

La agricultura peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición?¹

Javier Escobal – Grade

Introducción

Los compromisos adquiridos en la negociación del TLC en materia de agricultura se pueden resumir en los siguientes puntos²:

- Acceso consolidado al mercado estadounidense de todos los productos actualmente beneficiados por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), y extensión a otros productos hasta cubrir casi el 100% de lo que actualmente se exporta al mercado norteamericano. El resto del universo arancelario —que incluye un grupo importante de lácteos, azúcar y derivados— podrá ingresar libre de aranceles mientras no sobrepase cuotas crecientes establecidas en el propio acuerdo. Por último, salvo el caso del azúcar, los cronogramas de ampliación de cuotas aseguran que todos los productos sujetos a cuota entrarán libres de aranceles en períodos que varían entre 5 y 17 años.
- El Perú otorga a Estados Unidos acceso libre de aranceles para 56% de las partidas nacionales, las que según Minag (2006) representan el 88,7% del valor total importado desde Estados Unidos. Para 125 partidas arancelarias asociadas al arroz, aceites, carne bovina, cuartos traseros de pollo, lácteos y maíz amarillo duro, los plazos de desgravación varían entre 10 y 17 años.
- Ambos países se comprometen a la no aplicación de subsidios a la exportación en el comercio que desarrollan entre ellos.
- Posibilidad de restituir parcialmente el arancel por un tiempo limitado si el volumen de las importaciones de un grupo específico de productos supera en un porcentaje determinado la cuota establecida anualmente en el acuerdo.
- Posibilidad de que Estados Unidos reemplace la desgravación arancelaria del azúcar por un mecanismo de compensación para los exportadores peruanos equivalente a la reducción de costos que generaría la reducción arancelaria.
- Desmante gradual de la franja de precios, en el sentido de que se aplicará mientras no exceda los



Foto CIES

El Perú otorga a Estados Unidos acceso libre de aranceles para 56% de las partidas nacionales, las que según Minag (2006) representan el 88,7% del valor total importado desde Estados Unidos.

topes arancelarios considerados en el cronograma de desgravación.

Durante el proceso de negociación y luego de su ratificación por el Congreso de la República se desarrolló un debate en torno al impacto que este acuerdo podría tener sobre la agricultura peruana. El propósito de este artículo es resumir varias investigaciones realizadas por el autor sobre el tema. En particular intentaremos, usando como referencia la experiencia de México en relación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), extraer lecciones para el Perú sobre qué tipo de políticas se requieren tanto para maximizar los beneficios de los Tratados de Libre Comercio sobre el sector rural del Perú, como para limitar sus impactos no deseados. La experiencia de México es particularmente relevante para el Perú en la medida que este país tiene un amplio sector de economía campesina, que convive con sectores agroempresariales modernos³.

1/ Este artículo resume la investigación realizada por el autor en el marco de un proyecto auspiciado por el CIES, así como el trabajo complementario publicado en Escobal y Ponce (2007).

2/ Escobal y Ponce (2007).

3/ Es importante anotar que el propósito del estudio no es evaluar qué tan buena fue la negociación del TLC, sino qué impactos tendría su puesta en marcha. En este sentido se ha preferido no profundizar en otros tratados recientemente suscritos (como el de Marruecos o el de Centro América – CAFTA-DR) o los que se venían negociando en paralelo (Colombia y Ecuador).



Existe amplia evidencia de cómo, al menos en el mediano y largo plazo, el incremento de las importaciones activa el canal de la innovación y el cambio tecnológico.

A nivel macroeconómico, a la luz de la experiencia de otros países como México, el TLC puede constituirse en un importante motor de crecimiento en donde los sectores intensivos en mano de obra encuentren oportunidades comerciales importantes. En ese contexto, es posible que un TLC genere un importante crecimiento del empleo y de los ingresos en el sector urbano. Sin embargo, en el sector rural su impacto dependería no solo de los cronogramas de desgravación establecidos en la negociación, sino, sobre todo, de la existencia o no de una clara voluntad para impulsar políticas internas que transfieran las capacidades, bienes y servicios públicos que requiere el sector rural para aprovechar los eventuales beneficios potenciales del tratado.

El estudio incluye, además de documentar el caso mexicano, una revisión de los estudios que se han hecho recientemente en el Perú para evaluar los posibles impactos del TLC (o APC) con Estados Unidos. El contraste entre lo que la literatura económica decía

«...es posible que un TLC genere un importante crecimiento del empleo y de los ingresos en el sector urbano. Sin embargo, en el sector rural su impacto dependería no solo de los cronogramas de desgravación establecidos en la negociación, sino, sobre todo, de la existencia o no de una clara voluntad para impulsar políticas internas»

que iba a ocurrir en México antes del inicio de la implementación del TLCAN y lo que realmente ha venido ocurriendo sirve de marco de referencia para identificar las limitaciones de los ejercicios de simulación que se vienen haciendo para el caso peruano.

