

## Perú: efectos sociales y agroalimentarios de las políticas de estabilización y ajuste

Manuel Lajo Lazo\*

En 1990 Perú registró una inflación acumulada anual de 7 649.7% y por tercer año consecutivo su crecimiento fue negativo (-3.9%). Si bien durante toda la centuria la economía peruana ha experimentado ciclos de expansión-recesión, la crisis iniciada a mediados de los setenta es más profunda y duradera: las fases de recuperación han sido cada vez más cortas y poco intensas y las de recesión más prolongadas y perniciosas. La crisis se presenta siempre con una caída del PIB y un aumento de la inflación, lo cual obliga a realizar devaluaciones drásticas por el deterioro de la balanza de pagos, a que crezca el déficit fiscal y empeore el nivel de empleo. Este comportamiento se observó a fines de los cincuenta, de 1967 a 1968, de 1977 a 1978, en 1983 y —con mayor profundidad— de 1988 a la fecha.

En el cuadro 1 se describe la evolución de la economía peruana desde 1970. Los datos relevantes son los siguientes:

■ El PIB alcanzó su nivel más alto en 1987 con 18 845 millones de dólares y cayó hasta 14 807 millones en 1990 (un descenso de 21.4%). El PIB per cápita se redujo de 938 dólares anuales en 1980 a 663 dólares en 1990 (29.4%).

■ En 1988, 1989 y 1990 el PIB decreció (-8.8%, -10.4% y -3.9%, respectivamente). El deterioro fue de casi una cuarta parte del PIB en sólo tres años. La población ha crecido a una tasa anual de 2.5%, por lo que el descenso del producto en términos per cápita es alarmante.

■ En los decenios de los cincuenta y los sesenta el índice de precios de Lima fluctuó de 5 a 7 por ciento. Esto se acabó en 1974, cuando se registró una inflación de 17%. A partir de entonces, la evolución de ese indicador ha empeorado: en agosto de 1990 fue de 398 por ciento.<sup>1</sup> En la mayoría de los años la devaluación ha sido menor que la inflación, debido a que el Gobierno la ha mantenido fija (y ha creado tipos de cambio diferenciales) o porque el precio de la divisa se ha retrasado de manera espontánea por las condiciones estructurales de la economía peruana.

\* Director del Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad (CENES). En la elaboración de este trabajo intervinieron como investigadores asistentes Guillermo Rebosio, Carmen Alvarado y Rafael Paredes. El título es de *Comercio Exterior*.

1. Un análisis de la inflación peruana desde 1942 se encuentra en Manuel Lajo Lazo, *Precios, subsidios y monopolios*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1985.

■ A pesar de los múltiples esfuerzos para alentarlo, durante todo el decenio de los ochenta el comercio exterior no logró superar la barrera de los 3 900 millones de dólares y alrededor de 20% del PIB.<sup>2</sup>

La balanza comercial fue deficitaria sólo en los años en que los precios internacionales fueron desfavorables para los productos peruanos; la proporción del déficit comercial con respecto al PIB no fue muy importante. Sin embargo, la balanza de pagos obtuvo saldos positivos en los setenta e inicios de los ochenta porque Perú recibía crédito externo, a pesar de la siempre negativa balanza de servicios.

■ Hubo un incremento constante de la deuda externa: de unos 10 000 millones de dólares en 1980 se elevó a cerca de 18 000 millones en 1990. Como se sabe, en 1984 Perú dejó de pagar algunas obligaciones de sus débitos con el exterior debido a su incapacidad real para hacerlo; de fines de 1985 a 1989 suspendió sus pagos totalmente en una acción política deliberada. Perú pretende ahora reiniciar sus liquidaciones, pero esto requiere un esfuerzo financiero enorme por los atrasos existentes.

■ De 1985 a 1986 las reservas internacionales netas se recuperaron de manera notable debido a la reactivación económica de esos años. Posteriormente se tornaron negativas por el comportamiento negativo del PIB y el recrudescimiento de la inflación.

Existe la opinión de que la profundidad de la crisis y de la hiperinflación recientes obedece a la incapacidad de la estrategia reactivadora del gobierno anterior para transformar la estructura económica "dólar adicta" del país y revertir la distribución regresiva del ingreso. Con todo y que no se pagaba la deuda, se presentó un fuerte desequilibrio externo (escasez de divisas) y una inflación nunca antes vista. Ésta fue ocasionada por un déficit fiscal enorme, resultado, a su vez, de los cuantiosos subsidios indiscriminados al dólar oficial para importar alimentos y medicinas, así como a las tarifas públicas y a los combustibles.

■ El desempleo abierto no es demasiado alto: las cifras más elevadas fueron de 11.8% en 1985 y de 8.3% en 1990. El problema básico es el subempleo, que se mueve históricamente de 40 a 50 por ciento (con fuerte decrecimiento en años de reactivación como 1987). Sin embargo, las mediciones recientes de ese indicador (sólo para Lima Metropolitana) lo ubican en 73.5% en 1989 y 86.4% en 1990. La PEA efectivamente empleada sería de 19 en el primer año citado y de 5.3% en el segundo. Es decir, el mundo de los trabajadores informales habría copado la economía de Lima Metropolitana.

■ La proporción del déficit fiscal con respecto al PIB en el último decenio fluctuó de 8 a 16 por ciento. El coeficiente más alto se registró en 1987 (15.5%), lo que constituyó el preludio de la recesión e hiperinflación de los siguientes tres años.

Los indicadores citados revelan una economía estructuralmente débil e incapaz de crecer. La falta de dinamismo proviene de la

conformación de sus sectores productivos y de su integración interna e internacional. La agricultura, la minería y la pesca (10; 8 y 5 por ciento del PIB, respectivamente) son muy dependientes de los precios y mercados internacionales. En la agricultura, que ocupa a más de 35% de la población, se ha presentado en los dos últimos decenios una marcada tendencia descendente en el sector exportador (azúcar, algodón, café) y una constante caída de la producción per cápita en todos los cultivos, con la excepción de los vinculados a los complejos avícola y arrocero, ambos muy subsidiados. La industria genera de 20 a 25 por ciento del PIB. Una parte importante de ella se dedica al ensamblaje (en ocasiones sólo embalaje) de materias primas e insumos importados y, en general, no se ha explotado la integración potencial de la actividad primaria con la secundaria.

Entre las causas de las crisis recurrentes de la economía peruana se encuentran la dependencia de gran parte de la industria, el estancamiento agrícola por la pérdida de sus mercados frente a los excedentes subsidiados internacionales y la pobreza tecnológica de casi todo su aparato productivo. Esta estructura condiciona un sistema de decisiones de política económica basado en una distribución muy desigual de los ingresos. Por ello, esa política no ha logrado romper —mediante estrategias que sobrepasen el corto plazo— los cuellos de botella que causan los problemas económicos.

