

**La Agricultura Peruana frente al TLC:
¿oportunidad o maldición?**

Concurso de Proyectos Medianos de Investigación del CIES

Por

Javier A. Escobal

GRADE

Lima, Febrero 2007

La Agricultura Peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición?¹

(Informe Final)

Javier A. Escobal
Febrero 2007

1. Introducción

El Acuerdo de Promoción Comercial (APC) – mejor conocido como TLC - entre Perú y Estados Unidos fue suscrito el 12 de abril del 2006 y ratificado por el Congreso peruano el 28 de junio del mismo año. 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 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 periodos que varían entre cinco y diecisiete años.
- El Perú otorga a Estados Unidos acceso libre de aranceles para 56% de las partidas nacionales, las que según MINAG (2006) representan 88,7% del valor total importado desde Estados Unidos. Para 125 partidas arancelarias asociadas a arroz, aceites, carne bovina, cuartos traseros de pollo, lácteos y maíz amarillo duro, los plazos de desgravación varían entre diez y diecisiete 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. Entre los productos cubiertos por esta salvaguarda especial destacan el arroz, la leche en polvo, la mantequilla y los quesos, la carne bovina y los cuartos traseros de pollo.
- 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.
- Desmonte gradual de la franja de precios, en el sentido de que se aplicará mientras no exceda los topes arancelarios considerados en el cronograma de desgravación.

¹ El autor agradece los comentarios hechos por un lector anónimo a una versión preliminar de este trabajo. No obstante, todos los errores u omisiones que pudieran subsistir son responsabilidad exclusiva del autor

² El texto completo del acuerdo se encuentra en MINCETUR (2006)

Durante el proceso de negociación y luego de su ratificación por el Congreso se ha venido desarrollando un debate en torno al impacto que este acuerdo podría tener sobre la agricultura Peruana. El propósito de éste estudio es realizar una investigación comparativa, usando como referencia la experiencia de México (con amplio sector de economía campesina) para extraer lecciones para el Perú sobre qué tipo de políticas se requieren tanto para que maximizar los beneficios que los Tratados de Libre Comercio sobre el sector rural del Perú como para limitar sus impactos no deseados.³

A la luz de la experiencia de otros países como México, que mantiene un TLC con Estados Unidos desde 1993, 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 depende no sólo de esta negociación sino, sobre todo, 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. En este contexto conocer qué ha ocurrido en México 12 después de la entrada en vigencia del TLCAN es sumamente relevante.

Tal como se verá más adelante, el TLCAN ha permitido dinamizar la economía mexicana, lo que a su vez ha tenido un efecto positivo importante tanto en la pobreza urbana como la rural. Sin embargo, el TLCAN habría exacerbado al mismo tiempo dinámicas de exclusión que ya estaban presentes el sector rural mexicano. Mientras que los Estados del Norte y los productores más modernos han logrado aprovechar las oportunidades comerciales del TLCAN los Estados del sur de México y los productores más pobres no se han podido beneficiar en la misma medida. Alguno de estos últimos han logrado mejorar sus condiciones de vida mediante cambios en sus estrategias de generación de ingreso, pero la mayor parte no han logrado aprovechar estas oportunidades. Por el contrario, la estructura de incentivos establecida desde el Estado, los ha empujado a mantener e incluso expandir la producción de cereales básicos como mecanismo de protección. En este contexto, alguna de las preguntas centrales que ésta investigación pretende responder son las siguientes: ¿Porque los productores agrícolas mexicanos no han hecho la transformación hacia otros cultivos (distintos de granos básicos) hacia cultivos donde supuestamente tienen ventajas comparativas? ¿Que estrategias alternativas han surgido para enfrentar el TLCAN? ¿Qué rol han jugado las políticas públicas para apoyar/limitar la transformación productiva y para reducir la vulnerabilidad de quienes fueron afectados?

En la medida que la investigación se ha venido realizando al mismo tiempo que ocurría la negociación del TLC con los Estados Unidos, la aprobación del Acuerdo (denominado “Acuerdo de Promoción Comercial”) y su posterior ratificación por el Congreso Peruano, el estudio incluye además de documentar del 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 que iba a ocurrir en México antes del inicio de la implementación del TLCAN y lo que realmente ha ocurrido servirá de marco de

³ Es importante anotar que el propósito del estudio no es evaluar que tan buena fue la negociación del TLC sino que 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 Centro América – CAFTA-DR) o los que se venían negociando en paralelo (Colombia y Ecuador).

referencia para identificar las limitaciones de los ejercicios de simulación que se vienen haciendo para el caso peruano.

El estudio está dividido en cuatro secciones además de ésta introducción. En la Sección 2 se presenta una breve revisión de la literatura sobre los impactos que cabría esperar sobre la pobreza y la distribución del ingreso luego de iniciado un proceso de apertura comercial. Seguidamente en la sección 3 se presenta un resumen de la experiencia mexicana, contrastando lo que se decía que iba a ocurrir y lo que viene ocurriendo. Las explicaciones asociadas a porque determinados impactos no ocurrieron nos ilustrará sobre el rol que tienen los cuellos de botella estructurales para condicionar las estrategias que pueden seguir los productores rurales en un contexto de profundización de la apertura comercial. La sección 4, pasa revista a los principales estudios que se han hecho en los últimos dos años para identificar los impactos que tendría el TLC con Estados Unidos sobre la agricultura peruana. Dicho análisis es complementado con una estimación hecha por el autor de éste documento que pretende relajar algunos de los supuesto que anteriores estimaciones han tenido, para acercarse un poco más a los impactos de corto plazo que podrían esperarse de un TLC con los Estados Unidos. Finalmente el estudio culmina con la sección 5 donde se describen las políticas aprobadas por el Gobierno Peruano en el marco de la “agenda interna” y se discuten cuáles son los lineamientos de política que se requieren para aumentar las oportunidades de los pequeños productores para beneficiarse de las oportunidades comerciales que el TLC con Estados Unidos podría traer y para limitar sus impactos negativos.

2. Breve Revisión de Literatura sobre Apertura, Pobreza y Desarrollo Rural⁴

Aprovechando dos estudios en donde se ha desarrollado una revisión de la literatura bastante exhaustiva sobre los impactos de la liberalización comercial sobre el bienestar buscaremos resumir cuál son los consensos y disensos respecto a cómo afecta la liberalización comercial a los productores agropecuarios. El primer trabajo, desarrollado por Winters et al. (2004), resume la evidencia que se tiene sobre el vínculo entre liberalización comercial y pobreza. El segundo estudio, desarrollado por Anderson (2005), centra su atención en la revisión de la literatura que vincula liberalización comercial y distribución del ingreso. Ambos trabajos permiten identificar lo complejo del vínculo entre liberalización comercial y bienestar. Sin embargo muestran un panorama dónde, para resumir, se podría afirmar que aunque existen importantes canales de transmisión por los que la liberalización comercial mejora los ingresos de los pobres dichos canales, en el mejor de los casos, no operan en el corto plazo.

Winters et al (2004) identifica en la literatura internacional (más de 250 trabajos reseñados) que los impactos sobre la pobreza se dan a través de cuatro mecanismos a partir de los cuales los autores plantean doce preguntas críticas que permiten organizar el balance bibliográfico y muestran la diversidad de cadenas causales que pueden estar operando cuando uno analiza los vínculos entre liberalización comercial y pobreza. El balance bibliográfico es organizado en torno a cuatro áreas temáticas: a) impactos macroeconómicos; b) impactos sobre mercados y hogares; c) impactos sobre empleo y salarios; y, finalmente, d) impactos fiscales. En primer lugar, a nivel macroeconómico, la liberalización económica podría generar crecimiento a partir de incrementos de la

⁴ Una revisión más detallada puede encontrarse en Escobal (2006)

productividad. A este nivel también es posible evaluar si las economías abiertas son más o menos vulnerables, y si cambios en la estabilidad macroeconómica generados por la apertura comercial tienen impacto en la pobreza. A nivel microeconómico, los autores reseñan un conjunto de investigaciones que evalúan cómo la liberalización comercial afecta el comportamiento de los mercados de productos y factores, así como el comportamiento mismo de los hogares. Ellos se preguntan si la liberalización crea o destruye mercados, y si los cambios en los precios de frontera se transmiten a los hogares pobres. En el ámbito laboral, evalúan la evidencia que sugiere que la liberalización incrementaría los salarios o el empleo al reasignar recursos de acuerdo con sus ventajas comparativas. Sin embargo, también muestran en qué medida la liberalización puede generar desempleo transitorio y en qué circunstancias este se concentraría en los pobres. Finalmente, evalúan cuán importante es el “sacrificio fiscal” que hace un gobierno cuando reduce los aranceles y en qué medida dicho sacrificio afecta de manera diferenciada el gasto dirigido a distintos segmentos de la sociedad.

El autor es cauto 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 liberalización comercial. Dicha ambigüedad está asociada a la heterogeneidad de la pobreza, la que podría ser estar basada en estructuras sumamente distintas de posesión y acceso a bienes privados, públicos y a capital social.

Así la reforma comercial puede mejorar el ingreso medio de una economía pero, al mismo tiempo, tiende a ampliar las brechas entre aquellos cuya dotación de activos privados y públicos les permite aprovechar las ganancias de comercios y aquellos que no. Esto no significa que la evidencia sea en el sentido que los pobres pierden en términos absolutos. De hecho, Winters et al. (2004) concluye que existe evidencia consistente de procesos de liberalización con reducciones en la tasa de pobreza.

Aunque los autores no han ordenado el balance bibliográfico distinguiendo entre impactos de corto y largo plazo, una relectura de su balance a la luz de ésta división muestra resultados particularmente interesantes. En particular, la mayor parte de la evidencia de una asociación positiva entre liberalización comercial y pobreza se encuentran en estudios que han analizado impactos de “largo plazo” (digamos 3 o más años desde que ocurrió la apertura). Esta asociación, tendría que ver con el hecho que los factores tienden a ser poco móviles en el corto plazo y sólo luego que la reforma es internalizada por los agentes productivos cabría esperar las ganancias en eficiencia que típicamente se presumen en los modelos estáticos. Así, Winters et al. (2004) muestra que existe suficiente evidencia sobre los vínculos de largo plazo entre liberalización comercial y crecimiento económico. Es más arguye que no existe evidencia en contrario. El canal de transmisión que opera, según la evidencia empírica que el propio Winters et al. (2004) muestra, es aquel asociado a incrementos en la productividad. Sin embargo si el incremento en productividad que se requiere para que éste vincule opere ocurre en el corto plazo a un ritmo mayor que el incremento del producto, la tasa de retorno a los factores (entre ellos la mano de obra) pueden verse afectada negativamente.

A manera de resumen Winters et al. (2004) concluye 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 asegurar 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”. (ob.cit. pp.106-107)

El segundo documento que nos interesa reseñar en esta sección es aquel elaborado por Anderson (2005) y que complementa el estudio anterior al hacer balance de los estudios que han evaluado 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 en los países en vías de desarrollo son el cambio en el precio relativo de los factores (especialmente la mano de obra calificada y no calificada), la desigualdad en la posesión de activos, desigualdades regionales y las desigualdades de género. La mayor parte de la evidencia basada en estudios longitudinales (para uno país a lo largo del tiempo) muestran que la mayor apertura amplía las brechas de ingreso al aumentar la demanda relativa por mano de obra calificada. Sin embargo la mayor parte de los estudios de corte transversal (que estudian varios países en un momento del tiempo) encuentran que no existe una relación entre apertura comercial y distribución del ingreso. El autor reconoce, sin embargo, que una razón importante para esta divergencia es que la gran heterogeneidad de los países hace poca robustas las estimaciones de corte transversal dándole mayor crédito a los resultados obtenidos de los estudios longitudinales.