Breve revisión de literatura sobre apertura, pobreza y desarrollo rural

La literatura sobre el impacto de la liberalización comercial, sobre el crecimiento económico y sobre la pobreza es bastante amplia. Por el lado del crecimiento económico, existe bastante consenso sobre los efectos positivos de corto y largo plazo que tiene el crecimiento de las exportaciones en un contexto de apertura. También existe amplia evidencia de cómo, al menos en el mediano y largo plazo, el incremento de las importaciones activa el canal de la innovación y el cambio tecnológico que promueve el crecimiento. Sin embargo, los efectos de corto plazo son aún bastante discutidos. Del mismo modo, los efectos de la liberalización comercial sobre la pobreza dependen también del plazo de análisis, siendo los impactos positivos más evidentes en el largo plazo.

Cómo afecta la apertura comercial a los habitantes de un país (individuos, productores, hogares) depende del tipo de productos que dichos agentes económicos producen y consumen, así como de su capacidad para aprovechar el cambio en la estructura de precios relativos que todo proceso de apertura comercial genera. Así, dependiendo del grado de transabilidad de los bienes que producen, los productores rurales pueden estar expuestos a los efectos positivos o negativos que pudiera acarrear la profundización de la apertura comercial.

Tal como se indica en Escobal (2006), luego de detallar una amplia revisión bibliográfica donde se confirma la complejidad del vínculo entre liberalización comercial y bienestar, existen múltiples canales de transmisión a partir de los cuales la liberalización comercial mejora los ingresos de los pobres. Sin embargo, el estudio señala nítidamente que dichos canales, en el mejor de los casos, no operan en el corto plazo. Si se sigue la revisión de la literatura realizada por Winters et al (2004), se puede identificar en la literatura internacional que los impactos sobre la pobreza pueden ocurrir a través de cuatro mecanismos. El primer mecanismo, a nivel macroeconómico, muestra cómo la liberalización económica puede elevar la productividad y, a través de ello, generar crecimiento. En segundo lugar, la liberalización comercial puede afectar la competitividad y la eficiencia con la que operan los mercados de

«...existen múltiples canales de transmisión a partir de los cuales la liberalización comercial mejora los ingresos de los pobres. Sin embargo, el estudio señala nítidamente que dichos canales, en el mejor de los casos, no operan en el corto plazo»

productos y factores, modificando la estructura de precios relativos que enfrentan los hogares. En tercer lugar, en el ámbito laboral, la liberalización comercial podría incrementar los salarios o el empleo al reasignar recursos disponibles de acuerdo con sus ventajas comparativas. Finalmente, la liberalización comercial también puede generar impactos fiscales negativos producto de la reducción de aranceles, o positivos, a través del incremento en el comercio. Dicho impacto fiscal tendría impactos diferenciados dependiendo de cómo se equilibra el presupuesto en el corto plazo y de cómo se asignan los mayores ingresos fiscales, si estos se llegan a generar.

Winters et al (2004) son cautos en el sentido de afirmar que aunque cada uno de los canales implícitos en las cuatro áreas mencionadas puede potencialmente contribuir a la reducción de la pobreza, en ninguno de ellos se puede hacer una generalización sin matices sobre el impacto de la liberalización comercial. Los autores reconocen que muchos de estos canales operan más a mediano y a largo plazo que a corto plazo. En el corto plazo, la liberalización puede generar desempleo transitorio y mayor vulnerabilidad y, dependiendo de la flexibilidad de los agentes económicos para reorientar sus recursos, estos efectos pueden concentrarse en los pobres.

En un contexto en el que los canales mencionados operan favorablemente, la apertura comercial puede mejorar el ingreso medio de una economía y reducir la pobreza. Winters et al (2004) mencionan que sí existe evidencia consistente de procesos de liberalización con reducciones en la tasa de pobreza cuando se analiza los impactos en plazos relativamente largos. A manera de resumen, Winters et al. (2004) concluyen que “la teoría provee una fuerte presunción que la liberalización comercial disminuirá la pobreza en promedio en el largo plazo. La evidencia empírica apoya dicha presunción y, en particular, no provee evidencia para la posición que sostiene que la liberalización comercial tiene generalmente un impacto adverso. Igualmente, sin embargo, no se puede ase-



Foto CIES

En un contexto en el que los canales mencionados operan favorablemente, la apertura comercial puede mejorar el ingreso medio de una economía y reducir la pobreza.

gurar que la liberalización comercial es uno de los determinantes más importantes de la reducción de la pobreza o que los efectos estáticos y microeconómicos de la liberalización serán siempre beneficiosos para los pobres”.

Sin embargo, debido a que la dotación de activos privados y acceso a activos públicos no es homogénea, es posible esperar que junto con el crecimiento y, eventualmente, con la reducción de la pobreza, se amplíen las brechas entre aquellos cuya dotación de activos privados y públicos les permite aprovechar las ganancias de comercio y aquellos que no, o en todo caso y aquellos que pueden aprovechar menos. El trabajo de Anderson (2005) complementa el trabajo de Winters et al (2004), evaluando el impacto de la liberalización comercial sobre la distribución del ingreso. El estudio indica que los canales más importantes a través de los cuales una mayor apertura afecta la distribución del ingreso son el cambio en el precio relativo de los factores (especialmente la mano

«...debido a que la dotación de activos privados y acceso a activos públicos no es homogénea, es posible esperar que junto con el crecimiento y, eventualmente, con la reducción de la pobreza, se amplíen las brechas entre aquellos cuya dotación de activos privados y públicos les permite aprovechar las ganancias de comercio y aquellos que no»

de obra calificada y no calificada), la desigualdad en la posesión de activos, las desigualdades regionales y las desigualdades de género. La evidencia empírica identificada en el balance bibliográfico que presenta Anderson (2005) muestra que la apertura comercial amplía las brechas de ingreso al aumentar la demanda relativa por mano de obra calificada.