Desde 1975 se han aplicado decenas de programas antiinflacionarios y de recuperación, estabilización y reordenamiento económico orientados a cerrar las brechas fiscal y externa, es decir, eliminar los desequilibrios entre ingreso y gasto del Gobierno y la entrada y salida de divisas.<sup>3</sup> El crecimiento acelerado de la deuda externa encubrió —y también gestó— severos desequilibrios macroeconómicos que desembocaron en una inflación prácticamente incontrolable.

### Los programas recientes de estabilización y de ajuste estructural

En el lenguaje convencional los programas de estabilización son conjuntos de medidas de política macroeconómica orientados a lograr objetivos económicos de corto plazo (por ejemplo, devaluación y abatimiento del déficit fiscal). Los de ajuste estructural buscan cambios más profundos para mejorar y hacer más eficiente el funcionamiento de la economía a largo plazo (por ejemplo, privatización de las empresas públicas y reforma del sistema comercial para una liberación).

Las dos clases de programas se suelen combinar, aunque ninguna encara los problemas más profundos de las economías dependientes, como la desigual distribución del ingreso y el sistema de decisiones políticas que de allí emergen, ni el tipo de inserción de una economía en crisis en los mercados mundiales (industria dependiente, agricultura atrasada y con mercados cada vez más reducidos, tecnologías inadecuadas a la dotación de fac-

2. Según el Instituto de Comercio Exterior (ICE), en 1990 se exportaron 3 282.3 millones de dólares (LAB) y se importaron 2 766 millones (CSF). Véase *El Peruano*, 17 de febrero de 1991.

3. Un recuento detallado de estos programas o paquetes desde 1980 se encuentra en un suplemento de *Actualidad Económica*, octubre, 1990.

CUADRO 1

Perú: principales variables macroeconómicas, 1970-1990

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>	1989 <sup>a</sup>	1990 <sup>b</sup>
PIB total <sup>1</sup>	11 207.3	14 298.5	16 228.2	15 903.8	17 374.1	18 845.1	17 357.6	15 408.8	14 807.8
PIB agrícola/PIB total (%)	14.2	11.6	9.9	11.5	11.0	10.9	12.6	13.2	12.6
Variación del PIB (%)	5.9	3.4	4.5	2.4	9.5	7.8	-8.8	-10.4	-3.9
PIB per cápita en intís de 1979	190.9	211.9	210.8	182.2	194.5	204.4	181.7	158.9	142.5
PIB per cápita en dólares	849.5	943.1	938.3	807.4	859.8	909.2	816.6	707.1	663.1
Población									
Miles de personas	13 192.8	15 161.2	17 295.3	19 697.5	20 207.1	20 727.1	21 255.9	21 791.5	22 332.1
Variación (%)	2.8	2.8	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5
Inflación (variación porcentual) <sup>2</sup>	5.6	24.0	60.8	158.3	62.9	114.5	1 722.3	2 775.3	7 649.7
Devaluación oficial	0	4.3	28.5	216.4	27.0	20.7	665.0	1 969.5	6 947.0
Exportación LAB <sup>1</sup>	1 034.0	1 330.0	3 916.0	2 978.0	2 531.0	2 661.0	2 691.0	3 542.0	2 917.0
Importación LAB <sup>1</sup>	700.0	2 427.0	3 090.0	1 806.0	2 596.0	3 182.0	2 790.0	2 140.0	2 754.0
Exportación/PIB (%)	9.2	9.3	24.1	18.7	14.6	14.1	15.5	23.0	19.7
Importación/PIB (%)	6.2	17.0	19.0	11.4	14.9	16.9	16.1	13.9	18.6
Balanza comercial/PIB (%)	3.0	-7.7	5.1	7.4	-0.4	-2.8	-0.6	9.1	1.1
Deuda externa total <sup>1</sup>	3 681.0	6 257.0	9 595.0	13 721.0	14 477.0	14 373.0	16 493.0	16 869.0	17 644.0
Reservas internacionales netas									
del Banco Central de Reservas <sup>1,3</sup>	151.0	396.0	246.0	894.0	958.0	43.0	-352.0	-323.0	-152.0
Población empleada/PEA (%) <sup>4</sup>	49.4	53.9	42.7	34.1	40.4	60.3	n.d.	18.6	5.3
Población subempleada/PEA (%) <sup>4</sup>	45.9	41.2	50.6	54.1	51.4	34.9	n.d.	73.5	86.4
Población desempleada/PEA (%) <sup>4</sup>	4.7	4.9	6.7	11.8	8.2	4.8	n.d.	7.9	8.3
Déficit gubernamental/PIB (%) <sup>5</sup>	4.0	14.6	9.9	10.5	13.4	15.5	12.0	9.1	7.8

a. Cifras preliminares.

b. Cifras estimadas.

1. Millones de dólares.

2. La inflación anualizada de los seis primeros meses de 1990 llegó a 4 601%.

3. Mes más bajo.

4. Desde 1987 las cifras corresponden a la Lima Metropolitana: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Informe Económico*, Lima, octubre de 1990. Los datos de 1990 se tomaron de *El Comercio*, 28 de enero de 1991. En 1988 no se realizó encuesta de hogares.

5. Incluye el gobierno central y el sector público no financiero.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática, anuarios estadísticos de 1988, 1989 y 1990; R. Webb y G. Fernández, *El Perú en cifras, 1990* s.p.i., y la base de datos del Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad, a partir de cifras oficiales.

tores del país, etcétera). Ésta sería una hipótesis tentativa del porqué de los fracasos reiterados de esos programas en Perú y otras economías con crisis similares.

### *El programa de estabilización actual: objetivos y medidas*

El programa actual tiene como antecedente inmediato el grave deterioro de la economía peruana a partir de 1987. De 1985 a 1987 el gobierno de Alan García impulsó un programa heterodoxo de reactivación que logró reducir la inflación mediante la estabilización de costos y el aumento de la demanda interna (fijó el tipo de cambio; congeló durante 18 meses los precios de los alimentos, la gasolina y las tarifas de los servicios públicos; redujo la tasa de interés y los impuestos, y elevó los subsidios).<sup>4</sup> Esas medidas, vigentes en buena parte hasta septiembre de 1988, propiciaron graves desequilibrios fiscales y de precios relativos. El pa-

quete de ese mes fue un reconocimiento de que el programa de reactivación (sin transformaciones) del presidente Alan García se había agotado.

