 122 millones de dólares en 1981), Perú gastaría en importar alimentos básicos un valor equivalente a casi una quinta parte de sus exportaciones.

Según las mismas proyecciones,⁴ la balanza comercial agropecuaria (valor de los bienes agropecuarios exportados menos los importados) será deficitaria en más de 500 millones de dólares (ya que se exportarán 102 millones de dólares en algodón, 11 millones en azúcar, 145 millones en café y 38 en lana).

Desde otro punto de vista, se gastaría en importar alimentos un valor cercano al de la exportación de petróleo.

La vulnerabilidad del sistema alimentario se ha agravado en los últimos años. Si se considera el volumen de las importaciones como porcentaje del volumen total disponible (producción interna total más importaciones), en 1980 Perú importaba 91% del tri-

go, 97% de la soya, 35% del maíz, 30% de los lácteos, 20% del arroz, 6% del azúcar (véanse el cuadro 3 y la gráfica 1). Estos porcentajes subvaloran la magnitud de la dependencia de importaciones, porque incluyen en la producción interna estimaciones no muy confiables de producción de autoconsumo, sobre todo en el caso de la leche.

CUADRO 2

Perú: valor estimado en dólares de las importaciones de alimentos programadas (1981)^a

Producto	Importación (miles de TM)	Precio de importación (soles por TM)	Valor de las importaciones (millones de dólares)
Trigo	880.0	74 644 ^b	192.38
Arroz	255.0	244 000 ^c	182.22
Azúcar	174.0	300 000 ^d	152.88
Maíz duro y sorgo	450.0	80 500 ^e	106.92
Leche en polvo descremada	32.2	524 009 ^f	49.41
Grasa anhidra de leche	14.3	969 893 ^g	40.62
Aceite crudo de soya	40.0	263 000 ^h	30.81
Leche entera en polvo	7.7	663 636 ^h	14.90
Menudencias y carne de vacuno	n.d. ⁱ	n.d.	n.d.
Total			770.14

a. Esta estimación supone que el programa no será modificado y que el precio de importación es el precio de venta más alto de ENCI a los compradores de los alimentos.

b. Precio de venta a todos los molinos con excepción de los de Iquitos. Se supone que era un precio sin subsidio.

c. Precio de importación dado a conocer en la "Exposición al país" del 4 de enero de 1981 del Ministro de Economía, Comercio y Finanzas, publicada por el Diario Oficial *El Peruano* el 6 de enero de 1981, p. 2. El precio de venta al consumidor era 115 soles por kilo.

d. El precio al consumidor era 165 soles por kilo, según la exposición citada del ministro Ulloa.

e. El precio de venta del sorgo era 72 500 soles por tonelada métrica, pero aquí se le iguala al precio del maíz.

f. Precio de venta a plantas no evaporadoras.

g. Precio de importación señalado en la "Exposición al país" citada.

h. Se ha considerado el precio de venta de ENCI al distribuidor, 73 soles por 110 gramos.

i. n.d.: cifras no disponibles.

Fuentes: Resoluciones supremas del 4 de enero de 1981, Diario Oficial *El Peruano*, y "Programa de Importaciones 1981", Resolución Suprema del 4 de diciembre de 1980.

En 1965 este coeficiente de dependencia alimentaria era menor: 76% en trigo, 34% en soya, 22% en lácteos, 12% en carnes rojas y sólo en el caso del arroz era mayor (32%). Ni había importaciones de azúcar. En 1942 sólo se importaba 42% de trigo, 4% de oleaginosas, 3% de lácteos, 2% de carnes rojas y 10% de arroz.⁵

5. Véase M. Lajo, "Agricultura, agroindustria y dependencia alimentaria", *Allpanchis*, vol. XIII, núm. 14, Cusco, 1979.

3. Sólo de 1968 a 1980 el monto de la deuda pública externa peruana debida a la importación de alimentos llegó a 796.7 millones de dólares, según datos del Banco Central de Reserva del Perú, reproducidos en *Perú Económico*, Lima, febrero de 1981. Según la misma fuente, de 500 millones de dólares, aproximadamente, que se gastó en 1980 en importar alimentos, 112.4 millones fueron a sumarse a la deuda externa.

4. Véase *Perú Económico*, febrero de 1980, citando al Banco Central de Reserva.

CUADRO 3

Perú: profundización de la dependencia alimentaria, 1965-1981
(Miles de toneladas métricas y porcentajes)

	1965	1970	1978	1979	1980	1981
<i>Trigo</i>						
Producción	146.7	125.4	112.5	140.0	80.0	n.d.
Importación	463.7	637.8	760.0	884.2	830.0	880.0
Consumo	610.4	763.2	872.5	1 024.2	910.0	n.d.
CDA (%) ^a	76	84	87	86	91	—
<i>Maíz-sorgo</i>						
Producción	222.9	309.1	419.5	483.9	334.0	n.d.
Importación	0	1.7	155.1	153.3	175.0	450.0
Consumo	222.9	310.8	574.6	637.2	509.0	n.d.
CDA (%)	0	1	27	24	35	n.d.
<i>Oleaginosas (soya)^b</i>						
Producción	50.8	0.4	4.2	7.1	10.0	n.d.
Importación	25.7	239.4	490.7	134.9	472.6	222.4
Consumo	76.5	239.8	494.9	142.0	482.6	n.d.
CDA (%)	34	100	99	95	97	n.d.
<i>Lácteos</i>						
Producción	775.3	824.9	822.0	824.0	780.0	n.d.
Importación	225.3	441.3	200.1	224.9	315.0	336.3
Consumo	1 000.6	1 266.2	1 022.1	1 048.9	1 095.0	n.d.
CDA (%)	22	35	20	21	30	n.d.
<i>Carnes rojas</i>						
Producción	214.7	131.6	164.5	161.8	164.5	n.d.
Importación	28.1	51.1	3.0	1.0	21.4	n.d.
Consumo	242.8	182.7	167.5	162.8	185.9	n.d.
CDA (%)	12	28	2	1	12	n.d.
<i>Arroz</i>						
Producción	290.5	586.7	466.1	558.0	430.0	n.d.
Importación	136.8	0.0	0	150.4	110.0	255.0
Consumo	427.3	586.7	466.1	708.4	540.0	n.d.
CDA (%)	32	0	0	28	20	n.d.
<i>Azúcar</i>						
Producción	n.d.	n.d.	856.5	695.4	653.0	n.d.
Importación	n.d.	n.d.	0	0	44.0	174.0
Consumo	n.d.	n.d.	856.5	695.4	697.0	n.d.
CDA (%)	n.d.	n.d.	0	0	6	n.d.

a. Coeficiente de dependencia alimentaria: porcentaje de las importaciones sobre las disponibilidades.

b. Para 1965 se considera la producción de granos oleaginosos en general. El aceite de soya importado se ha convertido en granos de acuerdo con la siguiente equivalencia: 1 TM de aceite de soya = 5.56 TM de granos de soya.

Fuentes: Elaboración propia basada en:

Para 1965 a 1978; Manuel Lajo L., *Industria agroalimentaria y transnacionales: el caso peruano*, CISEPA, pp. 37 y 38.

Para 1979, Ministerio de Agricultura, DGC, Oficina de Programación, *Programa de Abastecimiento 1980*.

Para 1980, Banco Central de Reserva del Perú.

Mecanismos de retroalimentación de la dependencia y el estancamiento

La causa profunda de esta evolución radica en el modelo de desarrollo agroindustrial (y el modelo de desarrollo económico en general) que ha seguido Perú. Este modelo podría esquematizarse de la siguiente manera:

Establecido el control oligopólico de la industria alimentaria, las políticas de abaratamiento del costo de vida (y de los salarios) aplicadas por los gobiernos del país subdesarrollado confluyen con las políticas de promoción de exportaciones de

excedentes agrícolas por parte de los gobiernos de los países desarrollados. Los precios internos de los cereales, lácteos y oleaginosas tienden a ser fijados no tanto por los costos internos de producción sino por el costo de importarlos con créditos blandos y otras facilidades.

Los precios relativos de los alimentos con gran componente importado bajan respecto de los alimentos nacionales, desplazándolos gradualmente de la dieta de la población. A la disminución de los precios de los productos agrícolas nacionales (debido a la desleal competencia de los importados) se suma de reducción de la demanda de alimentos nacionales por parte de la agroindustria y la población consumidora. Estancada la agricul-

tura, se instala un círculo vicioso; aumentan las importaciones porque no crece la producción interna y las importaciones contribuyen a profundizar ese estancamiento (véase la gráfica 2).

