



POLÍTICAS COMERCIALES Y POBREZA EN EL PERÚ

¿De qué manera los tratados de libre comercio (TLC) impactan sobre la pobreza rural?

Waldo Mendoza Bellido¹



1. Como en el Perú la inmensa mayoría de los pobres dependen de actividades agropecuarias, para comprender la relación entre comercio internacional y pobreza es necesario saber cómo influye el comercio en dichas actividades.

2. La evidencia indica que el TLC con Estados Unidos podría producir una ganancia de US\$ 575 millones en el Perú urbano pero una pérdida de US\$ 158 millones en el Perú rural. Esto enfatiza la necesidad de diseñar políticas complementarias para no perjudicar las condiciones de vida de los pobres.

3. El agravamiento de la pobreza rural tendría efectos colaterales como el menor gasto de las familias en educación así como la deserción de miles de niños y jóvenes que tendrían que participar de la actividad económica. El acceso a servicios de salud también podría verse afectado.

4. En el Perú no conviene subsidiar productos específicos para mitigar los impactos negativos del TLC. Lo mejor sería que programas de transferencias condicionadas -como JUNTOS- se centren en la promoción de oportunidades económicas para los afectados por el TLC.

Introducción

La vinculación entre la apertura comercial y el crecimiento económico no parece ser concluyente. Para algunos autores, la apertura favorece el crecimiento económico; mientras que otros señalan que es el liderazgo de las exportaciones, no la eliminación de las barreras comerciales para las importaciones, el que promueve el crecimiento económico.

En el Perú, como la inmensa mayoría de los pobres dependen directa o indirectamente de las actividades agropecuarias para su sustento, para evaluar cómo impacta el comercio internacional sobre la pobreza necesitamos conocer cómo influye el comercio sobre estas actividades. ¿Cuál es el efecto de la apertura comercial sobre el sector agropecuario en el Perú? La respuesta a esta pregunta es compleja, pues en nuestro país coexisten el sector agropecuario transable, que produce exportables o sustitutos de importaciones, y el sector agropecuario no transable, que produce exclusivamente para el mercado interno, y no compite directamente con las importaciones.

Por otro lado, en el mundo, las aperturas unilaterales al comercio internacional de los ochenta y principios de los noventa han sido desplazadas por acuerdos de libre comercio entre dos o más países. Es el caso de nuestro país, que ha firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) con nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos de Norteamérica.

¿Las políticas comerciales tradicionales, de apertura unilateral a las importaciones del resto del mundo, y las nuevas política comerciales, basado en acuerdos bilaterales, contribuyen en el desarrollo del sector agropecuario y por tanto, en la reducción de la pobreza?

^{1/} Profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

«La experiencia del este asiático y, recientemente, la de China, ha sellado la discusión: ¿es la inserción en los mercados internacionales a través de las exportaciones, no la apertura a las importaciones, la que favorece el crecimiento económico?»

El objetivo de este artículo es buscar contestar a esta pregunta. En la siguiente sección se presenta un análisis reciente que conecta política comercial y pobreza, a nivel internacional. En la sección 2, se aborda el mismo tema, pero para el caso peruano. En la sección 3 se revisa el TLC con los Estados Unidos, y sus implicancias para la pobreza. Por último, en la sección 4, se presentan algunas conclusiones e implicancias para la política económica.

1. Política comercial y pobreza: la evidencia internacional.

La vinculación entre la apertura comercial y el crecimiento económico no es clara². De acuerdo a una escuela de pensamiento³, la apertura comercial es favorable para el crecimiento económico. Según estos autores, los países más abiertos al comercio internacional crecen más (convergen más rápidamente hacia el nivel de los países desarrollados) que los menos abiertos. De esta manera, la reducción de la pobreza observada en las últimas décadas, el crecimiento económico y la creciente globalización del comercio, serían parte de un mismo fenómeno.

Sin embargo, hay otros economistas menos convencidos de las bondades del comercio internacional. Autores como Rodrik (1995), Stiglitz (2006), entre otros, advierten que las relaciones encontradas

entre apertura comercial y crecimiento pueden ser espurias, debido a la dificultad de contar con un indicador exógeno de apertura comercial. Asimismo, dichos autores afirman que es el liderazgo de las exportaciones, no la eliminación de las barreras comerciales, el que actúa como fuerza motora del crecimiento. El notable crecimiento de la economía china en las últimas décadas contribuye a fortalecer esta interpretación⁴.