En conclusión, parecería existir suficiente evidencia sobre los impactos positivos de la liberalización comercial en el largo plazo. No hay seguridad, sin embargo, que los efectos de corto plazo no perjudiquen a los pobres. Es más la evidencia que los más pobres pueden tener más problemas para protegerse contra efectos nocivos o aprovecharse de oportunidades positivas que acompañan la liberalización parece evidente en la literatura.

3. 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 que efectos podría tener el TLC en la agricultura peruana. Como se puede ver en el cuadro 1, en ambos países la proporción del sector agrícola es pequeña. A pesar de ello ambos países concentran un importante proporción de la población en las áreas rurales dedicadas a la actividad agrícola. Estas discrepancias entre participación en el empleo y participación en la creación de valor agregado se debe a la existencia de una alta concentración de productores cuya productividad es sumamente baja. Este segmento de productores, conocido como de pequeños productores, productores campesinos o de agricultura familiar, manejan ambos países una cartera diversificada de cultivos crianzas y, eventualmente, opciones de empleo no agropecuaria. Además este segmento incluye tanto a productores de auto-subsistencia, como productores con distinto grado de integración mercantil. En ambos países el segmento de agricultura empresarial es relativamente pequeño en cuanto a números, aunque en México este sector si concentra una proporción importante de la tierra cultivable⁵. El segmento de pequeños productores proveniente de las reformas agrarias

⁵ De allí las diferencias importantes en el coeficiente Gini que se reportan en el cuadro 1.

emprendidas por ambos países que constituye el segmento muy articulado a los mercados de productos y factores. Dicho segmento, conocido como sector de ejidatarios en México y de parceleros en el Perú, enfrenta similares problemas de reducida escala, bajo nivel de capitalización y bajo nivel educativo.

Cuadro 1
Características Básicas de las Agriculturas de México y Perú
(1990-2002)

	Unidades	México	Perú
Ingreso per. capita (2006)	US \$	10604	6289
Agric./PBI	%	5	8
Población Rural /total	%	25	28
Agricultura Familiar	Millones	5	1.5*
Empleo Agr./total	%	25	35
Coefficiente Gini (Ingreso)	Índice	0.52	0.45
Coefficiente Gini (tierra)	Índice	0.60	0.25*
Explotaciones Empresariales / Total Tierra	%	28	33*
Número de grandes propietarios /total	%	2.6	<1
Tierra Cultivable	Millones Has.	18-22	7.6

(*) Estimados Propios en base al CENAGRO de 1994, Para México, los datos provienen de Banco Mundial (2003)

El estudio de cómo afectó el TLCAN a la agricultura en México, y en especial a la pequeña agricultura, puede darnos pistas de 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). Obviamente existen otras experiencias – como la chilena – que podrían darnos luces sobre las oportunidades comerciales que pueden aparecer y que pueden ser relevantes para los segmentos más dinámicos de la agricultura nacional. Sin embargo dicho estudio no es parte de este trabajo.

Como parte de esta investigación se ha revisado un conjunto de estudios que se hicieron antes que el TLCAN entrara en vigencia, así como estudios que se han realizado luego de cumplido 10 años de la implementación de dicho acuerdo. Entre el primer grupo de estudios vale la pena destacar los estudios de Josling (1992), Taylor (1994) de Janvry, et. al (1995a) de Janvry, et. al (1995b). Entre las evaluaciones realizadas 10 o más años después cabría destacar el estudio de Nicita (2004); el de Barceinas y Yúñez-Naude (2004); el de Esquivel et al. (2002) y los estudios de King (2004) y King (2002).

Es importante reconocer que el TLCAN establecía una desgravación paulatina desde Enero de 1994 hasta el 2008, manteniendo la protección arancelaria para maíz, frijol, azúcar y lácteos.

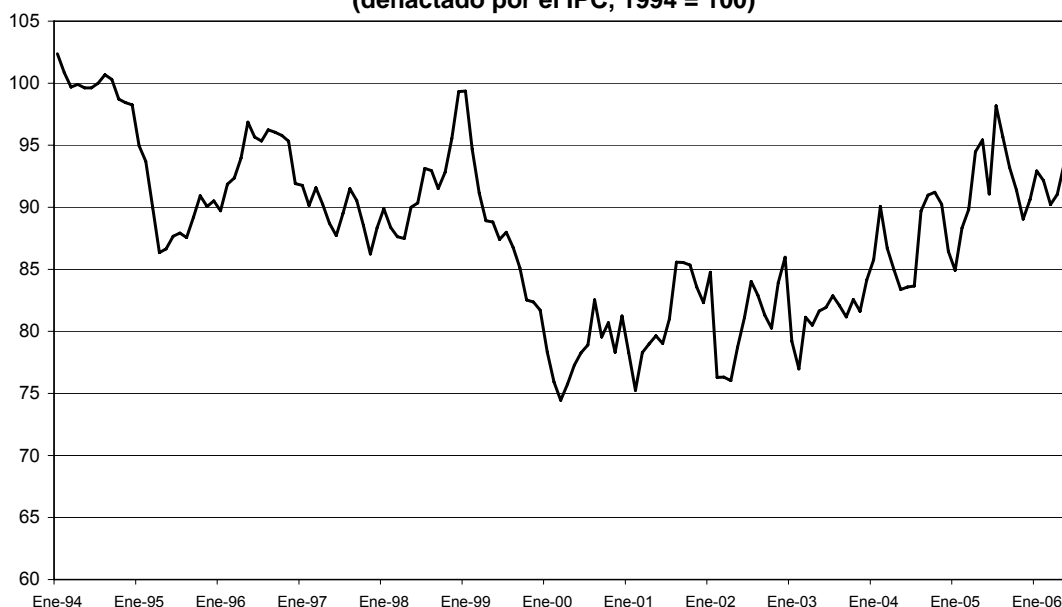
Cuando se inicia el TLCAN la expectativa era que la liberalización afectaría la estructura de precios relativos que enfrentaba la agricultura mexicana. En teoría, la reducción de la protección llevaría a que se cumpla la “Ley de un sólo precio” de tal manera que los cambios en los precios domésticos reflejaran el cotos de oportunidad de

los recursos – aproximados por los precios a nivel internacional. Incluso, en un contexto dónde existirían distorsiones en los mercados internacionales de productivos agrícolas, la presunción era que dichos precios reflejaban los costos de oportunidad de corto o mediano plazo para los productores locales. Debido a los subsidios y la política comercial de granos básicos, se esperaba que el cambio en los precios relativos llevará a que se reduzcan 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. Tal como lo señala Yunez Naude y Dyer (2004), 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 el TLCAN reduciría los precios de los productos “campesinos” (fundamentalmente, maíz) lo que llevaría a caídas de ingreso y 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. (Taylor, 1994; Taylor, 1995; Levy y Wijnbergen, 1994)

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 (ver grafico 1). Sin embargo, a partir de 1999 los precios vuelven a elevarse sin regresar a los niveles que tuvieron a inicios del TLCAN.

Gráfico 1
Indice de Precios al Productor Agrícola
(deflactado por el IPC, 1994 = 100)



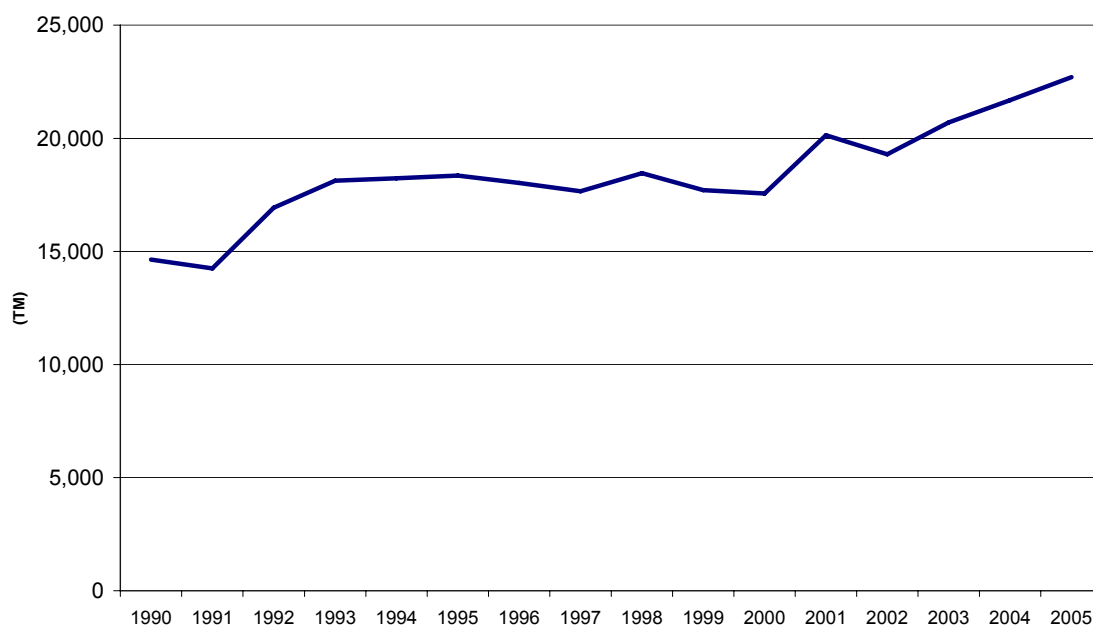
Fuente: Banco de México. Elaboración Propia

En un contexto en el que los precios reales de los granos básicos se redujeron, la evidencia presentada por Yunez Naude y Barceinas (2003), Yunez Naude y Dyer (2004) 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 el propio Barceinas y Yuñez-Naude (2004) señala “..la convergencia en precios de los importables (maíz, sorgo, soya y otras oleaginosas y trigo) 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 de divergencia. En este sentido, y sustentada por el no rechazo de la hipótesis de no existencia de cambio estructural, 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 (como tomate, zanahoria, pepino y naranja) tienen en común el hecho de que su proceso de convergencia en precios a partir de la firma del TLCAN se acentúa considerablemente

Contrario a lo que muchos pronosticaban la producción de Maíz no sólo no se derrumbó sino que continuó creciendo (ver gráfico 2). Al momento de iniciarse el NAFTA 60% del área bajo cultivo estaba sembrada con maíz. Según Nadal (2000) el producto representaba un porcentaje similar del Valor Bruto de Producción.

Gráfico 2
Producción de Maíz Grano en México



Fuente: Quinto Informe de Gobierno 2005. Presidencia de la República. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

El impacto que habría tenido el TLCAN en los ingresos de los productores de maíz habría sido diferenciado, dependiendo de grado de articulación al mercado y su dotación de activos. Tal como se muestra en el cuadro 2, la gran mayoría de los productores en las regiones sureste y centro de México son productores de maíz catalogados como “de subsistencia”. Por el contrario en las regiones occidente y noroeste, la mayor parte de la producción de maíz es destinada al mercado. Según Yúnez (2006) la respuesta de los productores a la reducción del precio del maíz dependió tanto del tipo de inserción al mercado de maíz como de su articulación a los mercados de trabajo y tierra. Sin embargo, dicho autor encuentra que en todos los casos la caída en el ingreso real fue muy pequeña (menor al 1%) para los hogares de subsistencia. Así los productores que tienen una parte de su producción dedicada al autoconsumo habrían compensado la

caída en los precios con incrementos de la producción. Para los productores comerciales, en cambio, los impactos pueden haber sido positivos o negativos dependiendo de cómo respondieron a la reducción de salarios y la reducción del alquiler de la tierra que la caída en el precio y el incremento de la producción de maíz generaron. Aquellos que eran empleadores netos de mano de obra pudieron ver, incluso sus ingresos incrementarse.