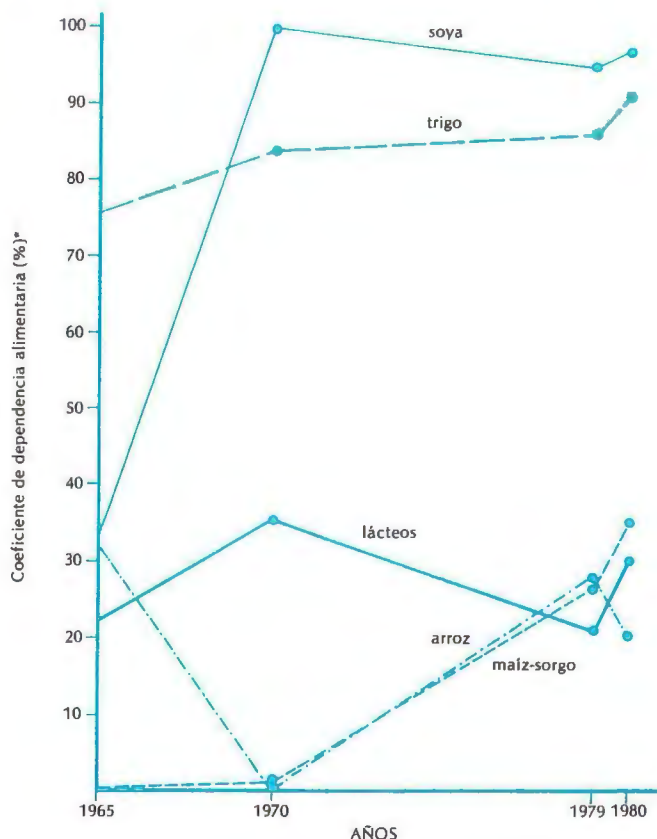
El punto de partida de este proceso no es necesariamente el control oligopólico de la industria alimentaria. En algunos casos este control puede haber sido establecido o reforzado por la política de importaciones de alimentos. De todos modos, el resultado final es siempre: *oligopolio en la industria alimentaria, creciente dependencia de importaciones y estancamiento agropecuario nacional.*

Hay un hecho que confirma algunas de las aseveraciones anotadas: el grado de dependencia de abastecimiento importado por parte de la industria alimentaria es *mayor* que la dependencia global del país. En otras palabras: la mayor parte de las importaciones tiene como destino los oligopolios alimentarios: 99.7% del trigo que utiliza la rama molinera es importado, así como 76% de la leche usada por la rama de lácteos, 45% del maíz, 99% de la soya y 72% de la cebada cervecera.

La industria alimentaria oligopolizada se constituye de este

GRÁFICA 1

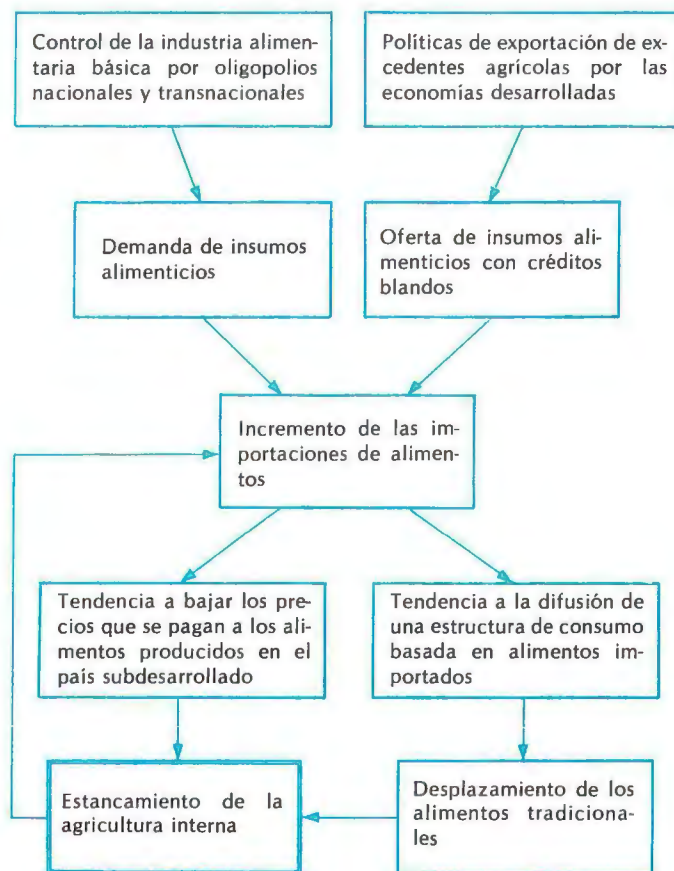
Profundización de la dependencia alimentaria



*CDA: Importaciones/disponibilidad (importaciones más producción nacional). Fuente: cuadro 3.

GRÁFICA 2

Mecanismo de retroalimentación del estancamiento agropecuario dependiente



modo en el eje del modelo agroindustrial del país subdesarrollado.⁶

En el caso peruano, vale la pena detenerse en la presentación de algunas ramas alimentarias en las que este esquema aparece con nitidez. A ello se dedica la siguiente sección.

EL OLIGOPOLIO ALIMENTARIO EN PERU

En varios trabajos se ha analizado el sistema alimentario peruano desde el punto de vista del consumo.⁷ En ellos se ha comprobado que casi la mitad de la población del país sufría deterioro físico y mental como consecuencia de la des-

6. El énfasis en este mecanismo de estancamiento de la agricultura subdesarrollada no debe tomarse como negación de otros factores tanto o más importantes como causas del atraso de la agricultura del Tercer Mundo. En particular, el sistema latifundio-minifundio y las políticas económicas favorables a la exportación agrominera deben considerarse también como causas del atraso agropecuario.

7. Véase especialmente Carlos Amat y León y Dante Curonisy, *El consumo de alimentos en el Perú y sus efectos nutricionales*, 1972 (mimeo.), octubre de 1979. También, de los mismos autores, *Economía política de la alimentación* (en prensa), que resume sus investigaciones en este caso.

nutrición en 1972. Ese año puede considerarse normal o de recuperación económica: la tasa de crecimiento fue de 5.8%, la inflación de sólo 7.2% y la balanza comercial positiva.⁸

Tras varios años de crisis económica, las más recientes estimaciones (primer semestre de 1978) indican que el estrato bajo de Lima Metropolitana (estrato que incluye más de 50% de las familias) ingería per cápita diariamente 1 752 calorías y 34.5 gramos de proteínas. La FAO recomienda 2 492 calorías y 56.2 de proteínas per cápita/día.⁹ Es obvio que la ya dramática situación nutricional de la población peruana ha empeorado en los últimos años.

Los estudios basados en la ENCA de 1972 (Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos) establecieron la composición aproximada de las canastas de consumo de las familias bien nutridas de Lima, otras ciudades y áreas rurales.¹⁰ Se sabe, por ejemplo, que la base de la alimentación de las familias rurales son los tubérculos, las raíces y los cereales, y que las familias de Lima consumen más hortalizas, lácteos, carnes, huevos y frutas que las familias rurales.

Sin embargo, ya en 1972 se observa que los alimentos basados en insumos importados tienen notoria presencia en ambos tipos de dietas. Según las estimaciones citadas, aunque Lima consumía 53% de la harina y el pan, 29% de los fideos, 34.5% del aceite vegetal y 56% de la leche evaporada, en el área rural se consumía 20% de la harina para pan, 44% de la harina para fideos, 30% del aceite vegetal y 10% de la leche evaporada. En los últimos años debe haberse incrementado en términos absolutos y relativos la participación de los alimentos importados en el consumo alimenticio rural y urbano (aunque haya bajado el consumo per cápita).

Dependencia y oligopolio en alimentos básicos o bienes-salario

Más de la mitad de las familias peruanas gasta en los derivados de trigo, lácteos, oleaginosas y maíz amarillo más de 30% de sus ingresos.

La característica más relevante del sistema alimentario peruano es el alto grado de oligopolio transnacional y nacional presente en cuatro de las ramas industriales de bienes-salario más importantes: molinería, alimentos balanceados-avícola, oleaginosas y lácteos.¹¹

Con excepción de la rama azucarera, cooperativizada por la reforma agraria en 1969, las cervecerías y tabacaleras, en la gráfica 3 se sintetizan los aspectos claves del sistema alimentario y agroindustrial en 1980.

8. Véase M. Lajo, "Desarrollo económico peruano: del Plan Inca al Plan Túpac Amaru", en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 2, febrero de 1978, pp. 197-205.

9. Véase ECO, *Crisis en el campo y política agraria*, Lima, 1979, citando a *Actualidad Económica*, núm. 10, noviembre de 1978.

10. Amat y Curonisy, *op. cit.*

11. La concentración oligopólica y la presencia de transnacionales en las ramas de consumo no básico son generales en todos los países latinoamericanos.

Mientras que cerca de un millón y medio de unidades agropecuarias producen los alimentos no elaborados (papas, menestras, hortalizas, frutas, etc.), siendo 85% de ellas menores de 5 hectáreas, un reducido grupo de empresas agroindustriales produce más de 80% de los alimentos elaborados básicos (harina para pan, fideos, aceites y margarinas, alimentos balanceados para pollos y huevos, leche evaporada y recombinada).