Hasta julio de 1990, cuando se produjo el cambio de gobierno, la economía peruana registró tasas de inflación mensual promedio de alrededor de 30% y el déficit fiscal se cubrió en buena parte con nuevos impuestos (a los débitos o cheques bancarios). Los subsidios indiscriminados a los combustibles y alimentos importados generaron en los precios relativos paradojas e irracionalidades nunca vistas.<sup>5</sup>

Los objetivos explícitos del programa de agosto de 1990 consistieron en eliminar el déficit fiscal, las distorsiones de los precios relativos y las expectativas inflacionarias. Podría incluirse un cuarto propósito: la reinserción de Perú en el sistema financiero internacional, logrando que el FMI aprobara el programa económico, y la obtención de créditos especiales para pagar los atrasos de la deuda. Las principales medidas se detallan en el recuadro 1.

4. Véase Manuel Lajo Lazo, *Dependencia alimentaria y reactivación de la crisis. Perú 1970-85-88*, Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad, Lima, 1988.

5. Por ejemplo, un galón de gasolina costaba menos que una botella de bebida gaseosa.

En los cuadros 2 y 3 se muestra el comportamiento de la inflación, del salario mínimo y de los precios del dólar y la gasolina de julio de 1990 a enero de 1991.

CUADRO 2:

Gobierno de Fujimori: indicadores económicos, julio de 1990 a enero de 1991

	Inflación mensual (%)	Inflación de los alimentos (%)	Dólar libre (I./m) <sup>1</sup>	Salario mínimo (I./m) <sup>1</sup>	Precio del galón de gasolina de 84 octanos (I./m) <sup>1</sup>
Julio	63.2	70.8	0.122	4.55	0.022
Agosto	397.0	446.2	0.314	16.00	0.675
Septiembre	13.8	1.5	0.435	25.00	0.675
Octubre	9.6	10.5	0.445	25.00	0.675
Noviembre	5.9	9.1	0.438	25.00	0.675
Diciembre	23.7	24.9	0.539	25.00	1.100
Enero	17.8	9.4	0.530	38.00	1.100

1. I./m = millones de intis.

Fuente: Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

CUADRO 3

Gobierno de Fujimori: indicadores económicos. Índices acumulados (Julio de 1990 = 100)

	Inflación mensual	Inflación de los alimentos	Dólar libre	Salario mínimo legal	Precio del galón de gasolina de 84 octanos
Julio	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agosto	497.0	546.2	257.2	351.6	3 139.5
Septiembre	565.6	554.6	356.3	549.5	3 139.5
Octubre	619.9	612.6	365.0	549.5	3 139.5
Noviembre	656.5	668.4	359.1	549.5	3 139.5
Diciembre	812.0	834.8	441.5	549.5	5 116.3
Enero	956.6	913.2	434.3	835.2	5 116.3

Balance de seis meses de gobierno (julio = 100)

956.6      913.2      434.3      835.2      5 116.3

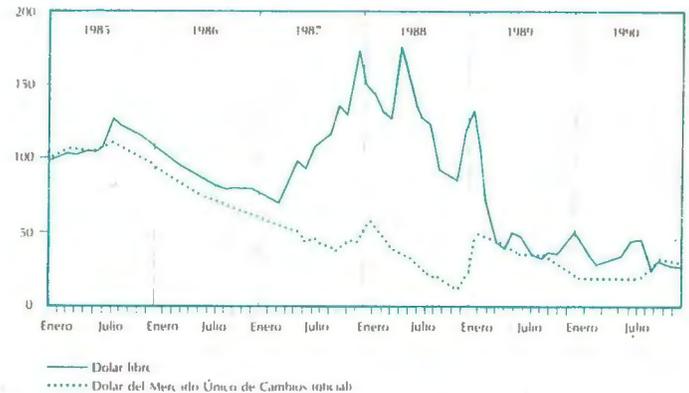
Fuente: Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

A pesar del drástico intento del 8 de agosto de 1990 para realinear los precios relativos, sobre todo mediante el aumento de los precios de los combustibles y las tarifas públicas, así como para equilibrar el presupuesto público, la inflación repuntó en diciembre y enero. La distorsión provino básicamente del atraso cambiario: la cotización del dólar creció 434% y la inflación 956.6% (el precio de la gasolina se elevó 5 116.3% desde julio). Los salarios se retrasaron también, aunque no tanto como la cotización de la divisa hegemónica. Cabe señalar que las expectativas inflacionarias se reavivaron a principios de 1991.

La gravedad del reordenamiento de los precios relativos se aprecia mejor si se le ubica en un período más amplio. En las gráficas de la 1 a la 4 se observa la evolución desde 1985 de la tasa

GRÁFICA 1

Perú: evolución de la tasa de cambio real (Enero de 1985 = 100)



Elaborada en febrero de 1991 por el Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

de cambio real, del precio de la gasolina, el salario mínimo real y algunos alimentos clave o representativos.

A pesar del fuerte ajuste de agosto de 1990, los precios reales no alcanzaron los niveles de mediados de 1985. Si se supone que el gobierno de Alan García introdujo grandes distorsiones, tales como el dólar diferenciado del Mercado Único de Cambios (dólar MUC), las tarifas públicas subsidiadas y la congelación de precios de los combustibles y alimentos, ¿por qué con el cambio de estrategia no se logró que la estructura de los precios relativos alcanzara los niveles previos al gobierno de García?

Uno de los factores que mayor distorsión generó en el sistema de precios de 1986 a julio de 1990 fue el dólar MUC. El continuo abaratamiento de esa divisa, sin embargo, no terminó con la desaparición del dólar diferenciado en julio de 1990. Como consecuencia de la sobreoferta de divisas del narcotráfico, la tasa de cambio real continuó deteriorándose: desde agosto de 1990 perdió cerca de 30% de su valor.

El caso de la gasolina (véase la gráfica 2) es claro: a pesar del fuerte incremento de agosto y diciembre, así como del alto impuesto selectivo al consumo, su nivel sólo alcanzó 50% del precio real de enero de 1985 en intis reales. Empero, en dólares la gasolina es hoy en Perú una de las más caras del continente.

La distribución de una variable macroeconómica arrastra a las demás hacia un decrecimiento en términos reales. El tipo de cambio real ha caído más que las otras variables. Ello tiene graves consecuencias porque significa que los costos internos sí se incrementan (en dólares), restando competitividad a las exportaciones y a la producción interna que compite con las importaciones.

En todas las gráficas se observa que el ajuste de agosto elevó los precios reales, aunque no en la magnitud esperada. Sin embargo, a partir de ese momento se reprodujo la tendencia hacia el abaratamiento.