Cuadro 2
Producción de maíz entre los hogares rurales de México

Región	Superficie sembrada de maíz (miles de ha)	Porcentaje del total regional en maíz	Destino de la producción			Porcentaje de productores de subsistencia
			Porcentaje a autoconsumo humano	Porcentaje a autoconsumo animal	Porcentaje a venta	
Sureste	1,917.8	49	40	29	32	76
Centro	356.5	45	42	30	27	75
Occidente	882.9	44	12	8	80	32
Noroeste	102.6	33	3	0	97	6
Norte	154.7	32	4	46	50	32
Nacional	3,414.5	45	29	23	48	58

Fuente: Yunez (2006) Cuadro 2.10

Así es obvio 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 consideramos que los cambios en precios relativos afectan la rentabilidad de productos sustitutos y complementarios, el resultado es aún más complejo. Por ejemplo, más recientemente, 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) y el incremento de la adquisición del 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.

Los cambios en la estructura de precios relativos, tienen además una especificidad regional. Tal como lo muestra Nicita (2004) – ver cuadro 3 – el cambio en la estructura de precios relativos fue dramático afectando las rentabilidades relativas.

Cuadro 3
Cambio en la estructura de Precios Relativos (%)
(1989- 2000)

Producto	Promedio México	Region				
		Frontera	Norte	Centro	Ciudad de México	Sur
Cereales	-0.1	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Lácteos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Frutas	-11.0	-9.8	-10.7	-11.5	-10.0	-12.6
Pulses 0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos Cárnicos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aceites y Grasas	-6.9	-6.1	-6.5	-7.4	-6.1	-8.5
Azúcar	-6.0	-5.9	-6.0	-6.0	-5.9	6.2
Vegetales	-9.4	-7.3	-8.1	-10.4	-7.5	-12.8
Productos Alimenticios	-9.9	-11.3	-10.5	-9.3	-11.2	-7.4
Artículos del Hogar	-7.1	-8.6	-8.0	-6.4	-7.5	-4.8
Otras Manufacturas	-5.0	-6.4	-5.8	-4.4	-5.8	-2.8
Textiles y Vestido	-4.2	-5.3	-4.8	-3.6	-4.8	-2.3

Fuente: Nicita (2004)

El mismo Nicita (2004) también hace notar que los impactos del TLCAN sobre los salarios rurales fueron diferenciados; tanto por calificación, como por región. Como se observa en el cuadro 4 el impacto sobre el salario de la mano de obra calificada fue en general positivo (excepto en los estados del sur donde el impacto fue nulo). Los impactos más fuertes ocurrieron en los estados de la frontera y los estados del norte. En cambio los salarios rurales no-calificados (fundamentalmente asociados al peón agrícola). Aquí mientras que los impactos son positivos en los Estados del norte y centro – marginalmente positivos en los estados cerca de la frontera –, en los estados del sur y en Ciudad de México, los impactos salariales en el sector de no-calificado habrían sido negativos.

Cuadro 4
Cambio en la estructura salarial (%)
(1989- 2000)

Salario	Promedio México	Region				
		Frontera	Norte	Centro	Ciudad de México	Sur
Calificados	3.2	3.5	5.3	2.9	4.4	0.0
No caificados	-0.2	0.6	4.4	1.1	-3.8	-2.8

Fuente: Nicita (2004)

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

- Exportaciones Agrícolas se duplicaron (a pesar de ello la Balanza comercial agrícola continuó siendo deficitaria).
- Significativo crecimiento en la producción de frutas, vegetales (por aumentos de superficie y rendimientos) e incluso granos básicos. Reducción importante de la producción de carnes.
- La productividad en tierras irrigadas ha aumentado.
- No se ha dado una reorientación de la oferta agropecuaria nacional.
- La emigración rural ha aumentado.
- El empleo rural no agropecuario se ha incrementado.
- El crédito al agro se redujo significativamente.

Es interesante hacer notar que los cambios en los salarios reportados en el cuadro 4 son consistentes con una dinámica de mayor diversificación de ingresos hacia actividades salariales (agrícolas y no agrícolas) en los estados del centro, norte y los ubicados en frontera con Estados Unidos.

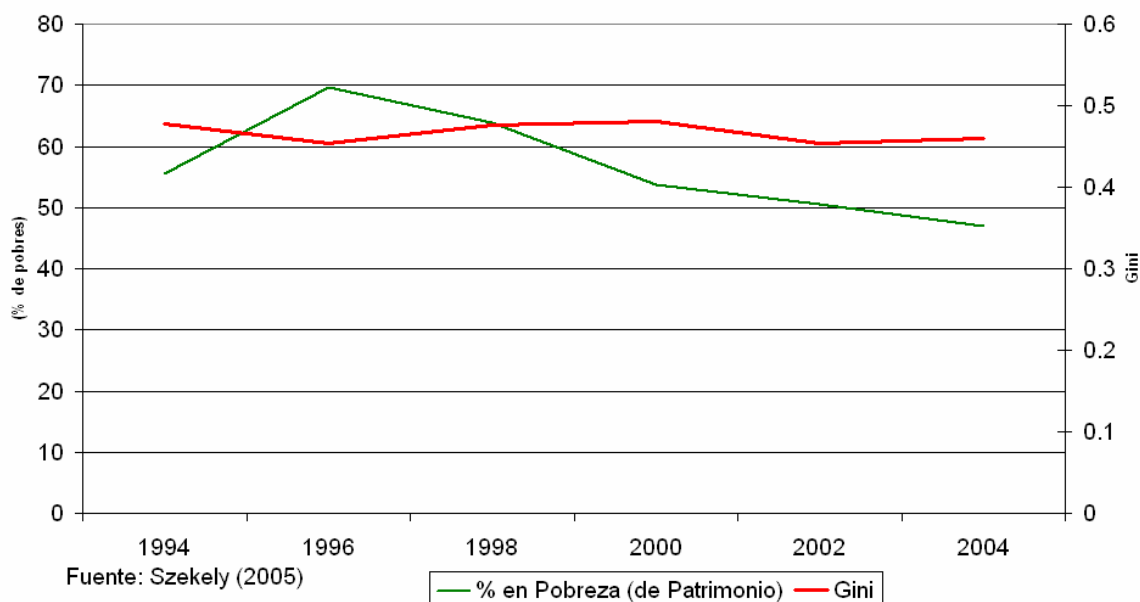
Tal como lo muestra Sarmiento (2003) es cierto que muchos sub-sectores agrícolas (ubicados en el norte del país) han ganado mucho, como el de frutas y hortalizas. Sin embargo los sectores ligados a la pequeña agricultura campesina (productores de maíz o frijol) aunque no han sido perjudicados -en parte por el lento proceso de desgravación arancelaria - no han logrado elevar su competitividad ni han avanzado en una reconversión productiva que permitiese pensar que sus ingresos vayan a mejorar en el futuro Lederman, et.al.(2003) .

Aquellos que han logrado vincularse a los mercados de exportación agrícola en México tienen características muy particulares. El grueso de la exportación está concentrado en la llamada “agricultura empresarial”. Aquellos segmentos de la agricultura familiar que han logrado insertarse a esos mercados (típicamente a través de contratos con empresas

exportadoras) son productores cuya escala, nivel educativo y grado de organización les permiten mejorar sus capacidades de articulación a mercados más dinámicos (Mackinlay, 2006; Marañón, 2001). Similares características tienen quienes han logrado algún grado de articulación exitosa a la producción empresarial de sustitutos de importación - por ejemplo maíz amarillo (Steffen y Echánove, 2006). En todos los casos, se reconoce que, incluso en aquellos pequeños productores vinculados a mercados dinámicos a través de relación contractuales desiguales con la agroindustria o los exportadores, "...los productores se han visto favorecidos con una mejora en sus ingresos netos, a partir de la venta de productos con mayor valor agregado que los granos y al contar con mercados relativamente seguros". (Marañón, 2001:18). Sin embargo, la estabilidad de estas relaciones es precaria por la ausencia de mecanismos que aseguren la transparencia con la que se verifican las condiciones de calidad de la producción entregada a la agroindustria. Estas relaciones contractuales precarias afectan la relación y estabilidad de largo plazo de estas relaciones contractuales.

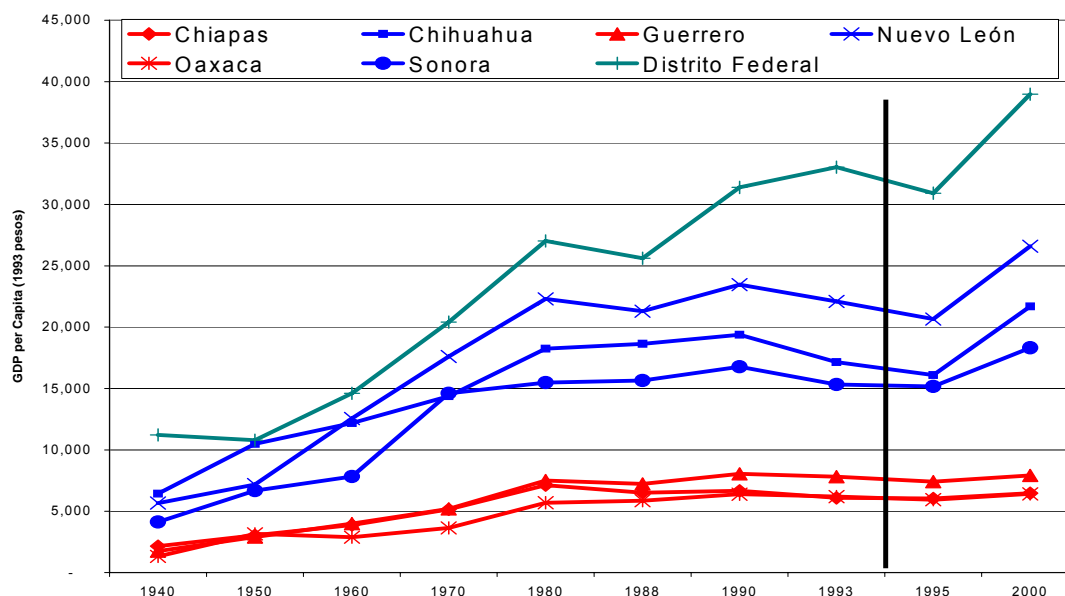
En resumen, la evidencia de distintos autores apunta a que el impacto del TLC sobre el sector rural Mexicano ha sido mixto. Cómo se puede observar en el gráfico la tasa de pobreza rural se redujo de 56% a 47% durante el periodo que ha estado vigente el NAFTA.⁶ En ese mismo periodo, sin embargo, tal como lo indica King (2006) el decil de hogares más rico incrementó sus ingresos a tasas mayores que los deciles más pobre, incrementando su participación en el ingreso nacional a expensas de los segmentos más pobres.