La mayor parte del abastecimiento importado es provisto por Bunge Corporation, Cargill, Dreyfus, Continental Grain, New Zealand Dairy Board y la Junta Nacional de Granos de Argentina.

Hasta 1970 la mayoría de las importaciones se hacía en forma directa por las agroindustrias privadas. Desde entonces, empresas estatales como la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) realizan las importaciones y las venden después a las industrias elaboradoras. Desde 1973 el gobierno peruano aplicó subsidios a los alimentos elaborados a través de un discutido mecanismo: vendía a la agroindustria insumos a precios menores de lo que costaba comprarlos en el mercado internacional y comercializarlos.

Los productos de las empresas elaboradoras de harina, lácteos, oleaginosas y alimentos balanceados estaban sometidos a *control de precios*. Éste consistía en que el Estado decretaba los precios después de considerar los pedidos de reajuste —fundamentados en estudios de costos con carácter de "declaración jurada"— hechos por las mismas empresas. Dado el alto grado de monopolio en esta industria, no es aventurado sostener que los márgenes de ganancia monopólicos fueron mantenidos y tal vez incrementados a pesar del control de precios. Ello resultó más fácil por la modalidad que adoptó el otorgamiento de "subsidios al consumidor". Nadie ha podido sostener hasta ahora que los subsidios otorgados por la vía del abaratamiento de insumos importados fueran trasladados íntegramente a los consumidores.

En cambio, es evidente que el abaratamiento relativo de los alimentos elaborados con insumos importados (subsidiados por los gobiernos de los países desarrollados y nuevamente subsidiados por el gobierno peruano) permitió aumentar las ventas de tales alimentos o, por lo menos, mantenerlas a pesar de la reducción del ingreso real de la mayoría de la población. Este mantenimiento se debió también a la normal inelasticidad-precio de la demanda de bienes de consumo indispensables como pan, leche, fideos, aceites y huevos.

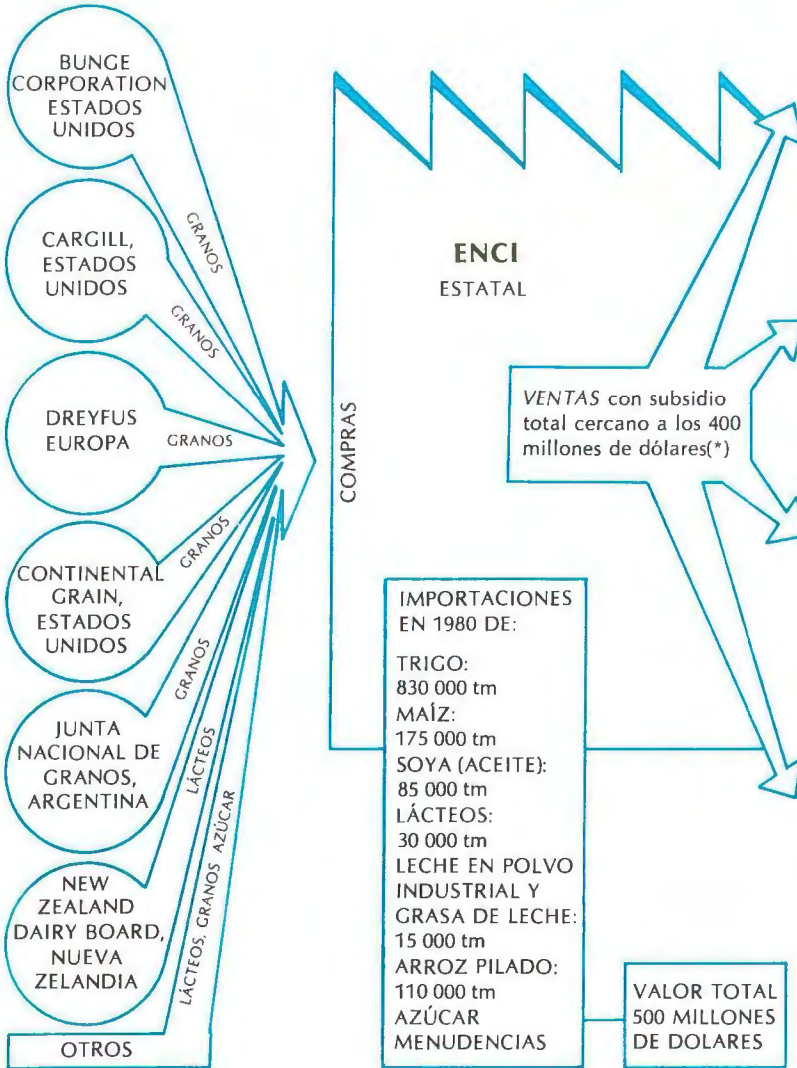
En 1980, por ejemplo, 90% del trigo subsidiado fue comprado por las empresas de Nicolini, del grupo Bunge & Born y de Cogorno. Las compras de trigo nacional por estas empresas fueron absolutamente marginales. Los mismos grupos Nicolini y Bunge & Born y la transnacional Ralston Purina absorbieron 85% del maíz duro. Estas tres empresas conforman el oligopolio de los alimentos balanceados. El 77% de la soya subsidiada se dirigió a los grupos Bunge & Born, Romero y a la empresa Pacocha, asociada a la Unilever. De la leche evaporada subsidiada, 90% se canalizó a las filiales peruanas de Carnation y Nestlé y a las pasteurizadoras Unileche-Maranga y ECASA.

El monto total del subsidio entregado de ese modo fue de aproximadamente 400 millones de dólares (alrededor de 180 000 millones de soles). Obsérvese que el costo total de las importa-

GRÁFICA 3

Perú, 1980: estructura del abastecimiento de insumos alimenticios importados y oligopolios alimentarios (cifras aproximadas)

Transnacionales abastecedoras de los alimentos importados por Perú



OLIGOPOLIOS DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA:

<p>TRIGO 90% va a 3 grupos</p>	<p>Grupo Nicolini (50%) Grupo Bunge y Born (30%) (incluye Molinera Santa Rosa, SIDSUR) Cogorno (13%)</p>	<p>HARINA Panaderías PAN</p>
<p>Nota: La cantidad de trigo nacional que compran estas empresas es ínfima</p>		
<p>MAÍZ DURO: 85% va a 3 empresas</p>	<p>Grupo Nicolini (45%) Grupo Bunge y Born (17%) Ralston Purina (23%)</p>	<p>Nicovita Vitaovo (alimentos balanceados) Granjas avícolas POLLOS Y HUEVOS</p>
<p>Nota: En los últimos años el uso del maíz importado ha bajado en 1980 sólo 1/3 del maíz duro fue importado.</p>		
<p>SOYA 77% va a 3 grupos</p>	<p>Grupo Bunge y Born (40%) Grupo Romero (22%) Pacocha - Unilever (15%)</p>	<p>ACEITE MARGARINA</p>
<p>Nota: Junto con los aceites de pepita, de pescado y de palma, la soya es el principal insumo del aceite comestible (casi 50% del volumen)</p>		
<p>LECHE 90% va a 4 empresas</p>	<p>Gloria - Carnation Berckemeyer (50%) Perulac - Nestlé (15%) Unileche - Maranga (15%) Egasa (10%)</p>	<p>LECHE EVAPORADA LECHE RECOMBINADA</p>
<p>Nota: 76% de la leche procesada en Perú es importado.</p>		
<p>(*) Podría decirse que ENCI compró alimentos por 500 millones de dólares y los vendió a los grupos monopólicos de la industria alimentaria a 100 millones de dólares. El Tesoro absorbió los 400 restantes.</p>		

ciones de alimentos en 1980 fue cercano a los 500 millones de dólares. Los subsidios, en consecuencia, llegaron a cubrir 80% del valor que deberían haber pagado las empresas procesadoras por los insumos alimenticios importados. Lo clave aquí es determinar: 1) si tal monto de subsidios se trasladó íntegramente al consumidor; 2) si los subsidios se fijaron sobre cálculos que incluían ganancias exageradas para el oligopolio alimentario (si eso hubiera ocurrido, el monto global de los subsidios podría haberse reducido sin aumentar los precios al consumidor final). Volveremos sobre esto más adelante.