GRÁFICA 2

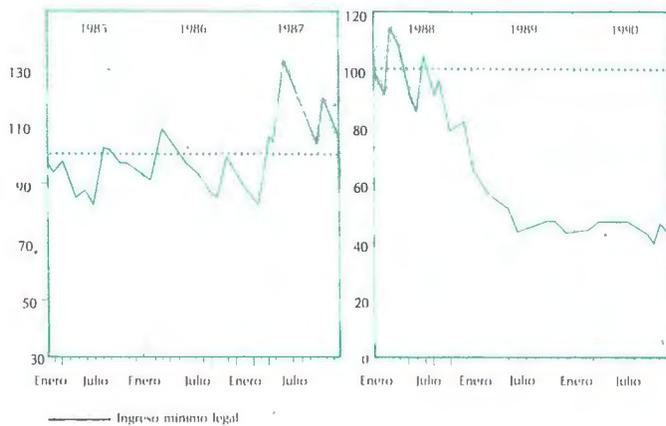
Perú: evolución del precio real de la gasolina (Enero de 1985 = 100)



Elaborada en febrero de 1991 por el Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

GRÁFICA 3

Perú: evolución del ingreso mínimo legal real (Enero de 1985 = 100)

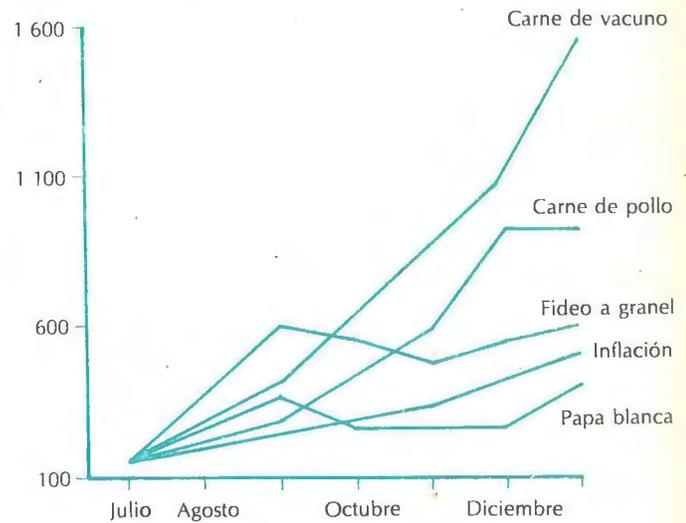


Elaborada en febrero de 1991 por el Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

La corrección sobre los precios relativos, tomando como ejemplo el fideo y la papa (véase la gráfica 4), fue significativa en agosto de 1990. Empero, posteriormente el precio de los alimentos agroindustriales con alto contenido importado tendió a recuperarse, es decir, a bajar frente al de los nacionales. Esto se agravó

GRÁFICA 4

Variación de los precios reales, julio-diciembre de 1990 (Índice: julio de 1990 = 100)



Elaborada en febrero de 1991 por el Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

por la caída de las cotizaciones mundiales de los alimentos. Es interesante observar cómo la papa empezó a perder competitividad frente al pan y el fideo a partir de noviembre de 1990. Una tendencia similar se registró en las carnes: el vacuno básicamente nacional se encareció mucho respecto al pollo, alimento con un alto componente importado. El problema más grave del sistema de precios es el abaratamiento de los bienes "dolarizados", lo cual distorsiona la estructura de precios absolutos y relativos.<sup>6</sup>

La crisis del sistema tributario se encaró mediante el fácil expediente de aumentar los impuestos, los precios de los combustibles y las tarifas de los servicios públicos. Los gastos se abatieron por medio de la reducción de los salarios de los empleados públicos, los subsidios y los gastos sociales. El efecto recesivo de estas medidas fue notable.

Las expectativas inflacionarias casi desaparecieron en los meses siguientes al gran ajuste de agosto de 1990, sobre todo cuando el Gobierno tuvo que derogar los exagerados precios máximos que había decretado para los principales alimentos. En diciembre y enero, sin embargo, se presentó de nuevo el efecto

6. Mientras no se resuelva el problema del narcotráfico, una posible solución sería instrumentar políticas arancelarias sectoriales que corrijan el efecto del dólar barato en cada sector. En el sistema agroalimentario esto significaría aplicar aranceles compensatorios para los alimentos importados. Tendría dos objetivos: eliminar distorsiones en la estructura de precios y proteger la producción nacional de alimentos.

“expectativas” ante el incremento del precio de los combustibles y de las tarifas decretado en forma sorpresiva para equilibrar el presupuesto fiscal. Esas medidas se vinculan a los esfuerzos gubernamentales por lograr la aprobación de un programa de referencia por parte del FMI que le permitiría a Perú obtener un crédito especial de un grupo de apoyo formado por países amigos y ser sujeto de crédito nuevamente.

### Efectos sociales de la política de estabilización y ajuste

Desde agosto de 1990 Perú sufre el ajuste más drástico de su historia, en circunstancias peores que las experimentadas recientemente por otros países de América Latina. La aplicación de las medidas se produjo en un entorno muy precario:

i) El salario mínimo real en julio de 1990 se encontraba en el nivel más bajo de la década (véase la gráfica 1), lo cual significaba que el problema de la pobreza se agudizaba.

ii) La ocupación había sufrido un notable deterioro en los últimos tres años, aumentando el desempleo y el subempleo.

iii) El PIB real registró un descenso acumulado de 1988 a 1990 de 24.8%, lo cual condujo al PIB per cápita real al nivel observado antes de 1960, esto es, hubo un retroceso de 30 años.

iv) La aplicación de cualquier programa económico se veía afectada por el narcoterrorismo y la desintegración del Estado tradicional. Esto ponía en peligro la estabilidad del sistema democrático y el respeto de los derechos humanos.

Las medidas de ajuste repercutieron principalmente entre la población que vivía en condiciones de pobreza alimentaria, es decir, aquella que no puede cubrir sus requerimientos nutricionales aunque destine todos sus ingresos a ello. Este fenómeno tiene un carácter permanente en Perú y sólo se puede erradicar mediante reformas estructurales, ya que la gran magnitud de la pobreza compromete el crecimiento económico y el desarrollo del país en el corto y largo plazos. Se estima que la población que se encontraba en esas condiciones en julio de 1990 era de 8 millones (4.5 millones en el sector urbano y 3.5 millones en el rural); se calcula que en agosto-septiembre la cifra se elevó a 12 millones.

En el sector urbano la población que sufre pobreza alimentaria es la que destina más de 50% de sus ingresos a la compra de alimentos. Esta relación surge de las encuestas de estructura de gastos que consideran que mientras más alto es el porcentaje de los ingresos destinado a la alimentación existe mayor pobreza. Un coeficiente mayor de 50% demuestra que la unidad analizada no puede cubrir en forma regular sus requerimientos nutricionales. El sector rural presenta más complicaciones, ya que en esa zona conviven productores y consumidores. Para ellos se sigue la misma lógica que en el caso de la población urbana. Los productores más pobres son los que cultivan en la sierra, tienen pequeñas extensiones de tierra, producen bienes perecederos y emplean técnicas de producción tradicionales.