La experiencia del este asiático y, recientemente, la de China, ha sellado la discusión: ¿es la inserción en los mercados internacionales a través de las exportaciones, no la apertura a las importaciones, la que favorece el crecimiento económico? El crecimiento chino de los últimos 20 años ha contribuido de manera importante a que 400 millones de personas dejen de ser pobres.

La política comercial, entonces, bajo ciertas condiciones, puede contribuir al crecimiento económico. ¿Y qué nos dice la experiencia internacional sobre los vínculos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza?

De acuerdo con Mendoza y García (2006), a nivel internacional, la relación positiva entre el desempeño macroeconómico, medido por el PBI y la pobreza, porcentaje de población cuyos niveles de gasto o ingresos no alcanzan para cubrir el costo de canastas de consumo básico para satisfacer sus necesidades, es nítida. A juicio de Dollar y Kraay (2001), el crecimiento económico es la clave para reducir la pobreza de manera permanente. La experiencia china de reducción notable de la pobreza, reportada por Sachs (2006), es otro ejemplo contundente de la importancia del crecimiento económico. Por último, según Sala-i-Martin (2007), en las últimas tres décadas, el crecimiento económico mundial se ha acelerado y la tasa de pobreza se ha reducido en alrededor de dos tercios.

2. Política comercial y pobreza: el caso peruano.

La política comercial en el Perú ha estado marcada por necesidades de naturaleza básicamente macroeconómica, para abrir la economía al comercio internacional, corregir desequilibrios externos o elevar la protección para la industria local, y no por su efecto probable, en un sentido u otro, sobre la pobreza y la desigualdad⁵.

El gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975), extremó el modelo de sustitución de importaciones heredado,

2/ Véase una versión equilibrada en McCulloch, Winters y Cirera (2002).

3/ Sachs y Warner (1995), Edwards (1997), Frankel, Romer y Cyrus (1996), Berg and Krueger (2003) y Sala-i-Martin (2007),

4/ Sachs y Thye (1997).

5/ Puede leerse Rojas (1996, 1997) y Morón et al (2005) para una descripción de la política comercial en las últimas décadas.

imponiendo aranceles considerablemente elevados, un conjunto de medidas para arancelarias, incluyendo la prohibición de un conjunto amplio de importaciones o el requisito de licencias previas para importar ciertos bienes.

Hacia fines de la década del 70 se inicia el viraje hacia una mayor apertura comercial, con la eliminación del Registro Nacional de Manufacturas, el desmantelamiento del control de cambios y la reducción del promedio arancelario a alrededor del 40 por ciento en 1979, que se interrumpió con la crisis de la deuda y la recesión internacional, que obligó a elevar el promedio arancelario, y la elección de García en 1985, quien revivió las prohibiciones, las licencias previas y los tipos de cambio diferenciados.

Este modelo de desarrollo que ponía el énfasis en el mercado interno es eliminado hacia principios de los años noventa, durante la administración de Fujimori, a través de una de las reformas liberales más radicales de América Latina. Entre 1990 y 1991, se demolió la estructura comercial prevaleciente, se redujeron drásticamente las tasas arancelarias, se eliminaron los controles cuantitativos a las importaciones, casi todas las restricciones no arancelarias y el sistema de tipos de cambio diferenciales⁶.

Como la inmensa mayoría de los pobres en el Perú dependen directa o indirectamente de las actividades agropecuarias para su sustento, es apropiado concentrar la atención en este sector para ver los efectos del comercio internacional sobre la pobreza.

¿Cuál es el efecto de la apertura comercial, entendida como una reducción unilateral de aranceles, sobre el sector agropecuario en el Perú? La respuesta a esta pregunta es compleja⁷, pues en el Perú, hay muchos sectores agropecuarios.

«Como la inmensa mayoría de los pobres en el Perú dependen directa o indirectamente de las actividades agropecuarias para su sustento, es apropiado concentrar la atención en este sector para ver los efectos del comercio internacional sobre la pobreza.»