En la gráfica se señalan también las proporciones y la importancia del abastecimiento nacional del oligopolio. Ya se dijo que las compras de trigo nacional son marginales (7%). Carnation-Gloria y Perulac-Nestlé compran entre 50 y 30 por ciento de sus insumos lácteos en el país y Unileche-Maranga y EGASA (pasteurizadoras de Lima), entre 25 y 35 por ciento. Como la producción de soya en Perú es incipiente, las compras nacionales son también marginales, aunque las de aceite de semilla de algodón, aceites de pescado y soya son más importantes. De todos modos, entre 40 y 50 por ciento de la materia prima oleagi-

CUADRO 4

Perú: volumen de producción registrado de los principales alimentos, 1979^a
(Miles de toneladas métricas)

Alimentos elaborados		Alimentos no elaborados	
Harina de trigo	667 022	Papa ^a	1 216 095
Alimentos balanceados	452 678	Arroz	557 500
Azúcar rubia	281 116	Cebolla	132 020
Azúcar blanca	267 359	Carne de vacuno	88 620
Leche evaporada ^b	241 917	Tomate	64 240
Carne de aves	118 400	Huevos	58 200
Aceites	99 066	Ajos	9 448
Leche recombinada	87 855		
Grasas	50 992		
Leche pasteurizada	5 907		

a. El volumen considerado en el cuadro es el que registran los programas de abastecimiento de cada producto. No coinciden algunas veces con la estadística de producción anual agropecuaria. En el caso de la papa, la estadística señala 1 700 000 ton métricas. La diferencia puede deberse a que en los programas de abastecimiento se dejaría de lado la producción de autoconsumo.

b. Equivalente a leche fluida.

Fuente: Elaboración propia basada en Ministerio de Agricultura y Alimentación, DGC, Oficina de Programación, *Programa de Abastecimiento 1980*.

nosa es importado (soya y aceite de pescado). El *maíz duro* nacional a mediados del decenio de los setenta, se redujo a 30% de las compras totales de Nicolini, Bunge y Purina. Hacia 1979 y 1980 esa proporción fue aumentando hasta 60 y 70 por ciento, pero en 1981 se ha revertido la tendencia bruscamente en favor de una mayor proporción de maíz importado (lo cual parece resultado de la política de expansión de las importaciones y del debilitamiento de la ENCI, encargada también de algunas compras de maíz nacional).

La perspectiva de este ensayo no es el consumo sino la estructura productiva. En particular, debe distinguirse entre los alimentos no elaborados, los de exportación y los elaborados. Se ha señalado antes que en 1981 la exportación de azúcar casi habrá desaparecido, y las de café, algodón y lana apenas sobrepasarán en total 250 millones de dólares. Hay una clara tendencia a la disminución de la importancia de la agricultura de exportación tradicional. El café, el pescado y en menor medida el azúcar son los únicos alimentos exportados en proporción considerable.¹²

Los principales alimentos no elaborados, por su parte, pierden terreno como componentes de la alimentación de los peruanos: la disminución de la producción de autoconsumo, el estancamiento o la disminución de la producción agropecuaria interna, el avance de los alimentos agroindustriales de alto componente importado se reflejan —incluso físicamente— al comparar los volúmenes de algunos alimentos elaborados y no elaborados que consume la población peruana en un año (cuadro 4).

12. No se cuenta con cifras definitivas de exportaciones alimentarias "no tradicionales": pescado congelado, Nescafé, pollo, huevo, fi-deos, etcétera.

Las importaciones de trigo, maíz duro, soya y lácteos alcanzarán fácilmente el equivalente de dos millones de toneladas anuales. Su peso físico pronto podrá equipararse a la suma del consumo anual de papas, camote, yuca y plátano de toda la población peruana. Téngase en cuenta, al analizar el cuadro, que prácticamente la totalidad del trigo para harina es importado, así como alrededor de la mitad de los insumos de leche, alimentos balanceados (pollos y huevos) y aceites y grasas comestibles.

Conviene por ello analizar con más detalle el oligopolio de los alimentos básicos elaborados en Perú.

Algunos casos particulares

En las gráficas 4, 5, 6 y 7 se establecen las relaciones básicas de abastecimiento y se anotan las cifras cruciales de las principales líneas de productos alimentarios en 1980. En cada gráfica puede observarse casi siempre lo siguiente:

a] Las principales empresas internacionales que abastecen de trigo, maíz, lácteos y soya a Perú.

b] La importancia, región o número de abastecimientos nacionales de tales productos para los oligopolios. Ello permite precisar la importancia de la articulación de la agroindustria con la agricultura de lácteos, trigo, maíz y oleaginosas.

c] La composición de los insumos (nacionales e importados) y su costo.

d] Las importaciones estatales (ENCI) de los insumos alimenticios y su canalización hacia las empresas procesadoras, que los reciben a precios subsidiados, y su valor aproximado.

e] El control de la industria procesadora por un reducido número de empresas y los montos de su producción y precios (antes del 4 de enero de 1981).

f] La presencia de empresas menores de procesamiento, el volumen de la producción anual por producto, etcétera.

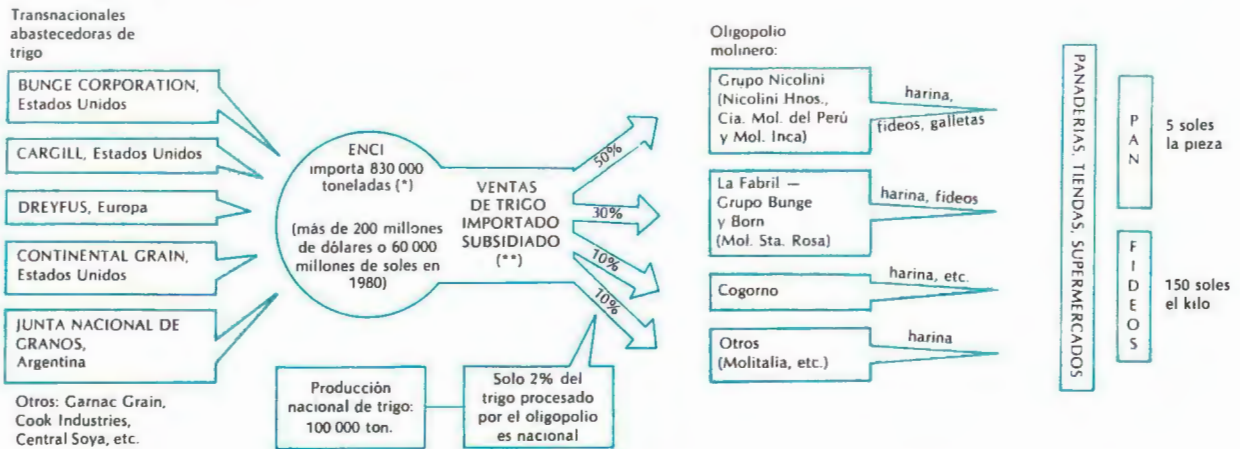
No se detallará aquí cada caso¹³ Lo importante es que en todos ellos se repiten las mismas estructuras de abastecimiento, de relación con la agricultura nacional, de absorción oligopólica de los insumos alimenticios importados y subsidiados y de control de la mayor parte de cada mercado por unas pocas empresas.

Queda también explícito el papel de las empresas estatales: intermediarias entre oligopolios, han actuado como agentes importadores de los oligopolios de la industria alimentaria, abaratando los costos de sus clientes mediante subsidios públicos. A menudo la empresa estatal comercializadora ha comprado caro a una empresa transnacional para vender barato a otra filial de la misma empresa instalada en el país. Las compras de cereales a Bunge Corporation destinadas a empresas de Bunge & Born instaladas en Perú son un ejemplo.

13. Un análisis de cada rama se publicó en *El Diario de Marka*, Lima, 4 de enero de 1981, pp. 1-17.

GRÁFICA 4

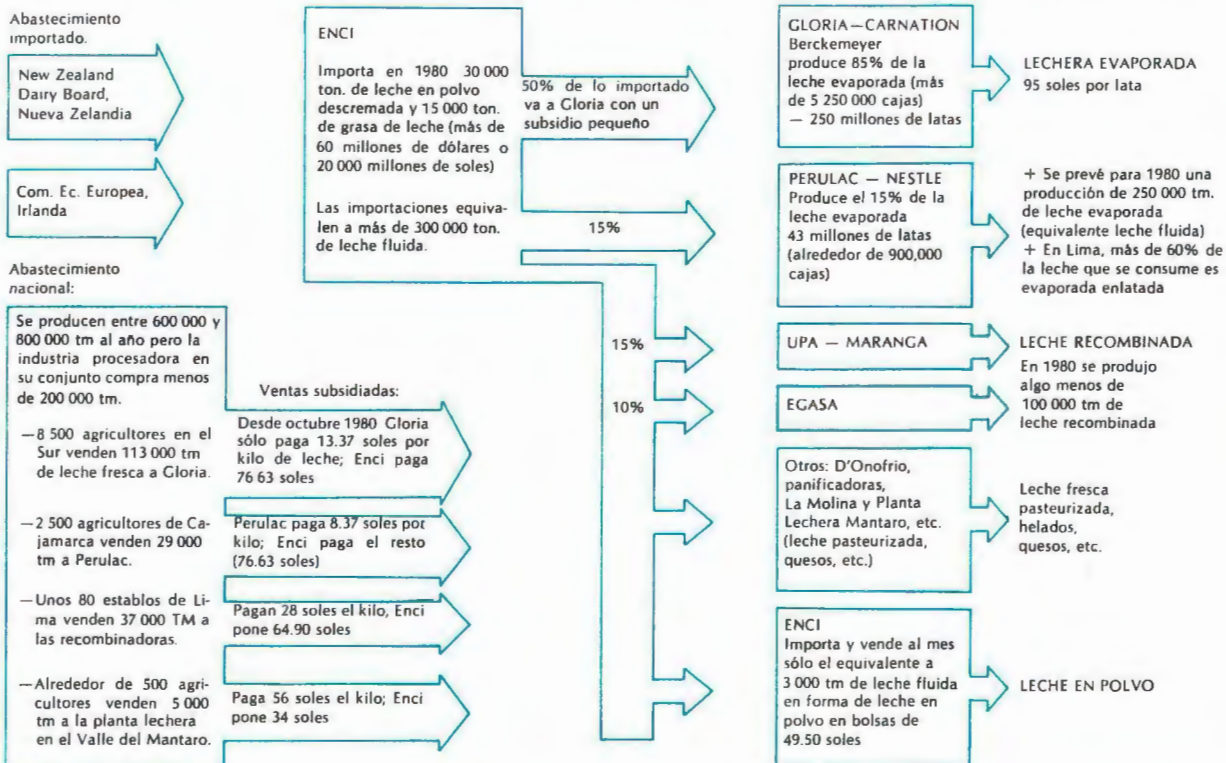
Perú, 1980: estructura del abastecimiento de la industria molinera (insumos de pan y fideos, cifras aproximadas)