### Efecto en los precios

El ajuste se produjo mediante la eliminación del dólar MUC, el aumento de las tarifas públicas y de la tasa de interés, la reducción del déficit fiscal y la liberación de los mercados. El ajuste tuvo un efecto inmediato sobre la inflación: en agosto el índice de precios al consumidor registró una tasa de 397% (446.2% en alimentos); de agosto a diciembre la inflación acumulada fue de 648.6% (en alimentos fue de 681.9%). En el cuadro 4 puede verse la evolución de los precios de algunos productos seleccionados.

CUADRO 4

Evolución de los precios nominales, julio de 1990-febrero de 1991 (Miles de intis por kg)

	1990						Febrero de 1991 <sup>d</sup>
	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	
Papa	27	166	109	106	103	161	180
Fideo	63	590	523	498	455	499	520
Arroz corriente	38	172	135	181	228	338	380
Pollo	145	430	587	835	900	1 286	1 240
Leche <sup>1</sup>	43	284	262	275	296	420	380
Gasolina <sup>2</sup>	22	506	675	675	675	894	1 100
Queroseno <sup>3</sup>	6	134	146	146	146	63	580

1. Lata de 410 g de leche evaporada.

2. Galón de gasolina de 84 octanos.

3. Galón de queroseno doméstico.

a. Recopilación propia (12 de febrero de 1991). Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática y Petroperú.

CUADRO 5

Costo de la canasta de subsistencia CENES, julio de 1990-febrero de 1991 (Miles de intis y dólares)

	Miles de intis	Dólares <sup>1</sup>
1990		
Julio	14 843	121.62
Agosto	150 342	335.56
Noviembre	110 131	257.48
1991		
Febrero	166 853	302.76

1. Dólar libre (promedio del período).

Fuente: Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

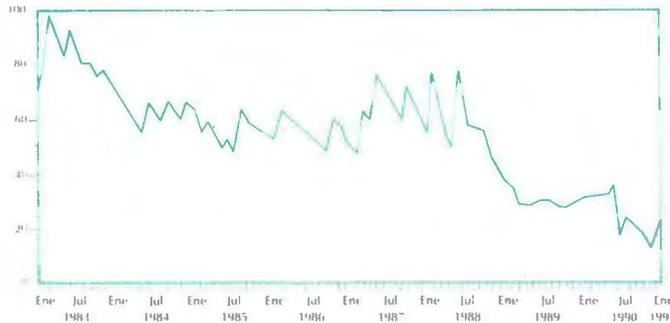
### Efecto en la canasta de consumo

El costo de la canasta básica de alimentos registró un incremento continuo desde antes del ajuste (véase el cuadro 5). Luego de un fuerte incremento resultado del ajuste se presentó una reducción en dólares y una relativa estabilización en términos nominales (en agosto costaba 105 millones de intis y en noviembre aumentó a 110 millones).<sup>7</sup> En febrero el costo se elevó a 166 millones de intis (303 dólares).

7. Se debe mencionar que se supone que el consumidor sustituye los alimentos más caros por los más baratos, de acuerdo con los precios relativos y la disponibilidad en el mercado.

GRÁFICA 5

Perú: evolución del ingreso mínimo real, enero de 1983 a enero de 1991  
(Millones de intis de septiembre de 1990)



Remuneración mínima vital real.  
Elaborada en febrero de 1991 por el Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

### Efecto en el salario mínimo y su poder adquisitivo

El ajuste deprimió el nivel de las remuneraciones y la demanda agregada. Esto se comprueba si se mide el salario real en términos de intis reales o se toma como referencia su poder adquisitivo de bienes básicos de la canasta familiar. De julio de 1990 a febrero de 1991 la remuneración mínima se redujo 46% (el índice bajó de 114 a 61); en diciembre el índice era de sólo 54 (véase el cuadro 6).

La precaria recuperación del poder de compra de los salarios en febrero respecto de diciembre obedeció al atraso cambiario: los alimentos con un alto componente importado eran tan baratos como lo fueron en julio, antes del "fujistock". El dólar "co-calero" [divisas provenientes del narcotráfico] distorsiona todos los precios y destruye el agro nacional. El Gobierno es cómplice por acción u omisión.

### Efecto en el empleo

De acuerdo con las cifras correspondientes a Lima Metropolitana, el porcentaje de la PEA empleada pasó de 60.3% en 1987 a 5.3% en 1990, en tanto que el desempleo abierto aumentó de 4.8 a 8.3 por ciento en el mismo período.<sup>8</sup>

### Efecto en el gasto social

Uno de los argumentos que se utilizó para justificar ante la opinión pública el ajuste de agosto de 1990 fue que en forma simultánea se aplicaría un Programa de Emergencia Social (PES) que minimizaría el costo social del ajuste en los estratos de más

8. Datos del Ministerio de Trabajo y Promoción-Social, en *El Comercio*, Lima, 28 de enero 1991.

CUADRO 6

Evolución del salario real, marzo de 1990-febrero de 1991, en poder adquisitivo (unidades)  
(Intis reales, marzo de 1990 = 100)

	1990					Febrero de 1991
	Marzo	Julio	Agosto	Octubre	Diciembre	
Remuneración mínima vital <sup>1</sup>	100	114	56	71	54	61 <sup>6</sup>
Fideos	90	64	27	50	50	73
Aceite <sup>2</sup>	47	39	26	47	37	51
Leche <sup>3</sup>	124	93	56	91	59	100
Pollo	31	28	37	30	19	31
Papa	166	149	96	236	155	211
Arroz <sup>4</sup>	185	109	93	138	74	100
Vacuno <sup>5</sup>	22	22	22	19	12	14

1. A partir de agosto, el ingreso mínimo legal se denomina remuneración mínima vital.
  2. Aceite vegetal.
  3. Leche evaporada (lata de 410 g).
  4. Arroz corriente.
  5. Sancochado.
  6. Supone una inflación de 15% para febrero.
- Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática y Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

bajos ingresos. En la práctica esto no funcionó, pues se prometieron aproximadamente 83 millones mensuales y se entregó una cifra muy inferior (de agosto a noviembre de 1990 se entregaron sólo 60 millones de los 332 prometidos). A esto se sumó el escaso presupuesto asignado al PES para 1991: 210 millones (18 millones mensuales), que equivalen a 0.6% del PIB. Se estima que los requerimientos mínimos del Programa ascienden a 963 millones.<sup>9</sup>

### Efecto en la producción agropecuaria

#### Precios agropecuarios en chacra

El efecto sobre los precios en chacra [finca rústica pequeña] no es uniforme debido a factores como la estacionalidad y la superación parcial de la sequía. No es posible hacer un diagnóstico definitivo sobre este problema, puesto que las distorsiones existentes antes del ajuste podrían ser las causantes de esa diferenciación de los precios reales. Además, la información oficial es preliminar y poco confiable, pues se trata de datos de precios nacionales. En un país tan heterogéneo esto puede ser una simplificación excesiva.