Gráfico 3
México frente al TLCAN: Pobreza y Desigualdad 1994 - 2004



⁶ Cabe notar que hubo un incremento inicial abrupto de la tasa de la tasa de pobreza rural el que puede ser asociado al ajuste macroeconómica que ocurrió a inicios de la década de los noventa (efecto tequila).

Gráfico 4
México: Crecimiento del PBI Regional



Fuente: Lederman et al. (2005)

Tal como lo indica King (2006) múltiples han sido las estrategias que han usado los hogares rurales mexicanos para enfrentar los cambios en precios relativos que generó el TLCAN. Dichas estrategias pueden dividirse en: a) Búsqueda de Nichos de Mercado; b) Diversificación hacia cultivos no tradicionales; c) Diversificación hacia productos derivados de granos básicos; o d) Acción Colectiva para hacer frente al TLCAN.

¿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 en México tras el inicio del TLCAN? Existen algunos estudios que intentan explicar porqué 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) 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 lo primero, la rigidez estructural de la agricultura campesina mexicana, basada en la pequeña propiedad, bajos niveles de educación y reducido acervo de capital físico y financiero habría impedido que los pequeños agricultores logran invertir en cambios en la cedula de cultivos. Esto es especialmente claro en los Estados del Sur (ver Cuadro). Por otro lado la política de transferencias directas al ingreso vía PROCAMPO, a pesar de estar formalmente desvinculadas no habría incentivado la reconversión.

México desarrolló, hace más de 10 años, un programa de compensaciones para enfrentar los impactos negativos del TLC que había firmado con Estados Unidos. Dicho programa, denominado PROCAMPO, otorgó transferencias directas a los agricultores que producían cultivos básicos que podían verse ser afectados por el TLC. Los cultivos fueron: cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo. Las

transferencias se realizaron por hectárea y fueron independientes de los rendimientos que obtenían los productores.

El hecho de que la compensación se dirigiera a cultivos específicos y no a todos los productores generó, antes de su implementación, que el área declarada como cultivada con estos productos se incrementara considerablemente. Aunque se anunció que el monto de compensación no se reduciría si el productor cambiaba su cédula de cultivos hacia cultivos más rentables, la poca confianza que el productor mexicano tenía en el Gobierno llevó a que muy pocos productores cambiaran sus cultivos. En la práctica, la política de compensación a productos específicos generó un efecto no previsto ni deseado: “encadenó” a los productores agrícolas a los cultivos menos rentables, a pesar de que se habían ampliado mercados para otros cultivos de mayor rentabilidad relativa. Por otra parte, aunque el 46% de los potenciales beneficiarios tenía menos de dos hectáreas, las compensaciones se concentraron en los productores más grandes. De hecho, apenas el 10% del total de las transferencias programadas benefició a pequeños agricultores. Peor aún, aunque es cierto que el Programa favoreció la aceptación política del TLC en México, no hay evidencia de que haya contribuido de alguna manera a mejorar la eficiencia del sector de agricultura campesina al cual estuvo, en teoría, dirigido⁷. Por último, en este país se ha montado un importante *lobby* alrededor del Programa, lo que hace improbable que se pueda desmontar cuando se cumplan los 15 años de plazo previstos.

La evidencia de México es clara: el programa de compensación 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. En cambios programas totalmente desvinculados como “Oportunidades” si contribuyeron a aumentar la liquidez (en el momento oportuno) en las zonas más vulnerables

PROCAMPO “funcionó” en términos que permitió la aceptación Política del TLCAN al incrementó la liquidez en el sector rural (US\$ 100 por Ha.). Sin embargo tal como lo sostiene Castañeda (2004), las transferencias se hicieron sistemáticamente a destiempo (buen tiempo luego de la siembra) por lo que no habrá tenido mayores efectos sobre el rendimiento de los cultivos. Cabe notar que el programa de transferencias condicionadas Progres/Oportunidades en cambio parece haber tenido importantes efectos positivos en el medio rural; habiendo contrarrestado la falta de liquidez por caída del crédito rural.

De otro lado es importante resaltar que la transferencia fue regresiva, en la medida que los agricultores con menos de 5 hectáreas sólo recibieron el 10% de lo transferido por PROCAMPO. De otro lado, el pre-anuncio de la política de compensaciones generó efectos perversos incrementando las áreas de los cultivos a ser beneficiados. Finalmente PROCAMPO ha generado un lobby muy fuerte de medianos y grandes productores de maíz que hace improbable que el subsidio se pueda desmontar.

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 legislación para elevar las compensaciones y hacer frente al nuevo “Farm Bill” que Estados Unidos había aprobado ese mismo año. Debido

⁷ Castañeda, T. (2004). "Compensation for trade reforms in the agriculture in Latin America and the Caribbean: Policy options and design and implementation issues." Mimeo, Banco Mundial, Washington, D.C.

a ello el equivalente del Subsidio al Productor (ESP) para los granos básicos se mantuvo por encima del 50%.

4. Algunos impactos esperados en el marco del TLC con Estados Unidos

4.1. Evidencia Ex-Ante: Impactos de Largo Plazo

Dada la importancia relativa de Estados Unidos como socio comercial del Perú, y la política de masivos subsidios que otorga a su agricultura, no es de extrañar que hayan empezado a aparecer varios trabajos que pretenden evaluar los impactos probables sobre la agricultura de un Tratado de Libre Comercio con éste país.

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 Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur). Las simulaciones muestran que las ganancias del TLC alcanzan el 1% del PBI cuando se compara el escenario “con TLC” con el escenario “sin TLC pero con ATPDEA” (ATPDEA - Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga). A su vez, las ganancias en una situación “con TLC” respecto de un escenario “sin TLC y sin ATPDEA” serían de 2% del PBI. Estas ganancias son significativas y podrían generar un cambio sustancial en la trayectoria de crecimiento en el largo plazo. Aunque el modelo desarrollado por Mincetur no muestra los impactos en el sector rural en su conjunto, sí muestra que el crecimiento de la producción agrícola respecto de un escenario sin ATPDEA es importante (14%) y que las ganancias adicionales a las logradas con el ATPDEA serían modestas (0.3%). Existen varios modelos que complementan estas estimaciones y que revelan que los beneficios sobre el sector agropecuario podrían ser mayores si se logra dinamizar las inversiones y se genera incrementos de productividad. Ver, por ejemplo Cuadra, Fairlie y Florian (2004) y Fairlie (2004).

Fairlie (2004) y Cuadra et al. (2004), por ejemplo, establecen variantes al modelo MINCETUR. Los escenarios planteados por dichos autores permiten la existencia de desempleo (asumiendo salarios fijos), la acumulación de activos e incrementos en la productividad (vía externalidades). El cuadro 5 muestra algunos de los impactos identificados por dichos autores. Vale la pena resaltar que estas simulaciones son bastante más optimistas que las que se presentan en el modelo MINCETUR. Esto es así precisamente porque los escenarios 3 al 5 presentados en este cuadro permiten ganancias adicionales de eficiencia.

Por otro lado, Sanguinetti y Bianchi (2005) estiman los cambios en flujos comerciales que se generarían a partir de un TLC con Estados Unidos usando el modelo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y lo combinan con Matriz Insumo Producto para identificar ganancias de empleo. De manera consistente con el modelo MINCETUR, encuentran que las exportaciones crecerían entre 0,4% y 1,5% cuando se compara la simulación con una línea de base que ya incorpora las ganancias del ATPDA, pero las ganancias se incrementarían sustancialmente (entre 10,7% y 35,8%) si se hace la comparación con la situación pre-ATPA.

Cuadro 5
Efectos del TLC entre Perú Y Estados Unidos:
variación porcentual respecto al escenario base
(Basado en en el Modelo GTAP)

A. Exportaciones					
	ALT1	ALT2	ALT3	ALT4	ALT5
Agricultura	31.8	32.0	33.8	32.3	24.0
Ganadería	-6.4	-6.6	-4.5	-5.8	-16.1
Textiles	37.9	37.4	36.0	48.0	54.9
Total	6.9	6.9	6.5	10.7	12.0

B. Producción					
	ALT1	ALT2	ALT3	ALT4	ALT5
Agricultura	3.9	4.1	4.2	4.2	9.0
Ganadería	1.9	2.2	2.4	2.4	9.9
Textiles	5.4	5.6	6.1	6.1	11.3
Total	1.0	1.2	1.1	1.1	7.0

C. Importaciones					
	ALT1	ALT2	ALT3	ALT4	ALT5
Agricultura	14.6	14.8	14.8	14.8	35.2
Ganadería	18.2	18.6	18.2	18.2	34.0
Textiles	11.6	12.1	8.0	8.0	11.4
Total	7.0	7.4	6.0	6.0	11.6

Nota: ALT1: Modelo GTAP básico. ALT2: Asume salarios fijos. ALT3: Incluye externalidades ligadas al comercio

ALT4: Incluye acumulación de capital. ALT5: Incluye externalidades y acumulación de capital

Fuente: Cuadra, et.al (2004) pp. 155-159

Lamentablemente, los modelos en los que se basan estas simulaciones comparten un conjunto de características que impiden identificar los impactos de corto plazo de un TLC. En primer lugar, presumen que los sectores productivos se ajustan rápidamente a los cambios en los precios relativos generados luego de una apertura comercial. Estos modelos asumen una perfecta movilidad de factores productivos y no introducen restricciones estructurales que podrían impedir que las ganancias potenciales estimadas se conviertan en ganancias efectivas. Así, en el mejor de los casos, capturan una dinámica de largo plazo, en la cual los agentes económicos se ajustan perfectamente a los cambios en rentabilidad relativa de inversiones y, por consiguiente, la tierra, capital y mano de obra son asignados a sus usos más eficientes. Debido a ello, los modelos tienden a sobreestimar los efectos positivos de la liberalización comercial.

En segundo lugar, los estudios se han concentrado en identificar los impactos sobre distintos sectores productivos y no toman a los hogares urbanos o rurales como unidad de análisis. Por ello es difícil identificar el impacto sobre el bienestar de una liberalización comercial. Esto es especialmente cierto cuando se analiza el sector rural y se reconoce que los hogares rurales manejan una cartera de actividades que incorpora múltiples cultivos y crianzas, junto con actividades salariales agrícolas y no agrícolas y actividades independientes como comercio, artesanía, etcétera. Una mirada sectorial impide identificar cuáles serían los segmentos de población vulnerables. Al mismo tiempo, los modelos suelen basarse en un “agente representativo” y, por lo tanto, no pueden responder sobre los impactos que se podrían generar en la pobreza o en la distribución del ingreso. En este contexto es indispensable complementar éstos modelos

con otros que muestren los impactos de corto plazo que podrían ocurrir, en un contexto donde las imperfecciones en los mercados de bienes y factores hagan que no ocurra un cambio sustancial en la cartera de cultivos y crianzas, al menos en el segmento de productores que no poseen las facilidades para hacer una transición hacia cultivos potencialmente más rentable pero que requieren una mayor inversión y enfrentan mercados más complejos.