«Como los bienes agropecuarios transables son sustitutos con los bienes agropecuarios no transables (Hopkins, 1994), la reducción del precio de los importables hace caer la demanda por bienes agropecuarios no transables, deprimiendo sus precios y afectando el ingreso de los agricultores productores de bienes no transables.»

En términos agregados, se pueden distinguir tres tipos de actividades agropecuarias. Las actividades agropecuarias transables, de exportables o importables, donde los precios vienen determinados por los precios internacionales, el tipo de cambio y por los aranceles o subsidios, y los excesos de demanda u oferta se enfrentan con más importaciones o exportaciones; y las actividades agropecuarias no transables, que producen exclusivamente para el mercado interno y que no enfrentan a la competencia extranjera, donde la oferta está dada en el corto plazo y los precios son flexibles, se ajustan antes los excesos de demanda u oferta.

En este marco de equilibrio general, una reducción de los aranceles a los bienes importados afecta no solamente a los precios de paridad de importación y exportación sino también a las distintas funciones de oferta y demanda de bienes agrícolas no transables.

Una reducción de los aranceles hace caer, en primer lugar, los precios de los bienes agropecuarios importables, lo cual beneficia a los consumidores, porque bajan los precios a los que acceden en los mercados; pero perjudica a los productores de bienes importables, al reducir el ingreso por ventas de dichos productores. Como los bienes agropecuarios transables son sustitutos con los bienes agropecuarios no transables (Hopkins, 1994), la reducción del precio de los importables hace caer la demanda por bienes agropecuarios no transables, deprimiendo sus precios y afectando el ingreso de los agricultores productores de bienes no transables.

6/ Véase Rossini (1991).

7/ De acuerdo con Mendoza (1992, 1994),

«La elevación de la pobreza rural tendría varios efectos colaterales. Al caer el ingreso de los hogares rurales, la asistencia escolar puede verse afectada por el efecto combinado de la reducción de los gastos en educación y del abandono de la escuela por los niños, para apoyar a generar ingresos en la familia.»

De esta manera, una apertura comercial puede perjudicar tanto a los productores agropecuarios de bienes importables, así como a los que producen bienes agropecuarios no transables.

Los beneficiarios con la apertura a las importaciones serían los exportadores agropecuarios, pues la apertura puede abaratar el precio de sus insumos importados para el proceso productivo.

3. El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la pobreza

En los últimos años, las aperturas unilaterales al comercio internacional de los ochenta y principios de los noventa han sido desplazadas por acuerdos de libre comercio entre dos o más países. Según Sala-i-Martin (2007), actualmente, el 40 por ciento del comercio mundial se apoya en tratados de libre comercio y hay alrededor de 200 acuerdos de libre comercio y otros 60 en negociación.

El Perú ha firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) con su principal socio comercial, los Estados Unidos. El TLC es una profundización del proceso de liberalización comercial por el que transita el Perú desde 1990, que continuó con la firma del Acta de Comercio Preferencial Andino (Andean Trade Preference Act - ATPA) en 1991 y el Programa de Comercio Andino y el Acta de Erradicación de Drogas (Andean Trade Programme and Drug Eradication Act - ATP-DEA) en el 2002.

8/ Véase, al respecto, Fairlie (2006) y Tello (2006)

9/ Zegarra (2005)

Con este Tratado⁸, nuestro país, a cambio de una permanencia y ampliación del ATPDEA y una reducción gradual, hasta por un periodo de 17 años, de la mayoría de los aranceles de partidas de productos agropecuarios peruanos considerados sensibles, ha ofrecido concesiones en la disminución de los aranceles a las importaciones de productos americanos; aceptar que los Estados Unidos mantengan inalteradas las restricciones no arancelarias para los productos peruanos y otorgar la protección a los datos de prueba de los productos farmacéuticos y químicos.

¿Cuál es el efecto probable de este conjunto de acuerdos sobre el sector agropecuario y la pobreza?

Algunos analistas sostienen que el TLC provocará un abaratamiento mayor de los productos básicos de la cadena alimentaria, masivamente subsidiadas por los EEUU tales como los cereales, los lácteos, las oleaginosas, el azúcar y las fibras y en consecuencia deprimirá los precios de los bienes producidos en la agricultura tradicional⁹. Además, como el TLC obliga al desmantelamiento del sistema de franja de precios, los precios de productos como el arroz, el azúcar, los lácteos y, en menor medida, el maíz amarillo, se reducirían, agravando la situación de los agricultores productores de estos bienes importables.