(*) Como casi toda la harina del pan que se consume en Perú es importada, la devaluación encarece el costo (en soles) del trigo importado, la harina, el pan y los fideos.
(**) Para evitar que suba mucho el precio del pan y los fideos, el gobierno vende a Nicolini, Sta. Rosa, Cogorno, etc. el trigo a menor precio del que le cuesta importarlo. El cálculo de los subsidios depende de una declaración jurada sobre los costos de esas empresas oligopólicas.

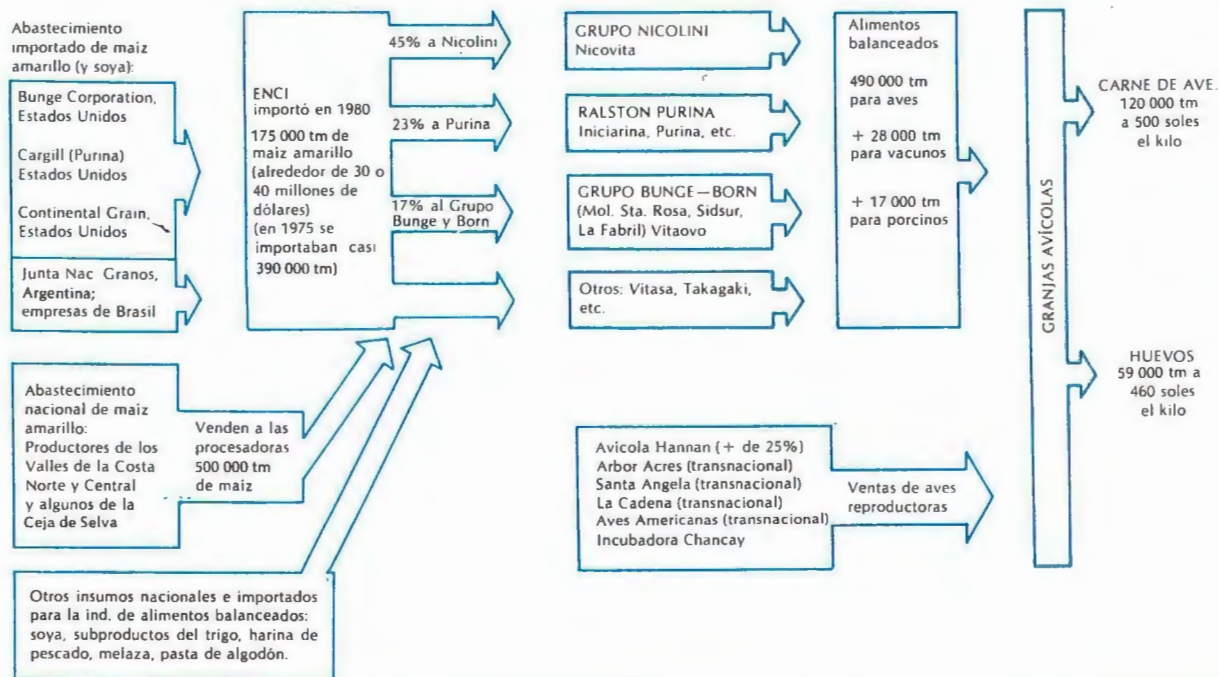
GRÁFICA 5

Perú, 1980: estructura del abastecimiento de la industria de lácteos (cifras aproximadas)



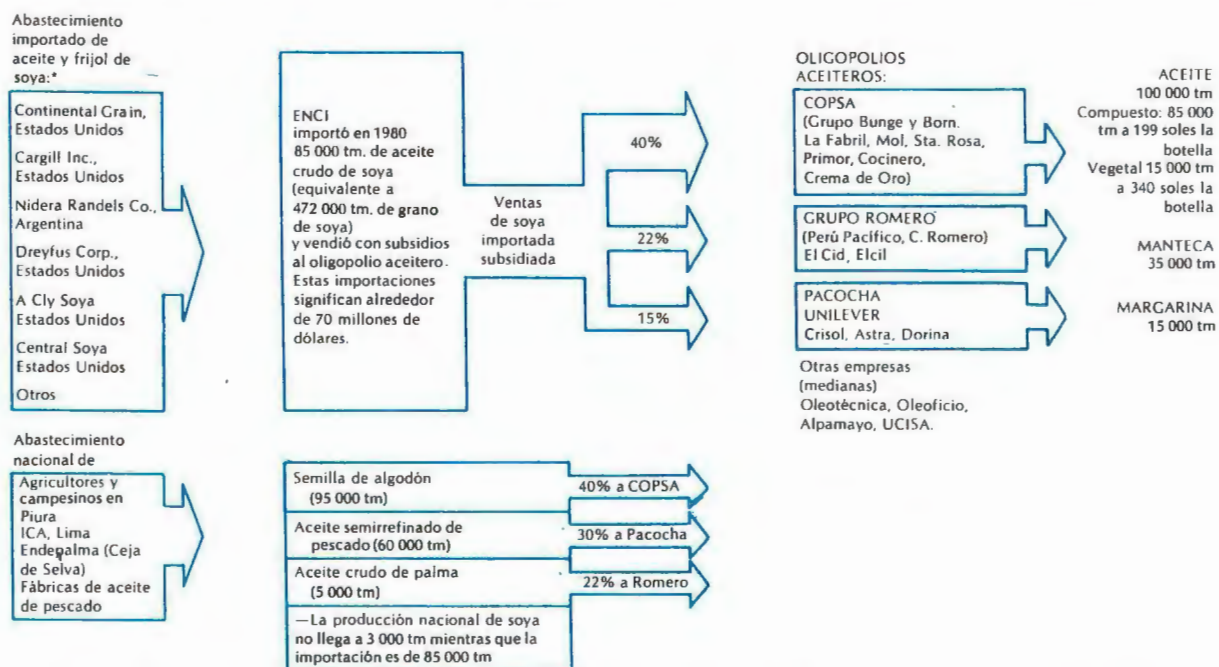
GRÁFICA 6

Perú, 1980: estructura del abastecimiento de la industria de alimentos balanceados, pollos y huevos (cifras aproximadas)



GRÁFICA 7

Perú, 1980: estructura del abastecimiento de la industria de aceites y grasas comestibles (cifras aproximadas)



(*) Estas ventas de frijol y aceite de soya — como las de trigo, maíz y arroz — son facilitadas por la Ley Pública 480 y la empresa estatal norteamericana COMMODITY CREDIT CORPORATION. En el primer caso las compras se pagan en 21 anualidades con tres años de gracia y 3% de interés. En el segundo se paga 10% al realizar la compra y embarcar y el resto en tres años a la tasa de interés vigente en Estados Unidos

CUADRO 5

Perú 1981. valor estimado de la producción de las principales empresas procesadoras de algunos alimentos (millones de soles y de dólares)^a

Empresa	Harina de trigo (1)	Aceite (2)	Manteca (2)	Margarina (2)	Alimentos balanceados (4)	Lácteos (3)	Total	
							Millones de soles	Millones de dólares
Nicolini	39 883				17 609		57 492	152
Cía. Molinera Santa Rosa	21 375				8 077		29 452	78
Molitalia	4 724						4 724	27
Cogorno	10 333						10 333	12
Grupo Romero		10 970	689				11 659	31
Pacocha		6 870	1 227	2 526			10 623	28
COPSA		9 740	1 076	3 336			14 152	37
Oleotécnica			593				593	2
Oleoficio			463				463	1
Purina					11 653		11 653	31
EGASA - Maranga						5 596	5 596	15
UPA						4 073	4 073	11
Gloria S.A						37 962	37 962	100
Perulac ^b						6 640	6 640	18
Otros	11 682	12 901	179	309	19 246	1 084	45 401	120
Total en millones de soles	87 997	40 481	4 227	6 171	56 585	55 355	250 816	663
Total en millones de dólares	233	107	11	16	150	146	663	

a. La estimación toma como producción base la de 1979 y como precios de venta de los productos los promulgados el 4 de enero de 1981. El tipo de cambio es de 378 soles por dólar.

b. Sólo se consideran las ventas de leche evaporada.