En conclusión, parecería existir suficiente evidencia sobre los impactos positivos de la liberalización comercial en el largo plazo. No hay seguridad, sin embargo, de que los efectos de corto plazo no perjudiquen a los pobres.

La experiencia mexicana: el TLCAN

México y Perú comparten un conjunto de características que hacen de este país un caso digno de ser estudiado para entender qué efectos podría tener el TLC en la agricultura peruana.

Por lo mismo, el estudio de cómo afectó el TLCAN a la agricultura mexicana y, en especial, a la pequeña agricultura, puede darnos pistas sobre qué esperar en el caso peruano y qué tipo de políticas podrían contribuir a reducir la vulnerabilidad de la pequeña agricultura, maximizando sus oportunidades para una vinculación exitosa con los mercados (tanto en la producción de exportables como de sustitutos de bienes importables).

Como parte de esta investigación se ha revisado un conjunto de estudios que se hicieron antes de que el TLCAN entrara en vigencia, así como estudios que se han realizado luego de cumplidos 10 años de la implementación de dicho acuerdo.

Cuando se inició el TLCAN la expectativa era que la liberalización afectaría la estructura de precios relativos que enfrentaba la agricultura mexicana. En teoría, la reducción de la protección llevaría a que se cumpliera la "Ley de un solo precio", de tal manera que los cambios en los precios domésticos reflejarían el costo de oportunidad de los recursos aproximados

«...parecería existir suficiente evidencia sobre los impactos positivos de la liberalización comercial en el largo plazo. No hay seguridad, sin embargo, de que los efectos de corto plazo no perjudiquen a los pobres»



Foto CIES

Parecería existir suficiente evidencia sobre los impactos positivos de la liberalización comercial en el largo plazo.

por los precios a nivel internacional. Debido a los subsidios y a la política comercial de granos básicos, se esperaba que el cambio en los precios relativos llevara a una reducción de las áreas dedicadas a cultivos básicos (granos y oleaginosas) en favor de cultivos no tradicionales. La recomposición favorecería a los cultivos exportables a costa de los importables y no transables. El cambio en precios relativos también debería llevar a un incremento en la productividad vía cambio tecnológico.

De otro lado, los críticos del TLCAN pronosticaban que este reduciría los precios de los productos "campesinos", lo que llevaría a caídas de ingreso y a más pobreza rural. Es interesante anotar que varios estudios reconocían que la sustitución de cultivos importables por exportables tendría un efecto negativo en la absorción neta de mano de obra, por lo que cabría esperar un incremento de la migración desde los sectores rurales mexicanos.

Respecto a los "hechos", la evidencia muestra que los precios al productor en efecto se redujeron en términos reales de manera sustancial en los primeros años luego de iniciado el TLC. Sin embargo, a partir de 1999 los precios volvieron a elevarse sin regresar a los niveles que tuvieron a inicios del TLCAN.

En un contexto en el que los precios reales de los granos básicos se redujeron, la evidencia presentada muestra que los precios de los importables en México han tendido a moverse junto con los precios de Estados Unidos, tanto antes como después del TLCAN. Sin embargo, tal como los propios Barceinas y Yuñez-Naude (2004) señalan "la convergencia en precios de los importables como consecuencia del TLCAN es un fenómeno de incidencia más bien escasa, y en el caso del maíz más aún se muestra un proceso significativo

«...los críticos del TLCAN pronosticaban que este reduciría los precios de los productos “campesinos”, lo que llevaría a caídas de ingreso y a más pobreza rural»

de divergencia. En este sentido, se demuestra que el TLCAN no ha alterado sustancialmente la manera en que los precios internos y externos se relacionan”. Para el caso de los exportables, en cambio, se puede notar que los productos de exportación tienen en común el hecho de que su proceso de convergencia en precios a partir de la firma del TLCAN se acentuó considerablemente.

Contrario a lo que muchos pronosticaban, la producción de maíz no solo no se derrumbó, sino que continuó creciendo (el impacto que habría tenido el TLCAN en los ingresos de los productores de maíz habría sido diferenciado, dependiendo del grado de articulación al mercado y de su dotación de activos).

Resulta obvio que los impactos sobre los ingresos reales de los productores respondan a cadenas causales bastante más complejas que aquella que pretendería vincular la caída de los ingresos a la reducción de los niveles de protección arancelaria. Si además se considera que los cambios en precios relativos afectan la rentabilidad de productos sustitutos y complementarios, el resultado es aún más complejo.