Como los bienes agropecuarios no transables son, en general, sustitutos con los bienes agropecuarios transables, los precios de estos productos no transables, producidos masivamente en la Sierra Sur, tales como la papa, la cebada y el maíz amiláceo, también se reducirían.

De esta manera, se deteriorarían los términos de intercambio del conjunto de los bienes agrícolas importables y los bienes no transables. Estarían mejor los agricultores de exportación, por la apertura del mercado americano para sus productos y por la rebaja arancelaria de algunos insumos importados.

En la misma línea, Escobal y Ponce (2006) afirman que los impactos del TLC en el corto plazo pueden ser bastante heterogéneos entre áreas geográficas y grupos poblacionales con características diferentes. En el ejercicio de simulación que realizan se encuentra que el TLC produce una ganancia de alrededor de US\$ 575 millones en el Perú urbano pero una pérdida de US\$ 158 millones en el Perú rural.

La elevación de la pobreza rural tendría varios efectos colaterales. Al caer el ingreso de los hogares rurales, la asistencia escolar puede verse afectada por el efecto combinado de la reducción de los gastos en educación y del abandono de la escuela por los niños, para apoyar a generar ingresos en la familia. El otro efecto de la reducción de los ingresos es el efecto que tendrá sobre la salud de los pobladores rurales, al afectar su capacidad de acceso a los servicios de salud.

4. Conclusiones e implicancias para la política económica.

¿Cuáles son los efectos de la política comercial sobre el crecimiento económico? El comercio internacional favorece al crecimiento económico cuando el énfasis está puesto en las exportaciones, antes que en la reducción unilateral de los aranceles.

¿Y cuál es la relación entre el crecimiento económico y la pobreza? En la literatura revisada, la relación entre el crecimiento económico y la pobreza sí es sólida: todas las economías que han logrado reducir significativamente la pobreza, son aquellas que han crecido sostenidamente, a través del comercio internacional o por otras vías.

¿Y cuál es la vinculación entre la política comercial y la pobreza? Como la inmensa mayoría de los pobres en el Perú depende directa o indirectamente de las actividades agropecuarias para su sustento, para entender la vinculación entre la política comercial y la pobreza en el Perú, hay que previamente interpretar la relación entre la política comercial y el sector agropecuario. Cuando la política comercial significa una apertura a las importaciones, la pobreza rural puede agravarse.

¿Cuáles serán los efectos del TLC con los Estados Unidos sobre la pobreza? La versión oficial del gobierno es que el TLC es esencialmente una apertura del mercado norteamericano para la producción peruana. Sin embargo, el TLC no es solo la apertura del mercado norteamericano para la producción peruana. La apertura del mercado norteamericano ya se dio con el ATPDEA. El número de partidas adicionales que no estaban presentes bajo el ATPDEA y se consolidan bajo el TLC es muy acotado. En consecuencia, aparte de que el TLC convierte en permanente la apertura del mercado norteamericano, que era transitorio con el ATPDEA, el TLC es, esencialmente, una apertura a las importaciones americanas, con consecuencias negativas para los productores agropecuarios de bienes no transables.

En consecuencia, especial atención debiera tener el estudio de las políticas de compensación que se están planteando para los “perdedores” con el TLC. El estudio de la experiencia mexicana y la chilena puede ser muy útil. Como advierte Grade (2006) acerca del programa para compensar a los productores de trigo, maíz y algodón que podrían ser afectados con el TLC con Estados Unidos, en México, el hecho que la compensación se dirigiera a cultivos específicos y no a todos los productores generó un efecto no previsto ni deseado, pues ató a los productores agrícolas a los cultivos menos rentables, a pesar de que se habían ampliado mercados para otros cultivos mucho más rentables.