Fuente. Elaboración propia con base en los *Programas de Abastecimiento 1980* del Ministerio de Agricultura. Las cantidades de los productos se han tomado de los respectivos programas: (1) harina de trigo, p. 3; (2) aceites y grasas, p. 3; (3) lácteos, p. 10; (4) alimentos balanceados, tomado de Jorge Díaz y Mariluz Morgan, *Las transnacionales en la agroindustria peruana: el caso de los alimentos balanceados y los sembradores de maíz*, Eco, 1978, p. 12.

Monto de ventas y tamaño de mercados

Para tener una idea del orden de magnitud de las ventas anuales de las principales empresas procesadoras de alimentos se ha tomado en cuenta el volumen producido de harina de trigo, aceites y grasas, alimentos balanceados y lácteos en 1979 y los precios establecidos en enero de 1981 (véase el cuadro 5).

La mayor parte de las empresas consideradas producen varios artículos que no se incluyen aquí; no están considerados, por ejemplo, fideos y galletas producidos por las molineras ni los derivados no comestibles de la industria oleaginosa. En los lácteos se consideran sólo los leches recombinadas y evaporadas. El grupo más importante es Nicolini, que vende 152 millones de dólares de harina de trigo y alimentos balanceados; lo siguen Gloria y el grupo Bunge (Molinera Santa Rosa y Sid-Sur), con ventas de 100 y 78 millones de dólares, respectivamente. La empresa COPSA, también del grupo Bunge, vende grasas por 37 millones de dólares y el grupo Romero, 31 millones. Pacocha-Unilever y Ralston Purina venden 28 y 31 millones de dólares en grasas y alimentos balanceados, respectivamente. Nestlé vende 18 millones de dólares de leche evaporada.

En esta estimación, las ventas anuales de los seis alimentos básicos considerados llegan a 663 millones de dólares. Si se agregara azúcar, arroz, cerveza y el resto de los alimentos elaborados, esta

cifra se ubicaría probablemente entre 1 600 y 2 000 millones de dólares. Pueden considerarse mercados grandes los de alimentos balanceados, cerveza, harina de trigo, azúcar, leche evaporada, aceite y fideos (ventas anuales entre 70 y 250 millones de dólares). Son mercados medianos los de galletas y leche pasteurizada (ventas anuales mayores a 20 millones de dólares), y pequeños los de los restantes alimentos elaborados. Es interesante observar que las ventas del oligopolio molinero (harinas y alimentos balanceados) se acercan a 500 millones de dólares anuales. Las de los oligopolios de lácteos y oleaginosas sobrepasan 150 y 130 millones de dólares, respectivamente. Estas cifras permiten tener una idea más precisa de las magnitudes que están en juego en las políticas de precios y subsidios que se discutirán más adelante.

EL SISTEMA ALIMENTARIO Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS RECIENTES

La política económica alimentaria (1968-1976)

En el marco de una estrategia de desarrollo basada en el incremento de la participación del Estado en la economía, el control de algunas áreas estratégicas de la producción y la comercialización, el proteccionismo a la industria nacional y la ampliación del mercado interno mediante reformas como la agraria, de la empresa, etc., el gobierno militar intentó aplicar, de 1968 a 1976, una política alimentaria que puede sintetizarse de la siguiente manera:

a) Control estatal de las importaciones de los insumos alimenticios sin modificar el control oligopólico del procesamiento industrial ni de la comercialización mayorista del producto elaborado.

b) Política de control de precios, tipo de cambio fijo, protección arancelaria del mercado interno de productos procesados, subsidios a la importación de insumos alimentarios para evitar las alzas de precios.

c) Esas políticas tuvieron nocivos resultados: incentivaron el crecimiento de las importaciones alimenticias, al abaratar su

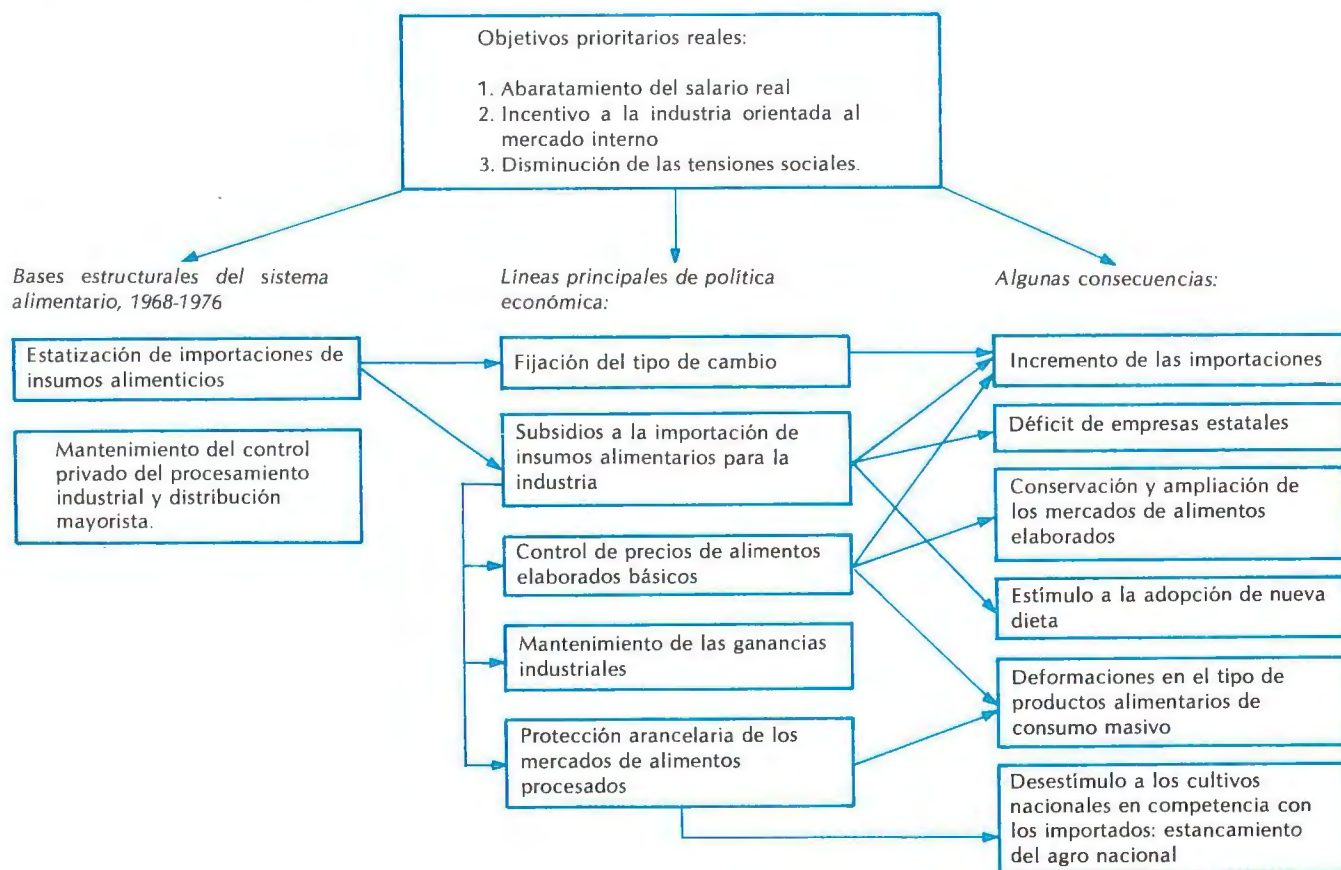
costo mediante subsidios y tipo de cambio subvaluado, provocando importantes déficits en las empresas estatales importadoras, estimulando una dieta basada en alimentos elaborados y ampliando estos mercados. Todo ello contribuyó a desestimular la producción interna de alimentos, neutralizando en muchos casos los efectos que hubiera tenido la modificación de la tenencia de la tierra que se llevó a cabo por medio de la Reforma Agraria.

En la gráfica 8 se resumen las bases, líneas de política principales y consecuencias de la política alimentaria del reformismo militar.