Sin embargo, al comparar la situación de diciembre con la de julio de 1990 puede observarse una notable caída de los precios reales en chacra del arroz, la papa, el trigo y el maíz duro (los del maíz amiláceo y el frijol aumentaron). Este descenso fue muy desfavorable para los productores de papa y otros sucedáneos del trigo (véase el cuadro 7).

9: Datos del Grupo Agroalimentario del Programa Social de Emergencia, diciembre de 1990.

## RECUADRO 1

*Principales medidas de política económica del programa de agosto de 1990*

Agosto-septiembre

**Objetivos.** Modificar la estructura económica mediante un programa de estabilización. Se pretendía abatir la inflación y el gasto público, emprender reformas tributaria y arancelaria, unificar la tasa de cambio y promover la reinserción de Perú en el mercado financiero internacional.

**Tipo de cambio.** Se liberó el mercado cambiario y se eliminó el tipo de cambio diferencial. La cotización para operaciones en moneda extranjera se determinaría conforme a la oferta y la demanda. El dólar oficial se incrementó 500 por ciento. También se emitieron Certificados de Libre Disponibilidad (CLD) por 180 días para financiar el pago de las importaciones. Los bonos son similares a los que emplea el Banco Central para pagar a los exportadores.

**Balanza comercial.** Se inició la liberación del comercio de bienes y servicios y se disolvió el Instituto de Comercio Exterior.

Se redujo el Certificado a la Exportación (Certex) a 10%, vigente hasta el 31 de diciembre de 1990, y se eliminaron otros incentivos a la exportación. Se creó una contribución extraordinaria equivalente a 10% del valor LAB de las exportaciones. Asimismo, se estableció un arancel mínimo de 10% y uno máximo de 50% a las importaciones. Se eliminaron las prohibiciones para importar y todas las medidas para-arancelarias (sólo 13 partidas conservaron la prohibición).

**Deuda.** Se planteó la reinserción al mundo financiero internacional con el fin de refinanciar la deuda externa y recibir préstamos.

**Política de precios.** Se decidió que las cotizaciones de los bienes y servicios se fijaran de acuerdo con el comportamiento de la oferta y la demanda (la inflación de agosto fue de 396%). Se establecieron precios máximos para la mayoría de los alimentos (arroz, azúcar, leche, aceite y pan). Poco después éstos se derogaron y los vigentes en el mercado se redujeron. El de los combustibles sería fijado por los ministerios de Economía y de Energía. El de la gasolina se incrementó más de 3 000 por ciento.

Se eliminaron todos los subsidios a las tarifas del sector público y se fijaron precios que cubrieran los costos de operación y el servicio de deuda y que, además, produjeran una rentabilidad adecuada. Por ejemplo, las tarifas del agua potable se elevaron 786%, las de teléfono (servicio local) 2 714% y las de electricidad 2 500% en promedio.

**Salarios.** Se incrementó el salario mínimo legal en 300%. En agosto se otorgó una compensación extraordinaria equivalente a 100% de la remuneración de julio y ante la drástica alza de precios se anticipó el pago de remuneraciones durante agosto y septiembre.

**Impuestos y aranceles.** El impuesto general a las ventas (IGV)

se fijó en 14%. Se creó un impuesto temporal para las exportaciones equivalente a 10% del valor LAB. Las compañías de seguros empezaron a aplicar un impuesto extraordinario igual a 1% de los bienes asegurados. El impuesto selectivo al consumo (ISC) para productos derivados del petróleo (como gasolina) se elevó de 24 a 134 por ciento y el de energía eléctrica se incrementó a 60%. Asimismo, se suspendieron todas las exenciones tributarias (menos para las fronteras) y se creó una contribución de solidaridad equivalente a 1% del patrimonio neto.

**Tasa de interés.** Se redujo la tasa de interés (en moneda nacional) para operaciones financieras entre usuarios finales, intermediarios financieros y la banca central. La tasa de interés activa en agosto fue de 51% mensual, en septiembre de 40% y en octubre y noviembre de 18 y 15 por ciento, respectivamente.

**Crédito agrícola.** Se restringió el crédito al sector agrícola y se propuso canalizar 300 millones de dólares al campo, aunque sólo se entregaron 60 millones.

**Disposiciones fiscales.** Se emitieron normas de austeridad para el Gobierno central y en general para todo el sector público. Se congelaron contrataciones y se despidió a parte del personal a fin de reducir todo tipo de gasto innecesario y avanzar hacia el equilibrio fiscal.

**Medidas sociales.** Se constituyó la Comisión Transitoria Coordinadora de Programas Sociales de Emergencia en materia de alimentación, salud, empleo temporal y generación de ingresos. El presupuesto para el Programa de Emergencia Social (PES) se fijó en 83 millones de dólares mensuales. En el período agosto-diciembre se tenía previsto erogar 415 millones de dólares, pero sólo se desembolsaron 60 millones.

Diciembre de 1990-enero de 1991

**Objetivos.** Se conservaron los mismos objetivos y políticas aunque se introdujeron algunos reajustes en el programa económico.

**Política de precios.** Se incrementaron los precios de la gasolina (cerca de 60%) y del queroseno, así como las tarifas de los principales servicios públicos en todo el país.

**Salarios.** La remuneración mínima vital se elevó 10 por ciento.

**Crédito agrícola.** Se autorizó un crédito del Banco de la Nación al Banco Agrario por 35 millones de dólares para el ciclo agrícola. Los recursos se obtendrían de la venta con ganancia de la importación, por parte de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI), de 564 000 toneladas métricas de trigo.