Cuellos de Botella

En el marco de un acuerdo entre el Ministerio de Agricultura, el IICA y el Consejo Empresarial para las Negociaciones Internacionales, se han realizado un conjunto de estudios que pretenden analizar el posible impacto de la liberalización comercial, así como sugerir medidas de política que pudieran acompañar la firma y entrada en vigencia de tratados comerciales. Tal como indica Pomareda (2004), los estudios se limitan a mostrar las características estructurales de los cultivos y crianzas estudiados (algodón, arroz, azúcar, papa, cadena maíz-avicultura-porcicultura oleaginosas, trigo, carne bovina, carne ovina y lácteos) y describen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA).

Los estudios sobre algodón (Larrabure 2004), maíz amarillo duro (Chávez Vargas 2004), trigo (Vargas Mas 2004), lácteos (Gil Delgado 2004), arroz (Chavez-Bedoya 2004), bovinos (Nolte 2004a) y ovinos (Nolte 2004b) se limitan a caracterizar la cadena productiva, identifican los subsidios norteamericanos y hacen recomendaciones de carácter general, pero no estiman el impacto probable de una liberalización comercial. En el caso del azúcar, Palacios (2004) reproduce un estudio similar a los anteriores, pero, además, reseña el impacto del TLC sobre este mismo sector que presenta Zegarra y Salcedo (2004) Finalmente, López (2004), para el caso de papa, antes que evaluar el impacto, evalúa la manera como distintos escenarios de captura del mercado de papa procesada por parte de las importaciones llevarían a reducciones del área sembrada y el empleo asociado a la producción de este cultivo. La discusión de los potenciales efectos de una reducción de los costos de importación de trigo sobre la producción de papa está ausente del análisis.

Es importante notar que en el estudio resumen de Pomareda (2004), se presenta la estructura de un modelo de simulación que pretende evaluar los resultados del posible impacto de una liberalización comercial en la cadena de maíz-avicultura-porcicultura. Dichas estimaciones no provienen del estudio de Chávez Vargas (2004). Las estimaciones reportadas por Pomareda (2004) se basan en un modelo que explícitamente vincula los precios domésticos con los internacionales, y éstos con la demanda final y la demanda intermedia. El modelo admite la sustitución entre la producción doméstica y la importada. La reducción del arancel al maíz a cero tendría el efecto de reducir los precios al productor de maíz amarillo duro en 2%, mientras que los precios al consumidor (la industria) se reducirían en más de 5%. A pesar de ese impacto en la estructura de costos, los precios al productor y consumidor de carne de pollo y carne de cerdo se reducirían en menos de 1%. El estudio también simula el impacto de una eliminación de los aranceles al trigo, y muestra que dicha política reduciría los precios al consumidor en algo más de 10%, impulsando un incremento en la demanda de este producto de casi 12%. Esta expansión de la demanda, al ser cubierta con importaciones, genera una reducción de la producción doméstica de trigo en algo más de 2% y una caída del precio en chacra de casi 6%. Lamentablemente, el estudio no

discute el impacto que dicha eliminación arancelaria podría tener en cultivos potencialmente sustitutos en la canasta alimentaria (verbigracia, papa o arroz).

El resto de las simulaciones presentadas en el estudio de Pomareda (2004), aunque interesantes en sí mismas, están enfocadas en mostrar la capacidad de respuesta del sector frente a cambios exógenos en los precios o en la productividad de los cultivos y crianzas, así como modificaciones en las áreas sembradas de los distintos cultivos. En la medida en que estas simulaciones no responderían directamente a la reducción de aranceles proveniente de una liberalización comercial, su utilidad para fines de este estudio es limitada, aunque sí permiten mostrar las importantes ganancias que podría haber en la producción agropecuaria regional si dichos cambios ocurrieran.

El estudio de Zegarra y Salcedo (2004) evalúa las características estructurales del sector azucarero peruano y reseña distintas simulaciones hechas con el propósito de evaluar el impacto de un TLC con Estados Unidos en dicho sector. Los resultados del estudio indican que, en un contexto en el que solamente se desmontan los sistemas de protección comercial (aranceles o barreras no arancelarias), el Perú profundizaría una tendencia de importador neto de azúcar, ya que el precio internacional de equilibrio caería por debajo de los costos internos de producir azúcar. Sin embargo, en un escenario de liberalización completa, donde los países desarrollados desmontan sus subsidios y ayudas internas, el Perú sí podría convertirse en exportador neto de azúcar, aunque a una escala moderada. En este caso, el precio internacional de equilibrio es 50% superior al precio sin liberalización, y se convierte en un precio al cual la industria azucarera peruana podría competir. Estos resultados, reseñados por Zegarra y Salcedo (2004), provienen del estudio realizado por Elobeid y Beghin (2004). El estudio de Zegarra y Salcedo (2004) indica que serían indispensables políticas y estrategias empresariales para mejorar la situación competitiva del Perú en el sector. Esto es especialmente necesario en un escenario donde (i) existe ya una saturación del mercado local de azúcar que tenderá a deprimir los precios; (ii) se observa una tendencia mundial a liberalizar el comercio de azúcar, aunque en plazos bastante largos; (iii) existe un compromiso en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de levantar aranceles a partir del año 2006; (iv) existen ya presiones de los consumidores e industrias utilizadoras para bajar los precios domésticos del azúcar, especialmente en vista de la alta protección existente y la creciente competencia de productos elaborados en el área andina.

Por su parte, Escobal y Salcedo (2004) estudian el posible impacto de un TLC con Estados Unidos en el sector algodonero. Antes de que el Perú fuera beneficiado por el ATPDA para ingresar de manera preferencial al mercado norteamericano de textiles, el sector ya había iniciado una estrategia orientada a desarrollar una línea de textiles de mayor valor agregado. Ello ocurría debido a que no podía competir en precios con los textiles provenientes de México y el Caribe, países que se benefician de arancel cero y cuotas preferenciales en el mercado de Estados Unidos, ni con los textiles provenientes de países como China, debido a los bajos costos de dichos productos en el mercado Chino. Sin embargo, las oportunidades comerciales obtenidas al amparo del ATPDA han hecho que una parte importante del sector trate de especializarse en la maquila de algodón de fibra corta. Dicha oportunidad comercial puede o no mantenerse en los siguientes años, dependiendo no sólo de los resultados de la negociación del TLC con Estados Unidos sino, sobre todo, del cierre del acuerdo multifibras y de la forma en que el mercado internacional se adapta al crecimiento de las exportaciones mundiales de China, India y, eventualmente, otros países asiáticos.

Las simulaciones de un TLC con Estados Unidos muestran que la industria textil y de confecciones puede obtener beneficios adicionales por 42 millones de dólares americanos. A éstos habría que agregar un beneficio ya recibido del orden de 127 millones de dólares americanos, que podría perderse si no se concreta el acuerdo comercial y Estados Unidos opta por no darle continuidad a los beneficios del ATPDA. Las mismas simulaciones muestran que el sector algodonero nacional podría verse beneficiado ligeramente con un equivalente a 1,4 millones de dólares americanos, a los que habría que agregar 3,2 millones de dólares americanos adicionales, que se habrían obtenido al amparo del ATPDA. Cabe reconocer que estas últimas cifras podrían desvanecerse e incluso tornarse negativas si la producción local de algodón (especialmente Tangüis) no responde a la mayor demanda de la industria y obliga a ésta a recurrir a mayores importaciones para cubrir sus requerimientos. En ese caso, las tierras destinadas a algodón podrían reconvertirse hacia otros cultivos que sí muestren rentabilidad. Cabe notar que si a este escenario le agregamos la desaparición de las cuotas de importación de algodón al mercado norteamericano, producto del cierre del acuerdo multifibras, el escenario es bastante preocupante, en la medida en que buena parte de la participación ganada en el mercado estadounidense se podría perder a manos de China y de otros países del Asia.

4.2. Evidencia Complementaria: estimaciones propias

Teniendo en cuenta la experiencia Mexicana era evidente que los supuestos que están detrás de buena parte de los modelos que se han venido utilizando son inadecuados. Tal como se ha indicado las estimaciones realizadas estarían mostrando – en el mejor de los casos – cuáles serían los impactos “potenciales” o de largo plazo. Para complementar

Para compensar algunas de estas carencias, hemos realizado una serie de simulaciones. Es importante resaltar aquí que estos ejercicios de simulación no pretendan pronosticar el impacto del TLC sobre el sector rural sino, más bien, proporcionar órdenes de magnitud acerca de cómo se distribuye el impacto entre los distintos hogares rurales (los más pobres y los menos pobres; los de la costa, sierra selva). Al identificar estos segmentos más vulnerables se pretende contribuir al establecimiento de políticas de compensación y apoyo más efectivas para atender los impactos previstos, y evitar que grupos de interés se reclamen como “perdedores” y pretendan un transferencia a su favor (véase el recuadro *Compensaciones*).

Para simular el impacto de la liberalización comercial del TLC se ha buscado modelar, en el marco de un modelo de equilibrio general, dos canales de transmisión: (i) un canal que conecta la política comercial y los precios domésticos, y (ii) un canal que conecta los precios domésticos y el bienestar de los hogares. Tal como lo muestra el gráfico El primer canal pretende mostrar el impacto directo de una liberalización comercial sobre los precios de productos “transables” (productos que se pueden exportar o importar) de una pequeña economía abierta como la peruana. Una vez que se reducen los aranceles, y la economía se enfrenta de manera más intensa a la competencia internacional, los precios domésticos tienden a alinearse con los precios internacionales. Estos cambios en los precios de productos transables pueden, a su vez, inducir a cambios en los precios de los productos no transables que se venden en el mercado nacional, así como cambios en los salarios y en los ingresos laborales de los trabajadores independientes. El segundo

canal muestra cómo el cambio en precios domésticos (de productos transables y no transables) y salarios afecta el consumo e ingreso de los hogares. A continuación se describe brevemente la estructura del modelo utilizado

a. *El Modelo*

La metodología que aquí se usa está basada en el Modelo de Porto (2003) desarrollada para evaluar los impactos distributivos sobre los hogares argentinos del MERCOSUR. Porto propone una metodología para estimar empíricamente efectos distributivos de primer orden generados por un cambio en la política comercial. Esta metodología se desarrolla en el marco de un modelo de equilibrio general que modela dos canales de transmisión, (i) un canal que conecta la política comercial y los precios domésticos, y (ii) un canal que conecta los precios domésticos y el bienestar de los hogares (bienestar en términos de ingresos y consumo).

Bajo el supuesto de una pequeña economía abierta, los cambios en el precio de bienes transables son determinados exógenamente por mercados internacionales, de tal manera que el precio doméstico del bien transable i es:

$$p_i = p_i^*(1 + \tau_i) \quad (1)$$

donde τ_i es el arancel del bien i y p_i^* es el precio internacional del bien i . Asumiendo retornos constantes a escala y mercados competitivos, el precio p_i es igual al costo unitario de producción:

$$p_i = c_i \text{ (vector de precios de factores)} \quad (2)$$

En este modelo, el único factor de producción móvil es el Trabajo, con lo cual el “salario” es el único precio de factores de producción que se ajusta ante cambios en el precio de los bienes transables. Para efectos de este estudio, y debido a la diversificación de actividades económicas típicamente observada en los hogares rurales Peruanos, el factor Trabajo ha sido clasificado de la siguiente manera (i) trabajo salarial agrícola, (ii) trabajo salarial no agrícola, (iii) trabajo no salarial agrícola, y (iv) trabajo no salarial no agrícola. En consecuencia, los ajustes “salariales” han sido introducidos en el análisis como ajustes en el ingreso por hora generado a partir de cada una de dichas fuentes de empleo. Con respecto a los bienes transables, este estudio incluye los siguientes grupos: (i) alimentos y bebidas, (ii) vestido y calzado, (iii) muebles, enseres y equipamiento del hogar, (iv) otros bienes transables.