GRÁFICA 8

321097/1

Perú, 1968-1976: la política alimentaria del reformismo militar



Consecuencias generales:

1. El aparato del Estado cumple papeles funcionales a la conservación y ampliación del complejo oligopólico transnacional alimentario.
2. Se favorece la adopción del nuevo tipo de dieta.
3. Al abaratare los precios relativos de los alimentos elaborados, se facilita el desplazamiento de los alimentos tradicionales.
4. Se consolida la adición estructural a las importaciones de la industria dependiente.
5. Se mantienen las irracionalidades del sistema alimentario peruano: consumo masivo de leche evaporada, sustitución de alimentos tradicionales por importados, etc.

La política económica alimentaria del gobierno actual

Desde julio de 1980, el nuevo gobierno civil del presidente Belaúnde intenta una política alimentaria encuadrada dentro de una estrategia de estabilización de tipo neoliberal.

La política de estabilización está basada en la restricción de la oferta monetaria; el mantenimiento del tipo de cambio "real" a través de continuas minidevaluaciones; el aumento de la tasa de interés para lograr que alcance niveles superiores a la tasa inflacionaria; la rebaja de los aranceles para disminuir la protección a la industria nacional, con lo que se espera aumentar la eficiencia del aparato productivo interno; la reducción y eliminación de los subsidios a los alimentos, combustibles y servicios públicos; el otorgamiento de incentivos a la inversión externa, especialmente en minería y petróleo; el pago puntual de la cuantiosa deuda externa del país, y la liberación de las importaciones en general.¹⁴

La estrategia de desarrollo que se expresa en este programa de estabilización implica una disminución sustancial de la participación del Estado en la economía; incluye una redefinición de la política industrial, agropecuaria y minera que otorga prioridad al sector exportador tradicional (minero y petrolero) y, en menor medida, al sector industrial de exportación no tradicional.

En ese sentido, el mercado interno, especialmente el que atiende a las necesidades básicas de la mayoría de la población, podría resultar más deprimido. Esto es, precisamente, lo que se ha observado en la política de remuneraciones del régimen: los reajustes de sueldos y salarios no han compensado la pérdida de poder adquisitivo resultante de la inflación.

En el campo agrario y alimentario, las políticas del nuevo Gobierno se expresan en la Ley de Promoción y Desarrollo Agropecuario, promulgada el 17 de noviembre de 1980, y en la reestructuración del sector público agrario y alimentario (Ley Orgánica del Sector Agrario).

Algunas de las orientaciones centrales de la primera permiten delinear el marco general de la política agraria y alimentaria del régimen.

a) En materia de *producción y comercialización interna*, la Ley elimina los intentos de planificación de los cultivos básicos realizados por el gobierno militar (núcleos de productores, cierta programación de cultivos, etc.) y declara la libertad de comercialización de productos agropecuarios.

14. Los voceros oficiales afirman que esta liberación de importaciones contribuye al combate contra la inflación, ya que evita la emisión monetaria excesiva resultante del saldo positivo en la balanza de pagos y, por otro lado, contribuiría a reducir los precios de las manufacturas elaboradas en el país mediante la competencia con manufacturas importadas, al reducirse la "ineficiencia" derivada del proteccionismo. Si se supone que la emisión monetaria es la causa única o principal de la inflación y que el mercado internacional es de competencia perfecta (y no tanto o más oligopólico que el mercado peruano), estas afirmaciones serían correctas. Como los supuestos no son válidos, la argumentación se descubre como justificación ideológica de los intereses económicos que buscan la transnacionalización total de la economía peruana.

b) Respecto de la *política de precios y subsidios*, se suprimen los controles y regulaciones de precios, aunque podrían implantarse en "circunstancias excepcionales"; se establece que los subsidios al consumo — cuando los haya — tendrán carácter temporal. Se establece la posibilidad de que haya precios de garantía o de refugio para algunos productos

c) La ley libera completamente *la importación y comercialización interna y externa* de productos y subproductos agrarios y de insumos de uso agrario, eliminándose la exclusividad estatal en importaciones de alimentos básicos y fertilizantes. Esto significará devolver a los oligopolios de la industria alimentaria la facultad de importar insumos libremente. Como además no habrá controles de precios, la producción agrícola en su conjunto se enfrentará a la competencia de los productos agropecuarios importados.

d) Se establecen importantes incentivos tributarios mediante reducción y exoneración de diversos impuestos a las personas y empresas dedicadas a la "actividad agraria" (ésta se define de manera tan amplia que podría incluir a los oligopolios alimentarios, aunque esto sólo se confirmará en el reglamento de la ley). Se extienden hasta 1999 las exoneraciones tributarias preexistentes. Las reinversiones de utilidades también gozarán de liberaciones de impuesto.

e) Se estimula la creación de empresas privadas de servicios y asistencia técnica.

f) En cuanto a la *política crediticia*, se autoriza la hipoteca de la tierra como garantía por los préstamos, lo que se ha señalado como abrir la posibilidad de reconcentración de la tierra, aunque la ley estipula la intervención del Ministerio de Agricultura en caso de remate del predio agrario.

g) Se modifican algunas disposiciones de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, permitiéndose la adjudicación de amplias extensiones de tierras a empresas extranjeras. En la ley anterior se imponía la participación obligatoria del Estado en este tipo de proyecto de desarrollo forestal, agrícola o pecuario. Éste es, al parecer, uno de los *principales objetivos reales de la ley*.

h) Se concluye el proceso de afectación de tierras con fines de reforma agraria.

i) Finalmente, se establece la posibilidad de reestructurar las empresas reformadas (Cooperativas Agrarias de Producción, SAIS) o de cambiar su organización empresarial.

La nueva Ley Orgánica del sector público agrario reorganiza este Ministerio, cuyas funciones respondían a las políticas del gobierno anterior que enfatizaban las tareas de reforma agraria y de regulación de la producción y comercialización. De hecho, aunque la agricultura es declarada como primera prioridad de la política gubernamental, la asignación presupuestaria a este sector público (sólo 5% del gasto público) y el debilitamiento de muchas funciones parecen demostrar lo contrario.

En el proyecto de desarrollo que llevó adelante el gobierno militar hasta 1975-1976, la reforma agraria estaba destinada a eliminar el latifundio y los regímenes de trabajo precapitalistas. También se puso mucho énfasis en grandes proyectos de riego

—sobre todo en la costa— para ampliar la frontera agrícola. Sin embargo, la política económica general permitió que la estatización de las importaciones y la fijación de los subsidios a los insumos alimenticios favorecieran la consolidación y el fortalecimiento del oligopolio de la industria alimentaria; el efecto principal de esta política fue contribuir al estancamiento de la producción agropecuaria interna.

De 1976 a 1980 no ha existido un proyecto de desarrollo a largo plazo sino, más bien, un proceso de “transferencia de poder a los civiles”, junto con diversos esfuerzos de estabilización para solucionar la peor crisis económica de Perú en el siglo XX.

El proyecto que se intenta aplicar desde 1980 es muy similar al aplicado ya en países como Chile y Argentina. Como respuesta a las ineficiencias y deformaciones de la política proteccionista de industrialización por sustitución de importaciones, el modelo neoliberal pretende que el mercado libre impondrá la eficiencia y finalmente el desarrollo.

La agricultura y la alimentación no constituyen una excepción en el esquema teórico y de política económica del modelo neoliberal. Se supone que Perú tiene “ventajas comparativas” en determinados cultivos y que debe concentrar en ellos su esfuerzo productivo, importando los alimentos que no pueda producir. Se supone que existen “precios realistas” que el mercado internacional y el mercado nacional “liberado” reflejarán plenamente. Se oculta que algunos de esos precios realistas incluyen ganancias excesivas de ciertos oligopolios internacionales y también subsidios gubernamentales a la exportación de excedentes agropecuarios de los países desarrollados. Se ignora la composición mayoritariamente minifundista y andina de los productores agropecuarios de Perú, los que pese a su rudimentaria tecnología ya han resistido durante varias décadas la competencia de los cereales, lácteos y oleaginosas importados, producidos por las agriculturas más avanzadas (no hace falta recordar la asombrosa productividad agrícola estadounidense de cereales o la de Nueva Zelandia en lácteos).

La política alimentaria del nuevo régimen, en nuestra opinión, profundizará las deformaciones del sistema alimentario peruano. Si de ventajas comparativas se trata, lo más probable es que Perú no debiera tener agricultura alimentaria porque resultaría más barato comprar excedentes con subsidios desde países desarrollados.

En cuanto a los “precios realistas”, eliminar la ineficiente y contraproducente intervención estatal dejaría al arbitrio de un reducido número de empresas oligopólicas nacionales y transnacionales, la facultad de fijar tales precios realistas. Piénsese, por ejemplo, en el mercado internacional de granos, del cual más de 85% está en manos de cinco empresas transnacionales.

Las consideraciones anteriores hacen necesario formular una propuesta nueva, que supere las limitaciones tanto del reformismo proteccionista como de su respuesta neoliberal.