Otros hechos que la literatura señala y que cabría destacar son los siguientes:

Foto CIES



Las exportaciones agrícolas de México se duplicaron (a pesar de ello, la Balanza Comercial agrícola continuó siendo deficitaria).

- Las exportaciones agrícolas de México se duplicaron (a pesar de ello, la Balanza Comercial agrícola continuó siendo deficitaria).
- La apertura comercial estuvo asociada a un significativo crecimiento en la producción de frutas, de vegetales (por aumentos de superficie y rendimientos) e incluso de granos básicos. Se generó una importante reducción en la producción de carnes.
- El incremento de la inversión en el sector moderno permitió un incremento sustantivo en la productividad de tierras irrigadas.
- La estructura de precios relativos de los bienes importables no se modificó sustancialmente ni ocurrió un proceso de convergencia de precios entre los importables en México y los precios de dichos productos en frontera. Debido a ello, no se generaron los incentivos para que se reorientara la oferta agropecuaria hacia los productos, que en teoría, poseían mayores ventajas comparativas.
- La reducción drástica de la oferta crediticia para el sector tradicional tampoco permitió que se pudiera financiar una reconversión productiva.
- El incremento de la demanda urbana y la necesidad de complementar ingresos incentivó la emigración rural. El empleo rural no agropecuario también se incrementó.

Tal como lo muestra Sarmiento (2003) es cierto que muchos subsectores agrícolas (ubicados en el norte del país), como el de frutas y hortalizas, se han beneficiado de manera sustantiva con la apertura. Sin embargo, los sectores ligados a la pequeña agricultura, aunque no hubieran sido perjudicados -en parte por el lento proceso de desgravación arancelaria-, no lograron elevar su competitividad ni avanzaron en la reconversión productiva que supuestamente debería haber permitido el cronograma de desgravación⁴.

Contrariamente a lo que esperaban muchos analistas, el TLCAN no generó una reducción de la producción de granos básicos en México, a pesar de que la producción de los mismos se encuentra fuertemente concentrada en el sector de pequeña agricultura (y ejidatarios) que se caracteriza por tener una muy baja productividad. ¿Por qué la producción de granos básicos en México no ha decaído y por qué no se ha transformado y/o diversificado la oferta agrícola de la pequeña agricultura

4/ Es importante reconocer que el TLCAN establecía una desgravación paulatina desde enero de 1994 hasta el año 2008, manteniendo la protección arancelaria para el maíz, el frijón, el azúcar y los lácteos.



Es interesante resaltar que muchas de las predicciones que se realizaron ex-ante sobre los efectos que iba a tener el TLCAN sobre la agricultura mexicana no quedaron bien paradas.

en México tras el inicio del TLCAN? Existen algunos estudios que intentan explicar por qué hubo discrepancias entre los pronósticos originales y los impactos observados en la agricultura mexicana. Las dos explicaciones más importantes que se pueden plantear son: a) la existencia de una oferta inelástica de los cultivos campesinos (maíz y frijol) y b) la existencia de políticas internas que afectaron la estructura de precios relativos en contra de lo que se esperaba.

Respecto a la primera, la rigidez estructural de la agricultura campesina mexicana, basada en la pequeña propiedad, en los bajos niveles de educación y en el reducido acervo de capital físico y financiero, habría impedido que los pequeños agricultores logaran invertir en cambios en la cédula de cultivos.

Respecto a la existencia de políticas internas que desincentivaron la reconversión productiva, vale la pena mencionar a PROCAMPO, programa desarrollado hace más de 10 años, cuyo propósito fue otorgar compensaciones para enfrentar los impactos negativos del TLCAN. Dicho programa otorgó transferencias directas a los agricultores que producían cultivos básicos que podían verse afectados por el TLC. Las transferencias se realizaron por hectárea y fueron independientes de los rendimientos que obtenían los productores. La evidencia proporcionada por diversos analistas es clara: PROCAMPO fue eficaz para “vender políticamente” el TLCAN, pero las compensaciones fueron regresivas y no incentivaron el cambio de la cédula de cultivos en los productos campesinos.

Otra política que afectó la estructura de precios relativos en sentido contrario a lo que se esperaba es la denominada “Ley Espejo”. A partir de 1999, México reintrodujo subsidios y en 2002 aprobó una legisla-

ción para elevar las compensaciones y hacer frente al nuevo “Farm Bill” que Estados Unidos había aprobado ese mismo año. Debido a ello, el equivalente del Subsidio al Productor (ESP) para los granos básicos se mantuvo por encima del 50%.

En un contexto donde algunos segmentos de la agricultura mexicana lograron aprovechar las oportunidades que ofreció el TLCAN mientras que otros no lograron mejorar sus ingresos y tuvieron que diversificarlos hacia actividades rurales no agropecuarias o migración, no es de extrañar que el impacto del TLCAN sobre el sector rural mexicano haya sido mixto. Por un lado, la tasa de pobreza rural se habría reducido de 56 a 47 por ciento durante el período que ha estado vigente el NAFTA. En ese mismo período, sin embargo, tal como lo indica King (2006), el decil de hogares más rico incrementó sus ingresos a tasas mayores que los deciles más pobres, aumentando su participación en el ingreso nacional a expensas de los segmentos más pobres. La ampliación de las brechas de ingresos tuvo otras dimensiones, como la geográfica, en la medida que los Estados del sur, con menor acceso a bienes y servicios públicos, se rezagaron, o la étnica, en la medida que las minorías étnicas, no contaban con la base de recursos necesaria para aprovechar las oportunidades que generaba el TLCAN.