**Disposiciones fiscales.** Se declaró en situación de emergencia a todas las entidades públicas y se incentivó a los empleados a que renunciaran. Se emitieron Bonos de Tesorería para financiar obras civiles. □

RÉCUADRO 2

## Efecto cualitativo y cuantitativo del programa de estabilización y ajuste en la agricultura y la alimentación

Indicadores	Último año del gobierno de Alan García (agosto 1989-julio 1990)	Principales medidas (agosto 1990)	Seis primeros meses del gobierno de Alberto Fujimori (agosto 1990-enero 1991)
<i>Oferta</i>			
Producción promedio mensual de principales productos	Se intenta una reactivación mediante un mayor gasto fiscal y subsidios indiscriminados. La producción muestra cierta recuperación.	Se ajustan los precios y las tarifas públicas (incluidos los combustibles). Se agrava la recesión.	Fuerte recesión; recaudación con base en impuestos indirectos. Aumentan el desempleo y el subempleo
Disponibilidad de alimentos agroindustriales	La producción agroindustrial disminuye respecto a años anteriores.	Se liberan precios, importaciones y compras de productos nacionales.	La producción agroindustrial sigue cayendo, salvo la industria molinera.
Oferta de importaciones	Se tiende a liberar la importación de algunos productos (arroz, harina, etc.).	Se libera la importación, pero con una nueva estructura arancelaria (15, 25 y 50 por ciento).	Se liberan las importaciones, pero se respeta la exclusividad de la ENCI y la ECASA en ciertos productos.
Abastecimiento de alimentos nacionales	Disminuye el abasto por efecto de la sequía y la crisis económica.	Se elimina todo tipo de control de precios. Menor actividad reguladora de la Empresa Nacional de Comercialización y de Insumos y de la ECASA.	Se sienten aún los efectos de la sequía y la falta de crédito.
Crédito agrario y tasas de interés	Se otorga crédito con tasa de interés preferencial, aunque montos menores que el año anterior. El Banco Agrario de Perú sufre fuertes pérdidas.	El subsidio crediticio se sustituye por tasa de interés comercial. Se restringe el crédito.	El Gobierno no cumple con la entrega de los 300 millones prometidos; sólo otorga 140 millones.
<i>Demanda</i>			
Remuneración mínima vital (RMV) real	Se intenta un incremento del salario real.	Se comprime la demanda para combatir la inflación.	Sufre una fuerte caída.
Poder adquisitivo de la RMV	El subsidio indiscriminado altera los precios relativos y el poder adquisitivo.	No se considera el efecto del reajuste de los precios para fijar el nivel de la RMV.	Cae en la mayoría de productos. El efecto del ajuste no es uniforme en los alimentos.
Gastos del Estado	La reactivación se trata de sustentar en un mayor gasto.	Política monetaria restrictiva. Se trata de eliminar el déficit fiscal.	Se logra restringir los gastos y aumentar los ingresos.

CUADRO 7

## Evolución de los precios en chacra (Intis de 1989 por kg)

	1990			Variación julio/diciembre (%)
	Julio	Agosto	Diciembre	
Arroz	583	365	527	- 9.6
Maíz amiláceo	736	776	1 693	+ 130.0
Frijol	1 554	1 852	1 754	+ 12.8
Papa	585	618	375	- 35.9
Trigo	1 020	1 045	693	- 32.1
Maíz amarillo duro	592	637	473	- 20.1

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

El Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad (CENES) sostiene que la causa de la reducción del precio real de los tubérculos en chacra obedece a la existencia de sucedáneos procesados con materias primas subsidiadas (por el dólar MUC o por el atra-sio cambiario). No se ha logrado, en consecuencia, mejorar los precios reales del productor agrario ni del campesino nacional.

*Caída del crédito y aumento del interés real*

El crédito al agro ha registrado una fuerte contracción: 1986-1987, 688 millones de dólares libres; 1987-1988, 363; 1988-1989, 291; 1989-1990, 318, y 1990-1991, 140 millones. Además, ya no tiene tasas de interés preferencial, sino que se le aplica la comercial. Esto puede ser muy grave para la producción de 1991, ya que los agricultores aún sufren los efectos de la sequía y la crisis económica.

RECUADRO 3

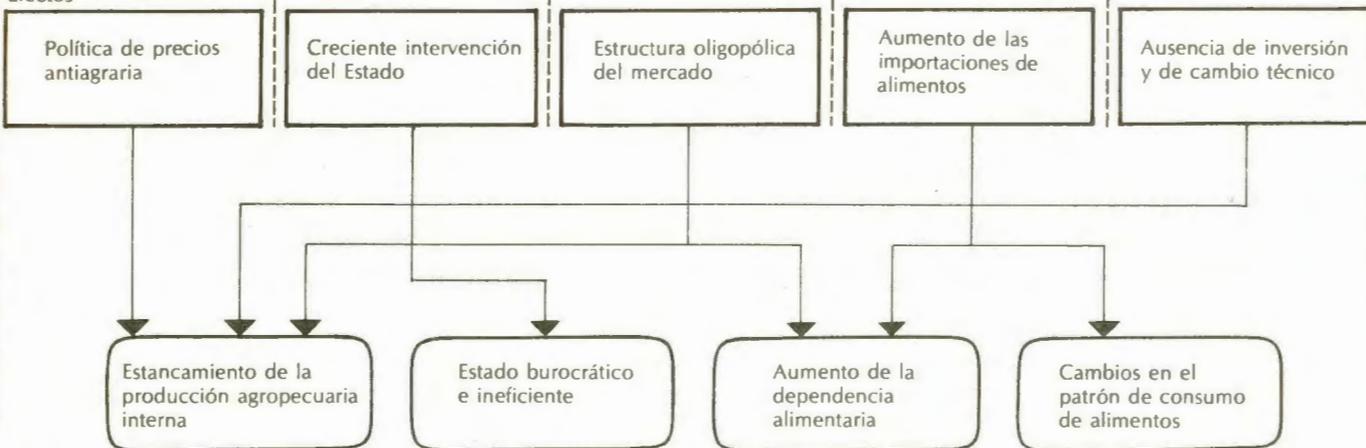
*¿Hacia dónde la ayuda alimentaria?  
Proceso de estabilización y ajuste estructural*

*Problemas estructurales agroalimentarios*

**Causas**

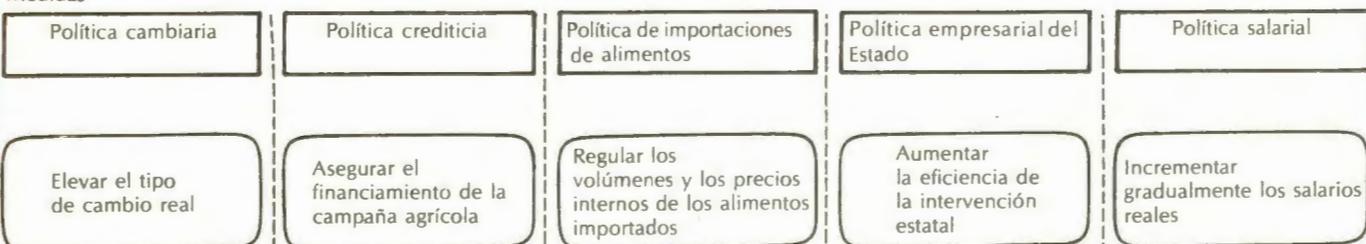
- |  |   |  |   |  |
|--|---|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios internacionales</li> <li>• Presión de oligopolios privados</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política económica populista, prourbana y proindustrial</li> <li>• Visión de corto plazo</li> <li>• Utilización política del Estado</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importación de tecnologías que no se adaptan al contexto nacional</li> <li>• Concentración del ingreso</li> <li>• Presencia de grupos económicos con gran poder político</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios internacionales</li> <li>• Política de subsidios indiscriminados por parte del Estado</li> <li>• Dólar barato</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad social y política</li> <li>• Indefinición del régimen de propiedad de la tierra</li> <li>• Abandono de proyectos de extensión agrícola</li> <li>• Bajos ingresos</li> </ul> |
|--|---|--|---|--|