LINEAMIENTOS DE UNA REFORMA DEL SISTEMA ALIMENTARIO

Esta propuesta es sólo un aspecto de una estrategia más global de desarrollo nacional, que tome como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías

de la población y que postule la viabilidad del desarrollo económico de la nación peruana.

El sustento de este proyecto está constituido por el bloque social afectado negativamente por los proyectos reformistas y neoliberal: los trabajadores asalariados (obreros y empleados) urbanos y rurales, los campesinos, pequeños y medianos comerciantes y empresarios, los subocupados y desocupados.

La propuesta parte del concepto de *sistema alimentario*, lo que implica que la transformación incluye la producción agropecuaria, la comercialización y el procesamiento agroindustrial, el marco de la política económica general y las relaciones de intercambio internacional de alimentos. Trata por ello de evitar la fragmentación observada en el pasado entre una política de reforma de la tenencia de la tierra y la simultánea política de incremento de las importaciones de alimentos y de consolidación del oligopolio en la industria y el gran comercio distribuidor de alimentos.

No se pretende exhaustividad. Tan sólo se trata de señalar algunas ideas para un futuro trabajo más completo.

Objetivos

1) Alcanzar la *seguridad alimentaria* de la población y del país superando las actuales tendencias hacia una mayor dependencia de importaciones o hacia la vigencia ciega del principio de las ventajas comparativas en la producción agropecuaria.

2) Romper el control oligopólico del sistema alimentario peruano por el gran capital nacional y transnacional. Eliminar las rentas monopólicas es el primer paso en la búsqueda de la eficiencia.

3) Revertir la tendencia hacia el incremento de las importaciones de alimentos básicos, haciendo que ellas no vuelvan a consistirse en desestímulo a los cultivos nacionales prioritarios.

4) Cambiar en forma drástica, pero gradual y planificada, el patrón de consumo de la producción. La definición de una *canasta básica prioritaria de alimentos* permitirá coordinar toda la política económica hacia la adopción de un nuevo patrón de consumo y de producción.

5) Convertir a la agroindustria en estímulo y no en obstáculo al desarrollo del agro nacional, evitando que continúe el uso de la agricultura interna como fuente de abastecimiento suplementaria que amortigua las fluctuaciones de costos internacionales para un reducido núcleo de empresas agroindustriales privadas.

El objetivo de *seguridad alimentaria* no implica autarquía sino un mínimo de autosuficiencia en los alimentos estratégicos: cereales, lácteos, oleaginosas, tubérculos y raíces. Ello implica que no se importarán los alimentos más baratos en el mercado internacional si ello atenta contra la producción interna de los bienes de la *canasta básica prioritaria*. Empero, tampoco se podrá mantener una producción interna de esos bienes con productividad muy baja. El esfuerzo debe concentrarse, por tanto, en el aumento de la productividad en la producción interna de los alimentos incorporados a la canasta básica, cubriéndose transitoriamente el déficit con importaciones.

Instrumentos

En lo inmediato, la reforma del sistema alimentario requiere readecuar los instrumentos de política económica a los nuevos objetivos.

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

a) *Democratizar el control de costos y precios de alimentos básicos.* Durante 1981 algunas dependencias del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio han concentrado las facultades de estudiar los costos de los oligopolios alimentarios y de preparar los decretos de reajuste de precios. Aquí se propone que se constituya un Consejo Nacional de Costos y Precios de Alimentos Básicos, integrado por representantes de los industriales y trabajadores de la industria alimentaria, de municipalidades, de los agricultores proveedores de insumos nacionales y del Estado, que supervise y defina los costos y precios del pan, leche, fideos, alimentos balanceados, aceites, pollos y huevos, como un primer paso hacia la disminución y eliminación del control oligopólico de los alimentos básicos. Un proyecto de ley en este sentido fue admitido a debate por unanimidad en la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1980.

b) *Planificar las importaciones de alimentos.* El mismo Consejo Nacional de Alimentos Básicos tendría a su cargo aprobar y supervisar los programas de importaciones, de modo de evitar la competencia desleal que ha sufrido durante largos períodos la agricultura nacional.

c) *Redefinir las políticas de crédito, asistencia técnica, inversiones y comercialización interna.* El mismo Consejo de Alimentos Básicos, o tal vez una instancia más representativa, debiera definir una *canasta básica prioritaria* de alimentos. Las políticas de crédito, inversiones y comercialización se orientarían entonces hacia el apoyo a la producción y el aumento de la productividad en tales productos. La prioridad debería otorgarse no sólo al apoyo a los agricultores comerciales, sino a un apoyo superior a la mayoría de los productores agrarios, que son minifundistas. Ésta sería la única posibilidad de aumentar masivamente el ingreso y el empleo. Los mecanismos concretos se han detallado para el caso de la leche (véase nuestro ensayo "La reforma del abastecimiento de leche en el Perú") pero pueden extenderse para los productores de trigo, maíz, oleaginosas, cebada, cerveza, etc. Las acciones asistenciales aisladas no han tenido ni tendrán resultados significativos.

d) *Evitar las consecuencias de la inflación y la devaluación en la producción agropecuaria; subsidios al productor.* En una economía inflacionaria los campesinos y agricultores suelen sufrir con más intensidad la pérdida del valor real de sus cosechas (a veces pactadas a un precio anticipado para obtener semillas o insumos) y el aumento de los costos de fertilizantes, plaguicidas, herramientas, forrajes, etc. Por otro lado, la única forma de rectificar la heterogeneidad del agro (una minoría empresarial y una mayoría minifundista estancada) es movilizar los recursos mayoritarios mediante el crédito y los fertilizantes y forrajes subsidiados. El incremento de la producción que se obtenga compensaría holgadamente el costo de los subsidios directos al productor nacional. Ello aún es posible a través de la ENCI.

En el *mediano plazo*, deben reformarse íntegramente los sistemas de producción, procesamiento y consumo de los alimentos básicos. Es posible, por ejemplo, ahorrar a la población decenas o cientos de millones de dólares simplemente cambiando los hábitos de consumo (el de la leche evaporada es sólo un ejemplo). Es posible disminuir en magnitudes importantes la importación de granos si se logra reactivar la producción de granos nacionales como quinua y cebada. Sin embargo, gran parte de las reformas específicas (trigo, maíz, alimentos balanceados, lácteos, oleaginosas, azúcar, etc.) implica cambios estructurales que afectarán la distribución del ingreso y el poder económico tan concentrado en Perú. Por ello, es posible que esta reforma requiera el fortalecimiento, el desarrollo o la creación de empresas estatales democratizadas en la industria alimentaria.

En los *lácteos*, la reforma implica sustituir la leche evaporada por la leche en polvo entera, importada al inicio y de producción interna después. En el *trigo* se trata de reactivar la molinería pequeña y mediana de provincias, subsidiando sus compras de trigo nacional y creando efectivos precios de refugio para la producción interna, y estableciendo además un porcentaje mínimo obligatorio de uso de trigo nacional para el oligopolio molinero. En las *oleaginosas* se debe seguir desarrollando la sustitución de la soya importada por la nacional, incrementar la producción de palma aceitera, aguaje (oleaginosa de la selva) y aceite de pescado. En la *línea maíz-alimentos balanceados-avícola*, debe evitarse la reversión (que se observa en 1980-1981) de la tendencia a desplazar el maíz importado por el nacional; debe reevaluarse la política de apoyo al consumo de carne de ave observada en el decenio de los setenta.

En todos los casos se debe apoyar resueltamente la creación de agroindustrias integradas por los productores agropecuarios, lo que es indispensable para el cambio del modelo agroindustrial impulsado por las empresas transnacionales. Esto también permitirá que los productores rurales retengan el excedente rural.

En el *largo plazo*, como parte de una estrategia de desarrollo autocentrado, dentro del sector productor de bienes de consumo de masas, la industria y la agricultura alimentarias deben planificarse democráticamente. Algunas vías para superar el estancamiento actual del agro son: democratizar los circuitos de comercialización, hoy oligopolizados por la agroindustria o el gran comercio; agroindustrializar la agricultura pequeña (lo que sólo es posible en un mercado de alimentos no monopolístico) y planificar de modo estricto las importaciones de alimentos.

El nuevo sistema alimentario se orienta a redefinir el lugar que ocupa actualmente Perú en la división internacional del trabajo; requiere disminuir la importancia de la actividad exportadora (más de 25% del PIB porque implica una *mayor correspondencia entre el patrón de producción y el consumo interno*, tanto en alimentos como en el conjunto de la economía).

Estas son sólo algunas ideas, que requieren estudios más profundos aunque no por ello menos urgentes. Perú no ha tenido un proyecto nacional de desarrollo agroalimentario. Por ello, los distintos gobiernos sólo atinaron a adaptarse a las grandes fuerzas internacionales del sistema alimentario. Los resultados son evidentes, pero también es cierto que aún no son irreversibles las principales tendencias nocivas señaladas en este trabajo. □