Finalmente, es interesante resaltar que muchas de las predicciones que se realizaron ex-ante sobre los efectos que iba a tener el TLCAN sobre la agricultura mexicana no quedaron bien paradas. En la mayor parte de los casos se esperaba que la liberalización comercial modificara sustantivamente la estructura de precios relativos a favor de los bienes exportables, generando reducciones en la producción de granos básicos. En teoría, la reducción de la protección llevaría a que se cumpliera la “Ley de un solo precio”, de tal manera que los cambios en los precios domésticos reflejaran cotos de oportunidad de los recursos, aproximados por los precios a nivel internacional. La recomposición favorecería a los cultivos exportables a costa de los importables y no transables. Este cambio en los precios relativos también debería haber llevado a un incremento en la productividad vía un cambio tecnológico. De otro lado, los críticos del TLCAN pronosticaban que este reduciría los precios de los productos “campesinos” (fundamentalmente, maíz), lo que llevaría a caídas en los ingresos y al incremento de la pobreza rural.

Probablemente una de las pocas áreas donde los pronósticos fueron acertados es la que respecta a los efectos sobre la migración. Al respecto, varios estudios reconocían que la sustitución de cultivos importables

por exportables tendría un efecto negativo en la absorción neta de mano de obra, por lo que cabría esperar un incremento de la migración desde los sectores rurales mexicanos.

La evidencia de lo ocurrido en México hace evidente que los impactos sobre los ingresos reales de los productores responden a cadenas causales bastante más complejas que aquella que pretendería vincular la caída de los ingresos a la reducción de los niveles de protección arancelaria. Si además se considera que los cambios en precios relativos afectan la rentabilidad de productos sustitutos y complementarios, el resultado es aún más complejo. Por ejemplo, hace relativamente poco, los precios del maíz han empezado a mostrar una tendencia al alza debido al incremento de la demanda de Estados Unidos para su uso como bio-combustible (para producir etanol), del mismo modo que se ha incrementado la adquisición de grano por parte de porcicultores mexicanos, quienes han ido mejorando sus niveles de competitividad luego de mostrar pérdidas al inicio de la entrada en vigencia del TLCAN.

Algunos impactos esperados en el marco del TLC entre el Perú y los Estados Unidos

A diferencia del caso mexicano, donde podemos contrastar las predicciones con lo que ha venido ocurriendo a raíz de la puesta en marcha del TLCAN, en el caso peruano debemos limitarnos a reseñar los estudios y modelos de simulación que se han elaborado para discutir el impacto probable de la desgravación arancelaria que genera un TLC.

Para entender mejor por qué difieren los distintos estudios, conviene ordenarlos a partir de los supuestos que subyacen a los modelos estimados. En la medida que un grupo de modelos presumen perfecta movilidad de factores productivos y no introducen restricciones estructurales que podrían impedir que las ganancias potenciales estimadas se conviertan en ganancias efectivas, sus resultados podrían caracterizarse como impactos de "largo plazo". Por el contrario, en la medida que se acepte la existencia de rigideces y se acepte que los efectos de equilibrio general toman tiempo, los modelos podrían caracterizarse como de "corto plazo".

Impactos de largo plazo

Uno de los primeros ejercicios de simulación que se han efectuado para estimar el impacto del TLC con Estados Unidos sobre la economía peruana es el modelo construido por el Mincetur. Dicho modelo

se basa en una estructura de equilibrio general que pretende, en la práctica, capturar una dinámica de largo plazo. Dicha dinámica presume que los agentes económicos se ajustan perfectamente a los cambios en rentabilidad relativa de los factores de producción y, por consiguiente, la tierra, el capital y la mano de obra son asignados a sus usos más eficientes. En este contexto, este tipo de modelo tiende a sobreestimar los efectos positivos de la liberalización comercial. Es interesante resaltar que trabajos como el de Fairlie (2004) y Cuadra et al. (2004) pueden ser considerados como variantes del modelo básico de Mincetur.

Mientras que el modelo Mincetur pronostica que las ganancias del TLC podrían fluctuar entre el 1 por ciento y 2 por ciento del PBI dependiendo de si se compara el escenario contrafactual donde se incluya o no el ATPDEA, los modelos de Fairlie (2004) y Cuadra et al. (2004) revelan que los beneficios sobre el sector agropecuario podrían ser mayores si se logra dinamizar las inversiones y generar incrementos de productividad.