Cabe notar que en la medida que existe el mismo número de bienes transables y factores móviles (cuatro en este caso), el sistema de ecuaciones que caracteriza la relación funcional precio-ingreso horario determina perfectamente el precio de cada factor como función de los precios de los bienes transables. No obstante, debido a que el presente estudio considera cuatro sectores de bienes transables y cuatro tipos de Trabajo, las predicciones sobre la correlación entre precios de bienes y precios de factores no son tan

generales como aquéllas predichas por el conocido Teorema de Stolper Samuelson para los modelos de dos-bienes-dos-factores ⁸.

Con relación a los bienes no transables de la economía doméstica, este estudio identifica cuatro grupos: (i) cuidado y conservación de la salud, (ii) transporte y comunicaciones, (iii) educación, esparcimiento, cultura y enseñanza, (iv) alquiler de vivienda y servicios básicos. Los precios de equilibrio de los bienes no transables son derivados de la condición de equilibrio general que supone la igualdad entre demanda y oferta en los mercados domésticos, y es expresada de la siguiente manera:

$$\sum_j [\partial e^j(P_T, P_{NT}, u^j) / \partial p_k] = \partial r(P_T, P_{NT}, v) / \partial p_k \quad (3)$$

Donde el subíndice k representa el subgrupo del bien no transable, P_T y P_{NT} refieren al vector de precios de bienes transables y no transables, respectivamente; y v refiere al vector de dotación de factores de producción de la economía. En la parte izquierda de la ecuación, e^j representa la función de gasto del hogar j que describe el monto mínimo de dinero requerido para obtener el nivel de utilidad u^j , dados los vectores de precios P_T and P_{NT} . En la parte derecha de la ecuación, $r(\cdot)$ representa la función del PBI de la economía. En consecuencia, esta ecuación iguala la demanda por un bien no transable k (derivada siguiendo el Lema de Shepard, en la parte izquierda de (3)), y la oferta del bien k (derivada siguiendo el Lema de Hotelling en la parte derecha de (3)).

Recapitulando, dado que la dotación de factores de la economía y el precio de los bienes transables son exógenos al modelo, y dado que se satisface la llamada “condición de (beneficio o) ganancia-cero” tanto en los sectores de no transables como en los sectores de transables, y que los precios de los bienes transables determinan perfectamente los precios de cada factor de producción (como se discutió en (2)), la ecuación 3 implica que los precios de bienes no transables se determinan endógenamente de acuerdo a la siguiente función:

$$p_k = p_k \text{ (vector de precios de bienes transables)} \quad (4)$$

Esto constituye un corolario importante del modelo de Porto porque implica que ni las dotaciones de factores ni las condiciones de demanda afectan los precios de equilibrio de los bienes no transables. Esto a su vez significa que podemos estimar los impactos de bienestar de la liberalización comercial en dos etapas separadas (una vez que definimos el nuevo vector de precios de bienes transables). En primer lugar, estimamos la respuesta de equilibrio general de los precios de bienes no transables, y en segundo lugar estimamos la respuesta de equilibrio general de los precios de los factores de producción (ingreso laboral horario). A continuación discutimos la estimación de cambios en bienestar de los hogares. Esta estimación se basa en las dos etapas descritas anteriormente, la primera etapa permite estimar los efectos de un TLC en el consumo de los hogares, efectos que son inducidos a partir de cambios en los precios de bienes transables y no transables, y la segunda etapa permite estimar los efectos en bienestar canalizados por cambios en el ingreso laboral de los hogares.

⁸. En el marco del modelo de dos-bienes-dos-factores, el Teorema de Stolper Samuelson predice que: “un incremento en el precio relativo de un bien incrementará el retorno real al factor usado intensivamente en ese bien, y reducirá el retorno real al otro factor.” (Feenstra 2004: 15)

Con el objeto de estimar cambios en el bienestar de los hogares debido a la liberalización comercial, tomando en cuenta tanto el efecto precio y como el efecto ingreso, veamos primero la restricción presupuestal del hogar evaluada en la canasta de consumo óptima y la asignación de tiempo de trabajo óptima (dual):

$$e^j(p_T, p_{NT}, u^j) = x_0^j + \sum_s y_s^j + k^j + \psi^j \quad (5)$$

donde y_s^j representa el ingreso laboral del hogar j generado a partir del trabajo en la el empleo s (s =salarial agrícola, no salarial agrícola, etc.), k^j representa ingresos por capital, x_0^j ingreso exógeno, y ψ^j representa las transferencias del gobierno al hogar j . Para calcular la variación compensatoria requerida para compensar los efectos de un TLC sobre el bienestar del hogar j , tomando en cuenta las respuestas de equilibrio general que operan en el agregado, Porto diferencia totalmente la ecuación (5) y obtiene la siguiente medida de variación compensatoria ⁹:

$$VC = -dx_0^j / e^j = - (s_i^j + \sum_k [s_k^j (\partial \ln p_k / \partial \ln p_i)] - \sum_s [\theta_s \varepsilon_{yspi}]) (\partial \ln p_i / \partial \ln \tau_i) \partial \ln \tau_i \quad (6)$$

donde s_i^j y s_k^j representan las proporciones de gasto del hogar destinadas a la compra de bienes transables y no transables, respectivamente. La elasticidad $\partial \ln p_k / \partial \ln p_i$ mide el cambio proporcional en el precio del no transable k inducido por un cambio en el precio del transable i , y la elasticidad ε_{yspi} mide el cambio proporcional en el ingreso laboral horario del empleo s inducido por un cambio en el precio del transable i . Finalmente, $(\partial \ln p_i / \partial \ln \tau_i) \partial \ln \tau_i$ mide el cambio en el precio del bien transable i inducido por un cambio en el arancel correspondiente. De lo anterior se desprende que son tres las fuentes de cambio en bienestar modeladas: (i) los efectos directos en el consumo del hogar, inducidos por cambios en precios bienes transables, (ii) los efectos indirectos en consumo, inducidos por cambios en precios de bienes no transables, y (iii) los efectos en el ingreso laboral ponderados por la importancia relativa de cada fuente de ingreso en el ingreso laboral total del hogar. Como se mencionó anteriormente, un estimado positivo de VC implica ganancias en bienestar producidas por el TLC mientras que un estimado negativo implica pérdidas en bienestar.

Cabe notar que las especificaciones econométricas requirieron la imposición de dos restricciones derivadas del marco teórico: (i) en la estimación de elasticidades salario se impuso la restricción de homogeneidad de grado 1 en precios (derivadas del supuesto de retornos constante a escala en la producción de bienes transables), y (ii) en la estimación de elasticidades de precios de no transables con respecto a cambios en precios de transables, se impuso las restricciones de homogeneidad de grado uno en precios y simetría.

Los aspectos críticos del proceso de estimación se resumen en los siguientes cinco pasos:

(1) Calcular el cambio en los precio de transables inducidos por cambios en los correspondientes aranceles - $(\partial \ln p_i / \partial \ln \tau_i) \partial \ln \tau_i$. Esta estimación fue aproximada por:

⁹ En (6), Porto asume que no hay transferencias públicas o cambios en el ingreso de capital luego del TLC.

$$d\ln p_i = \theta_{US} d\ln(1+\tau_{iUS}) + \theta_{RW} d\ln(1+\tau_{iRW}) \quad (7)$$

donde $\theta_{US} (\tau_{iUS})$ and $\theta_{RW} (\tau_{iRW})$ representa las proporciones de importación (arancel) del bien transable i desde los Estados Unidos de Norteamérica y desde el Resto del Mundo, respectivamente. Debido a que el TLC con EEUU no involucra cambios en aranceles con el resto del mundo, el segundo componente de (6) es cero. Cabe notar que τ_{iUS} fue calculado como el promedio ponderado de los aranceles de importación de todos los subgrupos que pertenecen al grupo i (ponderados por la proporción de importación de cada subgrupo en el grupo i).

(2) Estimar la elasticidad del precio de no transables con respecto a cambios en precios de transables - $\partial \ln p_k / \partial \ln p_i$. Como indica la ecuación (4), esta elasticidad dependerá únicamente del precio de bienes transables. La información utilizada consiste en series de índices de precios mensuales desde Enero de 1994 hasta Diciembre de 2004, recolectados en Lima Metropolitana por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI¹⁰. Estas series de índices de precios están disponibles para cuatro grupos de transables: (i) alimentos y bebidas, (ii) vestido y calzado, (iii) muebles, enseres y equipamiento del hogar, (iv) otros bienes transables, y para cuatro grupos de no transables: (i) cuidado y conservación de la salud, (ii) transporte y comunicaciones, (iii) educación, esparcimiento, cultura y enseñanza, (iv) alquiler de vivienda y servicios básicos. La especificación econométrica es la siguiente:

$$\ln p_{kt} = a_{00} + \sum_{i \in T} a_{0i} \ln p_{it} + 0.5 \sum_{i \in T} \sum_{i' \in T} a_{ii'} \ln p_{it} \ln p_{i't} + \sum_{i \in T} b_{0i} \ln p_{it-1} + 0.5 \sum_{i \in T} \sum_{i' \in T} b_{ii'} \ln p_{it-1} \ln p_{i't-1} + c_t' \gamma_c + \mu_t \quad (8)$$

La ecuación (8) fue estimada en primeras diferencias e incorporó las restricciones de homogeneidad de grado uno y simetría referidas anteriormente.

(3) Estimar las elasticidades ingreso con respecto a cambios en precios de transables - $\varepsilon_{ys \ p_i}$. Con el objeto de estimar las elasticidades ingreso, se utilizó la siguiente especificación:

$$\ln HLY_s = \ln p_i \alpha_s + \delta \beta + \varepsilon \quad (9)$$

donde $\ln p_i$ es el vector de precios de transables en logaritmos. δ es la matriz ($n \times k$) de las características de los hogares que incluye los controles demográficos usuales tales como edad y sexo del jefe de hogar, nivel educativo máximo alcanzado por un miembro del hogar, número de miembros, ingreso no laboral, y también, incluye indicadores de acceso local a bienes públicos como por ejemplo el acceso de los vecinos del hogar a agua, desagüe, electricidad, servicios de educación y salud, e indicadores de acceso a mercados. La variable dependiente $\ln HLY_s$ es el ingreso horario obtenido por el hogar j de la actividad s , en logaritmos. Como se mencionó anteriormente, se impuso la restricción de homogeneidad de grado uno. La información utilizada para esta estimación proviene de tres encuestas nacionales de hogares (INEI; 2001, 2002, 2003-4).

¹⁰. Índices de precios regionales que fueran suficientemente largas y que tuvieran la desagregación transable / no transable no están disponibles.

(4) Calcular la variación compensatoria de acuerdo a la ecuación (5) para hogares rurales muestreados en la encuesta realizada por el INEI entre Mayo de 2003 y Abril de 2004.

(5) Se obtuvo intervalos de confianza para los estimados de variación compensatoria. Debido a que el procedimiento descrito requirió del uso de varias bases de datos y estimaciones intermedias, no fue posible obtener errores estándar de manera analítica. Los intervalos de confianza mostrados en el presente estudio fueron obtenidos utilizando procedimientos bootstrap en el tercer y cuarto paso.

b. *Principales Resultados*

Los resultados de las simulaciones indican que inclusive 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 para el primer año. Sin embargo, mientras que en el sector urbano las ganancias en bienestar oscilarían entre los US\$ 315 a 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.