En estas condiciones, lo recomendable son programas de transferencia monetaria condicionada para generar una red de apoyo social para poblaciones vulnerables en el sector rural. Los programas de protección social como JUNTOS pueden ser ampliados y centrados en la promoción de oportunidades y capacidades económicas para los afectados por el TLC. ♦

Este documento ha sido elaborado en el marco del proyecto “Comercio y Pobreza en Latinoamérica” (COPLA), implementado en el Perú por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). COPLA es financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) a través del Overseas Development Institute (ODI) y es también implementado en Bolivia y Nicaragua. COPLA busca fortalecer el diálogo sobre políticas comerciales, pobreza y exclusión social a partir de evidencia basada en investigación. Para mayor información favor visitar: www.cop-la.net

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berg, Andrew and Anne Krueger
2003 *Trade, Growth, and Poverty: A selective Survey*, IMF Working Paper No 30
- Dollar, David y Aart Kraay
2001 *Trade, growth and poverty*. Banco Mundial
- Edwards, Sebastian
1997 *Openness, Productivity and Growth: What do we Really know?* NBER Working Paper Series No 5978, March.
- Escobal, Javier y Carmen Ponce
2006 *Liberalización del comercio y el bienestar de la niñez: evaluando el impacto del Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos*, GRADE, Perú.
- Frankel, Jeffrey, Romer, David and Teresa Cyrus
1996 *Trade and Growth in East Asian Countries: Cause and Effect?* NBER Working Paper Series No 5732, August.
- Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
2006 Vulnerabilidad de los hogares peruanos ante el TLC. En CIES, CIP, Congreso de la República e IPAE, *Selección de documentos sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América*. Lima.
- Hopkins, Raúl
1994 *Agricultura, tasa de cambio y política macroeconómica en una economía en desarrollo: el caso peruano*. IEP, Documento de Trabajo N° 62, Lima.
- McCulloch, N., Winters, A., y X. Cirera
2002 *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*, CEPR-DFID, London
- Mendoza, Waldo
1992 *Políticas macroeconómicas y agricultura: ¿Qué sabemos?* En Debate Agrario No 13, CEPES, Lima.
1994 *Agricultura y estabilización macroeconómica. Perú, 1990-1993*. En Investigación Agraria, volumen 9, número 3, Madrid.
- Mendoza Waldo y Juan García
2006 *Perú 2001-2005: Crecimiento económico y pobreza*. Documento de Trabajo N° 250, Departamento de Economía-PUCP.
- Morón, E., M Bernedo, J. Chavez, A. Cusato y D Winkelried
2005 *Tratado de libre comercio con los Estados Unidos: una oportunidad para crecer sostenidamente*, CIUP-IPE, Lima
- Rodrik, Dani
1999 *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Johns Hopkins University Press, Washington DC.
- Rojas Jorge
1996 *Política comercial y cambiaria en el Perú, 1960-1995*. Fondo Editorial PUCP.
1997 *La política comercial peruana reciente*. En Economía No 39-40, PUCP, Lima
- Rossini, Renzo
1991 Liberalización del comercio exterior en el Perú. En Foro Económico: *Liberalización del comercio exterior en el Perú*. Portocarrero, Javier (Editor), Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Sachs, Jeffrey and Andrew Warner
1995 *Economic Convergence and Economic Policies*, NBER Working Paper Series No 5039, February.
- Sachs, Jeffrey y Wing Thye
1997 Chinese Economic Growth: Explanations and the tasks ahead, in Joint Economic Committee, *China's Economic Future: Challenges to US Policy*. M. E. Sharpe, USA
- Sachs, Jeffrey
2006 *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Arena Abierta, México
- Sala-i-Martin, Xavier
2007 *Economic Integration, Growth and Poverty*. Inter-American Development Bank. Integration and Trade Policy Issues Paper.
- Stiglitz, Joseph
2006 *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus-Pensamiento, México.
- Tello Mario
2005 *¿Es necesaria la firma del TLC Perú-EEUU?* Condiciones y lecciones. Economía y Sociedad No 58, Lima.
2006 Marco técnico sobre el impacto del TLC Perú-Estados Unidos. En CIES, CIP, Congreso de la República e IPAE, *Selección de documentos sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América*. Lima.
- Zegarra, Eduardo
2005 *El TLC con Estados Unidos y la agricultura peruana: reflexiones en torno a costos, beneficios y desarrollo agrario*. CEPES, Debate Agrario.