Evidencia complementaria: el corto plazo

Teniendo en cuenta la evidencia reseñada hasta ahora, es evidente que los supuestos que están detrás de buena parte de los modelos que se han venido utilizando pueden dar cuenta, en el mejor de los casos, de los beneficios máximos que cabría esperar en el largo plazo si la movilidad de los factores de producción fuese completa. Este resultado no es en lo absoluto desdeñable, pues pueden ser considerados como los impactos potenciales máximos que se alcanzarían si los mercados operasen de manera competitiva y no hubiera restricciones para que los factores productivos se asignasen a su uso más productivo. Sin embargo,



Foto CIES

Los beneficios sobre el sector agropecuario podrían ser mayores si se logra dinamizar las inversiones y generar incrementos de productividad.

«...mientras que en el sector urbano las ganancias en bienestar oscilarían entre los US\$ 315 y los US\$ 575 millones, en el sector rural se registrarían pérdidas de bienestar en el rango de los US\$ 100 a los US\$ 158 millones»

ese tipo de simulación no puede dar cuenta de los impactos de corto plazo, cuando se reconoce que existen múltiples restricciones en los mercados de productos y factores.

Por otro lado, es importante reconocer la heterogeneidad de los impactos al interior del sector rural. Que la dotación de activos privados entre agentes económicos sea distinta y que enfrenten un acceso diferenciado a bienes y servicios públicos hace que uno pueda esperar estrategias de generación de ingresos distintas como reacción al cambio en la estructura de precios y salarios relativos que conllevaría el TLC.

Para complementar las simulaciones basadas en modelos de equilibrio general que dan cuenta de los impactos de largo plazo, hemos desarrollado ejercicios de simulación a partir de un modelo simplificado de equilibrio general donde se asume que solo existe un factor móvil, el trabajo, mientras que los demás factores de producción (como tierra o capital) se mantienen fijos en cada sector productivo (Escobal y Ponce, 2006). Debido a este supuesto, se puede considerar las simulaciones que se derivan de este modelo como una evaluación de corto plazo. En este contexto conviene enfatizar que este tipo de simulación no pretende pronosticar el impacto del TLC sobre el sector rural, sino, más bien, proporcionar órdenes de magnitud acerca de cómo se distribuiría en el corto plazo el impacto entre los distintos hogares rurales. Al identificar segmentos poblacionales más vulnerables (antes que productos) se pretende contribuir a resaltar la importancia de reenfocar la discusión de las compensaciones lejos de la identificación de productos "ganadores" o "perdedores" y más cerca del reconocimiento de las vulnerabilidades que pueden enfrentar los hogares de cara a la apertura comercial.

Los resultados de las simulaciones basadas en el modelo que presentan Escobal y Ponce (2006) indican que aun en el corto plazo cabría esperar un impacto agregado positivo del TLC, con un incremento de bienestar en el ámbito nacional que va de los US\$ 215 a los US\$ 417 millones. Sin embargo, mientras que en

el sector urbano las ganancias en bienestar oscilarían entre los US\$ 315 y los US\$ 575 millones, en el sector rural se registrarían pérdidas de bienestar en el rango de los US\$ 100 a los US\$ 158 millones. Estas cifras contrastan con el monto de compensaciones que el gobierno ha comprometido.

Así, a nivel nacional, el impacto sería positivo, en el sentido de que la ganancia en bienestar de los hogares urbanos "permitiría compensar" a los hogares rurales por sus pérdidas. El problema central radicaría en cómo se distribuyen estos efectos entre regiones y entre hogares con mayores carencias. Uno de los aspectos más importantes de la simulación realizada es la evidencia de que los sectores que absorberían la mayor proporción de la pérdida en bienestar estimada son los de la sierra y de la selva, y no tanto el sector de agricultura comercial de la costa que viene haciendo *lobby* para recibir mayor atención por parte del gobierno.

Es importante contrastar los resultados de este estudio con aquellos que Minag (2006) muestra. Dicho estudio sostiene que muchos productores no serían afectados por el proceso de liberalización comercial que se impulsa a través del TLC con Estados Unidos simplemente porque son agricultores con una producción orientada de manera fundamental al autoconsumo. Este resultado aparentemente contrasta con los resultados que aquí se presentan, pues para nosotros los impactos más negativos estarían en los hogares de la sierra. La aparente contradicción se puede resolver si se toma en cuenta que el grado de integración comercial de los productores de la sierra dista muchísimo del perfil que se supone en dicho informe. Aunque los niveles de autoconsumo son todavía altos en varios espacios del mundo andino, el grado de mercantilización es bastante más alto de lo que se sugiere en dicho informe. Así, es difícil sustentar que el grueso de la sierra está caracterizada por bajos o nulos niveles



Foto CIES

A nivel nacional, el impacto sería positivo, en el sentido de que la ganancia en bienestar de los hogares urbanos "permitiría compensar" a los hogares rurales por sus pérdidas.

«Uno de los aspectos más importantes de la simulación realizada es la evidencia de que los sectores que absorberían la mayor proporción de la pérdida en bienestar estimada son los de la sierra y de la selva, y no tanto el sector de agricultura comercial de la costa que viene haciendo lobby para recibir mayor atención por parte del gobierno»

de articulación comercial. Para profundizar en este aspecto, a continuación se muestran los impactos de nuestra simulación para distintos grados de integración mercantil.