**Efectos**



*Genuino ajuste estructural simultáneo a la política antiinflacionaria*

**Medidas**



**Objetivos**

- |   |  |  |  |   |
|---|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular las exportaciones</li> <li>• Evitar la competencia desleal de las importaciones</li> <li>• Mantener un nivel adecuado de reservas internacionales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la oferta interna de alimentos</li> <li>• Permitir la capitalización de las unidades productivas</li> <li>• Permitir la incorporación de nuevas tecnologías</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar precios relativos favorables a los alimentos nativos</li> <li>• Asegurar mercado a la producción nacional</li> <li>• Generar recursos para promover el desarrollo agropecuario</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar pérdidas de las empresas públicas del sector</li> <li>• Regular eficazmente los mercados de alimentos</li> <li>• Abastecer regularmente los mercados urbanos</li> <li>• Otorgar precios justos al productor</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la demanda agregada</li> <li>• Mejorar la distribución del ingreso</li> <li>• Eliminar el déficit nutricional</li> </ul> |
|---|--|--|--|---|

### Aumento y liberación de las importaciones

Luego de una fuerte caída en volumen y valor en 1989, las importaciones de alimentos se recuperaron en 1990. El Ministerio de Agricultura prevé que en 1991 esas compras se acerquen a los altos niveles de 1986 a 1988. Dichas importaciones, realizadas con un dólar anormalmente barato por efecto del narcotráfico, podrían afectar los precios al productor de los alimentos nacionales sucedáneos (véase el cuadro 8).

CUADRO 8

Volumen y valor LAB de las importaciones de alimentos  
(Miles de toneladas métricas y millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990 <sup>a</sup>	1991 <sup>b</sup>
Volumen	2 183	2 344	2 159	1 340	1 693	1 955
Valor LAB	421	470	480	390	410	461

a. Cifras preliminares.

b. Estimaciones

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

### Caída de la producción

La producción agropecuaria registró una pronunciada caída de 1987 a 1990 debido, entre otros factores, a la sequía, las importaciones de alimentos subsidiados, la reducción del crédito, la escasez de insumos agropecuarios y la contracción de la demanda (véase el cuadro 9).

CUADRO 9

Volumen de producción de los principales alimentos  
(Miles de toneladas métricas)

	1987	1988	1989	1990	Var. (%) 1987/1990
Arroz	1 168.6	1 129.2	1 091.4	966.4	-17.3
Maíz amiláceo	210.5	263.3	224.6	149.9	-28.8
Frijol	56.1	52.6	55.7	44.2	-21.2
Papa	1 707.1	2 108.1	1 690.5	1 189.7	-30.3
Trigo	130.5	152.7	159.3	94.5	-27.6
Maíz amarillo duro	698.9	645.1	785.3	471.2	-32.6

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad.

En el recuadro 2 se presenta un resumen de las medidas vinculadas a la agroalimentación. Se comparan las estrategias y políticas del último año del gobierno de Alan García con las correspondientes al paquete de agosto de 1990 y se presentan sus efectos sobre cada indicador en el campo de la oferta y la demanda.

### Conclusión

En las semanas previas al ascenso del nuevo gobierno peruano en julio de 1990 se habló de un ajuste no recesivo antimonopólico, redistributivo y democratizador que mediante el con-

senso orientara las energías nacionales y el apoyo internacional al respaldo de un nuevo modelo de ajuste en un país que constituye un caso extremo en el mundo

Se planteaba que la clave del éxito de un programa de estabilización consistía en atacar en forma simultánea las brechas fiscal (ingresos y gastos públicos), externa (divisas) y social (condiciones de vida de la población).

A la luz de las dificultades del programa económico de agosto de 1990 se ha reanudado el debate sobre el contenido que debiera tener una estrategia de estabilización y ajuste estructural exitosa. Un aporte preliminar para este debate y para la pregunta sobre cómo orientar la ayuda alimentaria para maximizar su eficacia se encuentra en el recuadro 3.

En la primera parte de este trabajo se señalaron las causas y los efectos más notorios de los problemas estructurales agroalimentarios: a) el estancamiento de la producción agropecuaria; b) la ineficiencia del aparato estatal; c) la creciente dependencia alimentaria, y d) la orientación del modelo de consumo hacia lo importado.

Posteriormente se enunciaron algunas medidas de política cambiaria, crediticia, salarial, empresarial, pública y de importaciones que podrían inducir efectos favorables en una estrategia de estabilización con reactivación transformadora. Algunos de los ejes de esa propuesta son:

i) Una política de corto plazo que incida en los precios relativos, traslade los subsidios internacionales y neutralice las distorsiones de los mercados internacional y nacional (formación oligopólica de precios, por ejemplo).

ii) La política de precios y salarios buscaría aumentar la demanda, pero alterando los precios en el sentido de "desdolarizarla" (actualmente 35% de la canasta de consumo popular se compone de bienes dependientes de las importaciones).

iii) En esa lógica, la política de importaciones de alimentos y los precios internos de esas compras cumplen un papel decisivo. Se trata de obtener recursos de los alimentos importados no sólo para la asistencia inmediata a los pobres, sino principalmente para impulsar la producción agrícola interna. La posibilidad de un gran aumento de la oferta agropecuaria interna es esencial para la viabilidad de toda la propuesta.

iv) Iniciar la reconversión de las industrias molinera de trigo (que utiliza 95% de materia prima importada), de lácteos (60%), de oleaginosas (50%), avícola (50%) y cervecera (60 a 70 por ciento de insumos importados).

v) La ayuda alimentaria puede brindar recursos en dos aspectos importantes de esta estrategia: a) apoyar la organización y los sistemas de asistencia colectiva de los consumidores pobres y de los productores agrarios que son en su mayoría quienes presentan mayores índices de pobreza. La ayuda alimentaria deberá fortalecer los comedores populares y las organizaciones de pequeños productores y campesinos, y b) crear fondos de contravalor para subsidio directo a los campesinos con potencialidad productiva y eficiencia, por tipo de explotación y en un entorno de racionalidad (campesinado, comunidad, empresa asociativa, agroindustria rural). □