Cuadro 6

Impacto en bienestar por región (US\$ millones)		
Región	Cota inferior a/	Cota superior b/
Rural	-99.6	-158.2
Costa	-8.4	-13.0
Sierra	-63.4	-100.2
Selva	-27.9	-45.0
Urbano	314.9	575.1
Costa	63.9	112.2
Sierra	45.7	80.5
Selva	18.6	31.1
Lima Metropolitana	186.7	351.3
Nacional	215.3	416.9

a/ Escenario: Reducción de tarifas al primer año de implementación del TLC, de acuerdo con el segundo calendario de desgravación presentado en la negociación.

b/ Escenario: Eliminación de todas las tarifas de importación de productos de EE. UU.

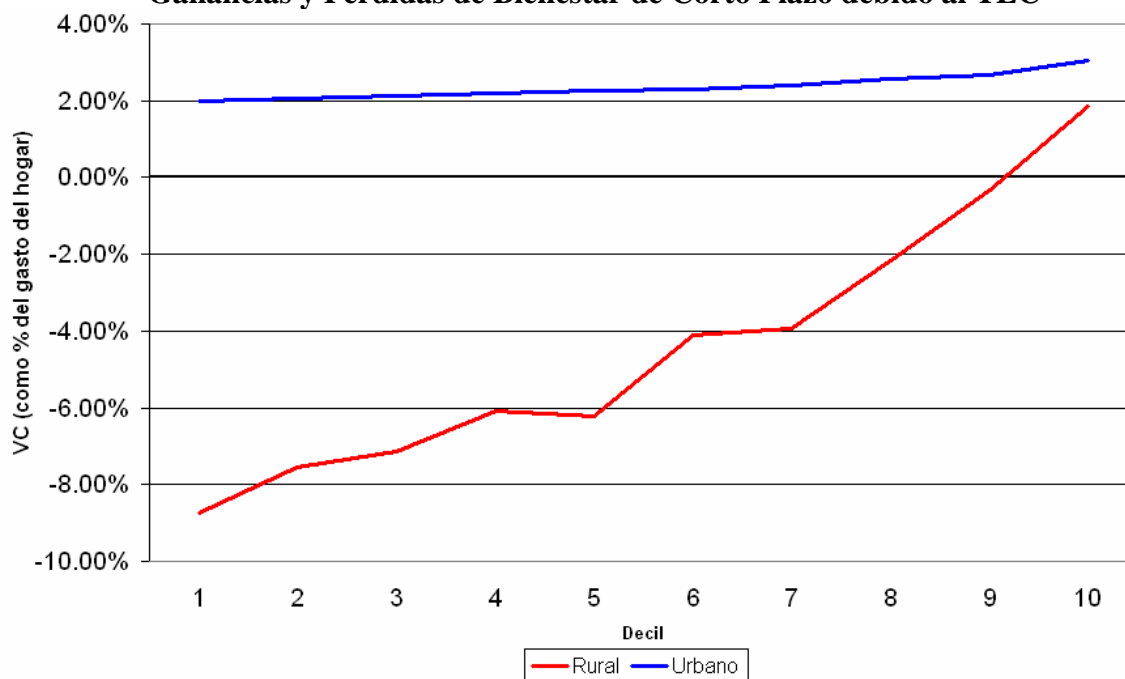
Uno de los aspectos más importantes de la simulación realizada es la evidencia de que los sectores que absorberían la mayor proporción de la pérdida en bienestar estimada son los de la sierra y la selva, y no tanto el sector de agricultura comercial de costa que viene haciendo *lobby* para recibir mayor atención por parte del Gobierno. Aunque el modelo utilizado para hacer estas simulaciones no es capaz de distinguir cultivos específicos, es probable que la reducción arancelaria ligada al maíz y arroz en la selva y

a los lácteos y productos cárnicos en la sierra explique parte importante de la reducción de bienestar observada.

Una posible crítica a la simulación realizada es que, en tanto no existe movilidad de capitales, ésta subestima la capacidad de reacción de la agricultura más moderna para incrementar su productividad y aprovechar la apertura comercial. Si bien esto es cierto, si asumimos que las exportaciones agrícolas pueden alcanzar tasas de crecimiento sostenidas de 7% al año, siguiendo una trayectoria como la de Chile y México (a pesar que la base de infraestructura productiva del país es hoy más precaria que la que tenían estos países al inicio de sus TLC), las ganancias de bienestar obtenidas podrían superar a las pérdidas estimadas para la región de la costa pero no superarían las pérdidas de bienestar estimadas para el resto de regiones del país. Esto hace evidente que hay segmentos de la población rural, especialmente en la sierra y la selva, que son altamente vulnerables, por lo que requieren de políticas complementarias para enfrentar el TLC en el corto plazo.

- A nivel nacional el impacto sería positivo, en el sentido que la ganancia en bienestar de los hogares urbanos “permitiría compensar” (en principio) a los hogares rurales por sus pérdidas, y aún así los primeros mantendrían un saldo positivo ($575.1 - 158.2 > 0$).
- El problema central radica en cómo se distribuyen estos efectos entre regiones y entre hogares con mayores carencias. En el caso de áreas rurales, especialmente, se observa marcada severidad en el impacto a hogares más pobres (primeros deciles) en términos relativos al impacto sufrido por los deciles más ricos de la distribución.
- Hogares rurales pierden, especialmente en Sierra y Selva. Las diferencias regionales son evidentes y estadísticamente significativas en áreas rurales. La Costa es la menos afectada, es importante recordar sin embargo que esta región concentra sólo al 15% de los hogares rurales del país, y solo al 5% de sus pobres extremos.

Gráfico 5
Ganancias y Pérdidas de Bienestar de Corto Plazo debido al TLC



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 contrastan 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 mas alto que lo que se sugiere en dicho informe. Así es difícil sustentar que el grueso de la sierra esta caracterizada por bajos o nulos niveles de articulación comercial. Para profundizar en este aspecto, a continuación se muestran los impactos de nuestra simulación para distintos grados de integración mercantil.

c. *Impactos Diferenciados Según Integración Mercantil de los Productores Agropecuarios*

Tal como se ha mostrado, 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 tipo de articulación mercantil puede ser muy diversa. 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 sólo a la agricultura y son típicamente vendedores netos de productos agropecuarios.

Si se define “Intensidad Mercantil” (IM) como:

$$IM = (\text{Compras} + \text{Ventas}) / \text{VBPA} \quad (10)$$

y “Posición Comercial” (PC) se define como:

$$PC = (\text{Compras} - \text{Ventas}) / \text{VBPA} \quad (11)$$

donde compras y ventas representan todas las transacciones mercantiles realizadas asociadas a la venta de productos agropecuarios, silvicultura y pesca, así como la adquisición de alimentos. 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 se realiza de manera balanceada. El cuadro siguiente muestra cómo se distribuyen los productores agropecuarios en cada una de estas categorías.

Cuadro 7

Integración comercial de productores agropecuarios
(Balanceados: compras o ventas netas = ± 10% del VBP)

		Integración Mercantil (IM)			Total
		Alta	Media	Baja	
Posición Comercial	Comprador Neto	11.6%	9.8%	26.5%	47.9%
	Balanceados	7.2%	4.3%	2.8%	14.3%
	Vendedor Neto	14.5%	19.3%	4.0%	37.8%
	Total	33.34%	33.34%	33.33%	100.00%

Fuente: ENAHO mayo 2003 - abril 2004

Cada una de las celdas del cuadro representa un distinto tipo de articulación comercial y, potencialmente, un impacto distinto de un cambio de precios relativos como el que se genera a partir de un TLC. De hecho, como revela el cuadro 8, las características de cada tipo de productor son marcadamente distintas.

Para capturar esta heterogeneidad hemos definido dos indicadores para el análisis: integración mercantil y posición comercial. La integración mercantil fue definida como (compras en productos alimentarios + ventas en productos alimentarios)/Valor Bruto de la Producción Agrícola (incluyendo solo productos alimentarios). Se definió tres grados de integración: bajo, medio y alto (terciles). La posición comercial fue definida como (compras en productos alimentarios - ventas en productos alimentarios)/Valor Bruto de la Producción Agrícola (incluyendo solo productos alimentarios). Se definió de esta manera a los productores agrícolas que son compradores netos, vendedores netos y balanceados.

Se extrajo a los hogares con baja integración mercantil de esta parte del análisis, por considerar que las estimaciones, en el marco del modelo utilizado, no capturan de manera adecuada los potenciales impactos sobre este grupo. Para fines comparativos, se muestran también en los cuadros las características de los impactos de hogares rurales que no son productores agrícolas.

Cuadro 8

Perfil de los hogares agropecuarios según tipo de integración comercial

(Balanceado: compras o ventas netas = ± 10% del VBP)

	Comprador Neto - Alta IM	Comprador Neto - Baja IM	Balanceado - Alta IM	Balanceado - Baja IM	Vendedor Neto - Alta IM	Vendedor Neto - IM Media
Ingreso total del hogar <i>(a precios de nov-2003)</i>	S/. 4,768.0 (175.34)	S/. 7,808.5 (195.06)	S/. 5,095.8 (201.12)	S/. 7,673.0 (523.61)	S/. 8,323.7 (378.20)	S/. 8,370.9 (233.10)
Años de educación del jefe del hogar	3.26 (0.161)	4.89 (0.134)	3.65 (0.203)	4.91 (0.383)	4.14 (0.159)	5.01 (0.136)
Edad del jefe del hogar	50.62 (0.667)	48.62 (0.458)	49.80 (0.867)	46.71 (1.554)	49.69 (0.620)	48.72 (0.540)
Hogares con jefe del hogar varón	81.0% (0.017)	84.7% (0.010)	85.5% (0.018)	81.9% (0.031)	86.3% (0.013)	89.7% (0.010)
Número de miembros en el hogar	4.42 (0.102)	4.74 (0.071)	4.63 (0.127)	4.63 (0.212)	4.47 (0.097)	4.55 (0.081)
Número de miembros menores a 14 años	1.76 (0.069)	1.76 (0.046)	1.85 (0.094)	1.75 (0.131)	1.65 (0.066)	1.62 (0.054)
Número de miembros entre 14 y 65 años	2.32 (0.062)	2.68 (0.048)	2.47 (0.077)	2.63 (0.116)	2.52 (0.057)	2.68 (0.053)
Número de miembros mayores a 65 años	0.34 (0.026)	0.31 (0.017)	0.30 (0.030)	0.26 (0.052)	0.30 (0.022)	0.25 (0.018)
Hogares que cuentan con energía eléctrica en	24.4% (0.026)	38.1% (0.022)	18.0% (0.025)	31.3% (0.046)	19.7% (0.022)	26.8% (0.023)
Hogares que cuentan con agua potable en el	28.1% (0.026)	39.9% (0.022)	22.6% (0.030)	31.1% (0.049)	23.8% (0.022)	33.1% (0.024)

Nota: Se presentan las medias y las desviaciones estándar, incorporando en su cálculo el diseño muestral
Fuente: ENAHO mayo 2003 - abril 2004