Impactos diferenciados según integración mercantil de los productores agropecuarios

Tal como es evidente a la luz de la experiencia mexicana, los impactos de un acuerdo como el TLC son heterogéneos y dependen tanto de la escala de los productores y de su posesión/acceso a activos privados y públicos, como de su grado y tipo de articulación comercial.

Típicamente se evalúa el impacto que tendría una apertura comercial sobre la agricultura como si todos los agricultores fueran “vendedores netos” de alimentos. Sin embargo, el grado y el tipo de articulación mercantil pueden ser muy diversos. Existen productores agropecuarios que apenas venden una cantidad limitada de productos, complementan sus ingresos con actividades no-agropecuarias y se conectan al mercado fundamentalmente como compradores netos de alimentos. Otros, en cambio, se dedican solo a la agricultura y son típicamente vendedores netos de productos agropecuarios.

Es posible distinguir a los productores agropecuarios según su grado de articulación comercial, tanto si tienen alta, media o baja intensidad mercantil, como si su articulación ocurre como compradores netos, como vendedores netos o si lo realizan de manera balanceada.

Los resultados indican que a mayor integración mercantil, menor proporción de hogares pierden tras una



Foto CIES

Es claro que los productores agrícolas altamente integrados al mercado ganan en promedio más que los que están menos integrados.

eliminación de aranceles. Este efecto parecería resultar de, por un lado, el impacto en consumo (positivo) y, por otro, del impacto positivo en otras fuentes de ingreso.

Por otro lado, es claro que los productores agrícolas altamente integrados al mercado ganan en promedio más que los que están menos integrados. Esto es cierto a nivel agregado y a nivel de quintiles.

Con respecto a hogares diferenciados por posición comercial, es importante enfatizar que el porcentaje de hogares compradores netos que pierden es menor que el de vendedores netos y el de balanceados. Este es un resultado consistente con el resultado de efecto precio positivo. Asimismo, cabe resaltar que los efectos regresivos del impacto en bienestar se observan en todos los casos.

También se puede notar que los hogares que ganan tienen, en promedio, un mayor nivel educativo. Asimismo, los hogares que experimentarían ganancias muestran un mayor acceso a bienes públicos, como electricidad y agua potable.

«...los impactos de un acuerdo como el TLC son heterogéneos y dependen tanto de la escala de los productores y de su posesión/acceso a activos privados y públicos, como de su grado y tipo de articulación comercial»

«...aunque las exportaciones agrícolas no tradicionales del Perú pueden dinamizarse gracias al TLC, es improbable que se logre revertir el balance deficitario en el comercio de alimentos y de productos agrícolas»

Principales conclusiones y dilemas de política

La magnitud de los sectores rurales de México y del Perú es relativamente similar. Mientras que el 27,1% de la población mexicana es considerada rural (viviendo en centros poblados de hasta 2.500 habitantes), la población rural del Perú, bajo la misma definición, es de 28,7%. En los sectores de ambos países conviven sectores de agricultura empresarial con una agricultura familiar bastante heterogénea. Además, en ambos países la pobreza bordea el 50% a nivel nacional y excede las dos terceras partes en el área rural.

México y Perú comparten otra característica estructural que no es típica en el resto de América Latina: ambos países son deficitarios en la Balanza Comercial agrícola y en la Balanza Comercial de alimentos. Estos indicadores hacen evidentes las dificultades estructurales que tendrían las agriculturas del Perú y de México en relación con el resto de América Latina y con el resto de sus sectores exportadores para ser competitivos en el mercado internacional. Así, aunque las exportaciones agrícolas no tradicionales del Perú pueden dinamizarse gracias al TLC, es improbable que se logre revertir el balance deficitario en el comercio de alimentos y de productos agrícolas.



México y Perú comparten otra característica estructural que no es típica en el resto de América Latina: ambos países son deficitarios en la Balanza Comercial agrícola y en la Balanza Comercial de alimentos.

El debate sobre quiénes se verían afectados por un TLC ha estado liderado por grupos de interés específicos que, de acuerdo a nuestros estimados, no representarían al grueso de los que potencialmente se verían afectados. Algunos investigadores sostienen que los sectores más organizados, que típicamente no son los más pobres, son los que habrían logrado negociar los niveles de protección más altos. Aunque esta aseveración es difícil de verificar, igual pone en tela de juicio la capacidad de los gremios agrarios de representar a todo el sector y no solo a un grupo de productos. ¿Era acaso posible y deseable plantear una negociación en la que no se defendiese un cultivo o crianza particular, sino los intereses generales de la pequeña agricultura o, de manera más general, los intereses de los hogares rurales pobres? En mi opinión, sí era posible. Ello se hubiese logrado si las compensaciones en lugar de haberse dirigido a productos específicos, se hubiesen llevado a optar por potenciar y ampliar programas como el de transferencias condicionadas para otorgar mayor liquidez al sector rural de bajos ingresos, para que pudiera usar esos recursos en las actividades más rentables a nivel local, en lugar de ser inducido por el Estado a sembrar aquello que es compensado.

A partir de la experiencia internacional discutida por diversos autores se hace evidente que en su mayoría los programas de compensaciones, aunque pueden incrementar el nivel de liquidez de los productores durante la transición, no han sido exitosos en facilitar la reconversión hacia otros cultivos o hacia nuevas tecnologías. Las políticas complementarias asociadas a lo que se denominan redes de protección serían útiles, en cambio, para enfrentar las vulnerabilidades que se podrían exacerbar en el contexto de una profundización de la apertura comercial. Los programas de transferencias condicionadas han mostrado, sí, impactos positivos para transferir liquidez y para elevar capacidades (en el largo plazo).

Tal como hemos señalado, la evidencia de México es clara en el sentido de que el programa de compensación –PROCAMPO– fue eficaz para “vender políticamente” el TLCAN, pero las compensaciones fueron regresivas y no incentivaron el cambio de la cédula de cultivos de los productores campesinos. Por otro lado, el reconocimiento práctico – a la luz de la experiencia mexicana– de los límites que tienen los pronósticos ex-ante obliga a optar por estrategias más flexibles. Cabría preguntarse si los productos identificados ex-ante como “perdedores” no terminan siendo afectados, ¿devolverán las compensaciones? O, si hay otros cultivos que son afectados, ¿se ampliarán las compensaciones? La respuestas a estos interrogantes muestran que el establecimiento de un fondo contingente que se active cuando se haga evidente que



El gobierno sigue sin articular su política agraria con una estrategia de desarrollo rural. La reducción de aranceles, la desesperación por mostrar logros inmediatos en Sierra Exportadora o dejar que Agrobanco erosione el sistema de microfinanzas rurales son solo algunos ejemplos de políticas negativas.

el impacto negativo es inminente (por ejemplo, un disparador a partir de una reducción en los niveles de producción), podría cumplir el mismo propósito de las compensaciones sin generar una estructura de incentivos inadecuada.

Finalmente, los mayores plazos de desgravación que se han obtenido en la negociación del TLC habrían permitido “comprar tiempo” para que el sector rural se pueda reacomodar y mejorar su competitividad. Sin embargo, el TLC “hacia adentro” no ha sido, por lo menos hasta el momento, más que una cortina de humo de corta duración.

Tal como señalamos en Escobal y Ponce (2007), antes que “identificar a los cultivos ganadores”, el Estado tiene la responsabilidad de igualar las oportunidades de acceso a los mercados de la población rural. En este contexto, existen elementos centrales de una política orientada a elevar la competitividad del sector rural, que es indispensable tomar en cuenta. En primer lugar, es importante considerar la actividad agropecuaria como parte del conjunto de actividades productivas que tiene lugar en el área rural y no de manera aislada. En segundo lugar, cualquier estrategia de desarrollo rural que busque elevar la competitividad de los productores debe reconocer las estrategias individuales y colectivas que ocurren al interior de los hogares rurales. Por lo tanto, debe estar dirigida

al hogar y no a un producto particular. Finalmente, es importante reconocer que la construcción de mercados no debe ocurrir de “arriba hacia abajo” (es decir, impuesta por el Estado), sino que se debe construir desde las demandas y las capacidades concretas de los productores.

El gobierno debe reconocer al gasto público dirigido al sector rural como el principal mecanismo para igualar las oportunidades de los pequeños productores rurales. La reorientación del gasto público hacia la provisión creciente (y más eficiente) de bienes públicos es el elemento central de una estrategia que permita pasar de priorizar productos específicos a una estrategia centrada en mejorar capacidades e igualar oportunidades.

Un ejemplo concreto de cómo estos principios generales no son parte de la estrategia de desarrollo rural actual es el proyecto “bandera” del gobierno: Sierra Exportadora. El proyecto ha optado, en la práctica, por identificar productos ganadores en lugar de desarrollar una plataforma de infraestructura pública y de servicios que permita a los pequeños productores articularse de manera más exitosa a los mercados de productos y de factores.

Lamentablemente, el gobierno sigue sin articular su política agraria con una estrategia de desarrollo rural. La reducción de aranceles hecha de manera arbitraria, la desesperación por mostrar logros inmediatos en Sierra Exportadora o dejar que Agrobanco erosione el sistema de microfinanzas rurales son solo algunos ejemplos de políticas negativas que entran en contradicción con las bastante menos frecuentes iniciativas positivas que el gobierno emprende (tales como el intento de iniciar un programa de fortalecimiento de los municipios rurales o la intención de coordinar mejor los programas de apoyo a la sierra rural).

Como lo evidencian las recientes cifras de pobreza, el crecimiento económico que el país ha experimentando en la última década no ha traído reducciones importantes en la pobreza rural. Solo si el gobierno articula un plan sostenido de inversiones públicas que “iguale la cancha” e impulse la creación de oportunidades de empleo rural (agropecuario y no agropecuario) es que se puede avanzar hacia un desarrollo efectivo de las zonas rurales. Para que ello ocurra es importante reconocer que la construcción de mercados no debe ocurrir de “arriba hacia abajo” (es decir, impuesta por el Estado), sino que se deben construir desde las demandas y las capacidades concretas de los productores.