Gráfico 6
¿Cuántos Ganan y Cuántos Pierden?
Distinguiendo por posición comercial
(Excluye a productores agrícolas con baja integración mercantil)

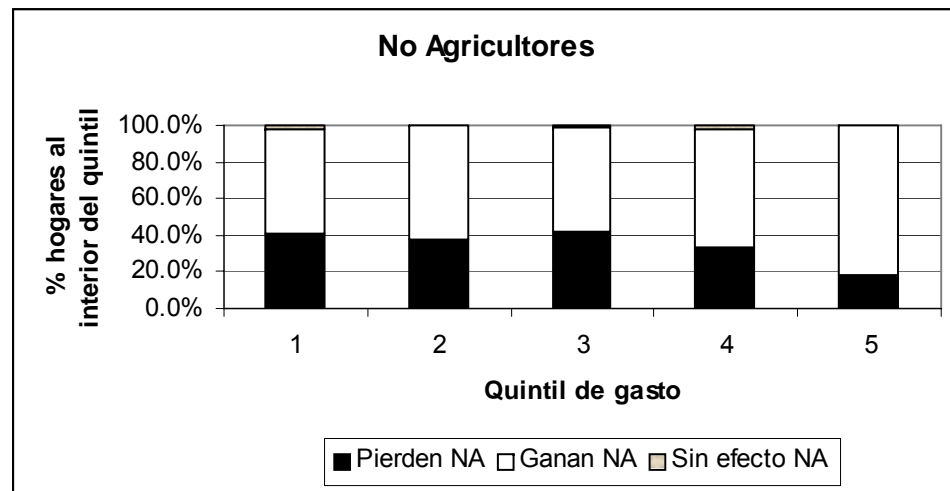
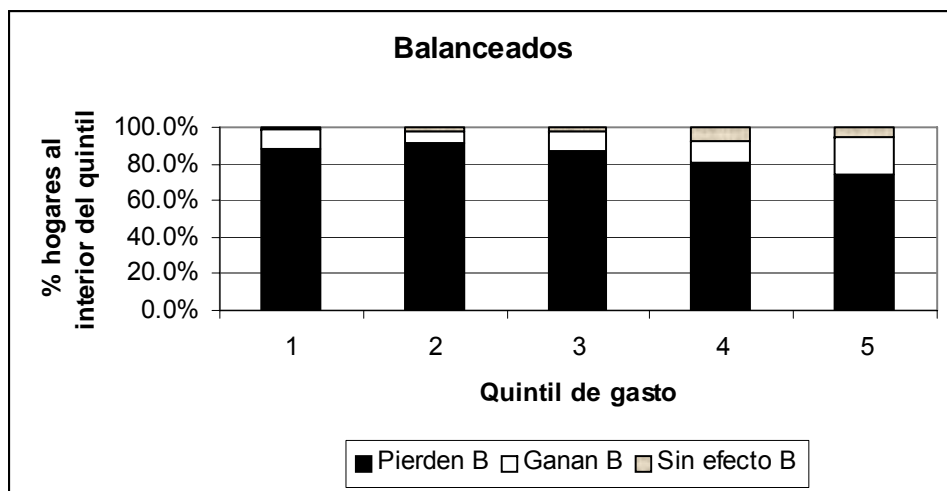
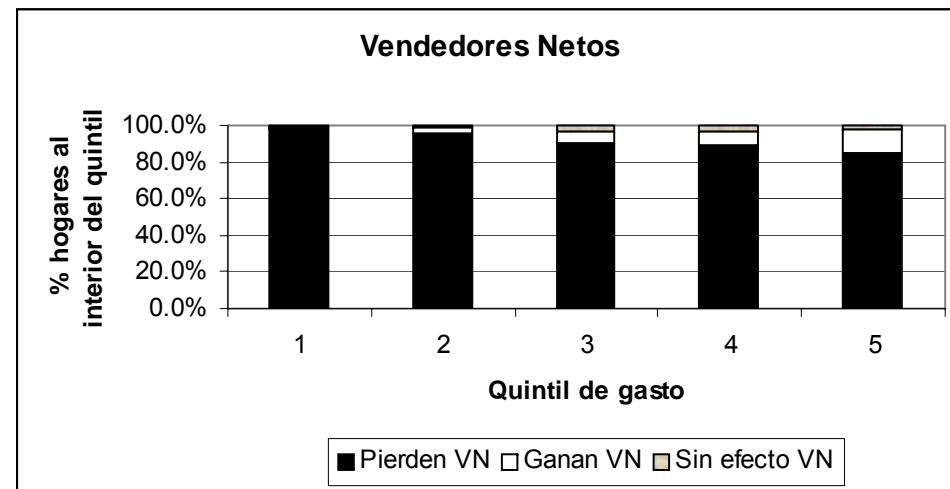
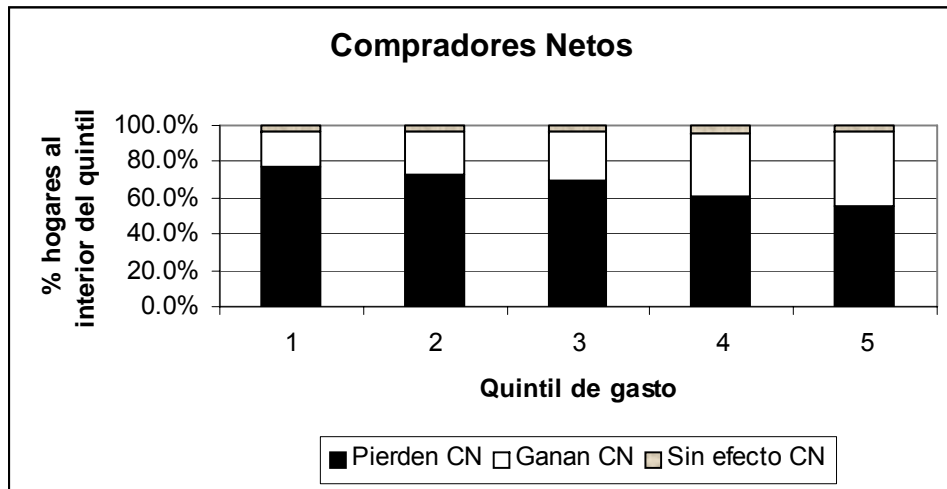


Gráfico 7
¿Cuánto Ganan los que Ganan y Cuánto Pierden los que Pierden?
Distinguiendo por posición comercial
(Excluye a productores agrícolas con baja integración mercantil)

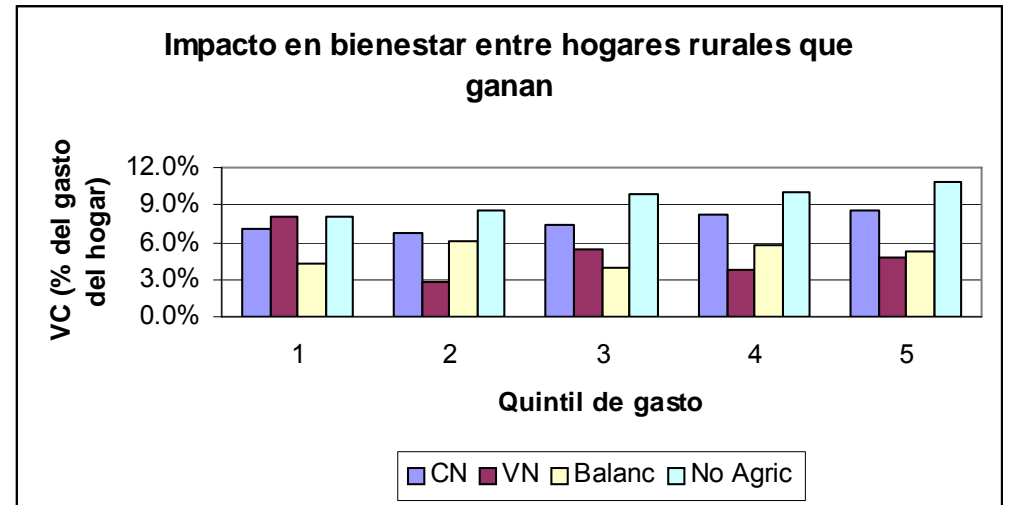
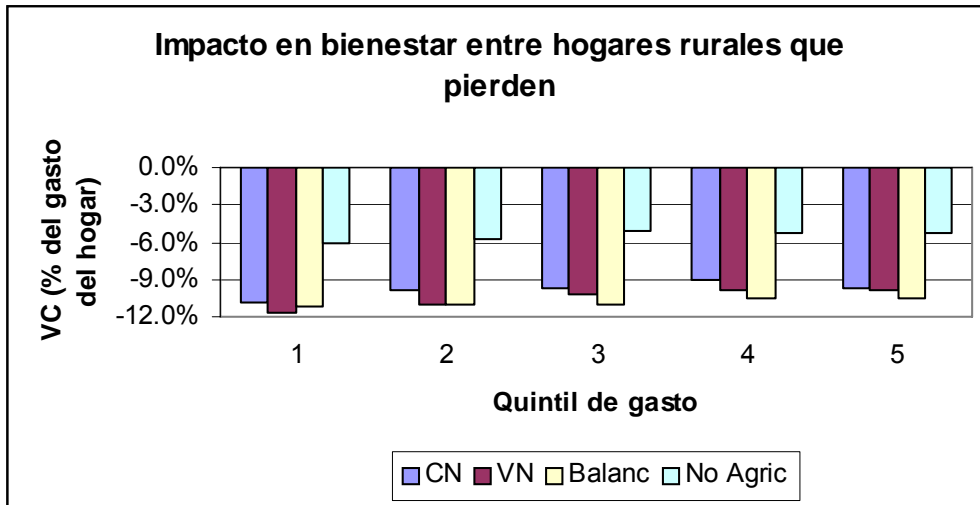


Gráfico 8
¿Cuántos Ganan y Cuántos Pierden?
Distinguiendo por grado de integración al mercado
(Excluye a productores agrícolas con baja integración mercantil)

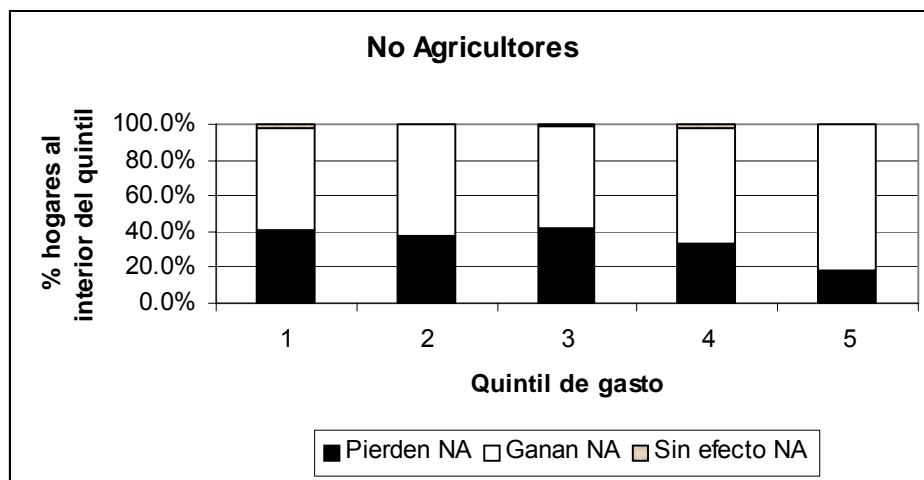
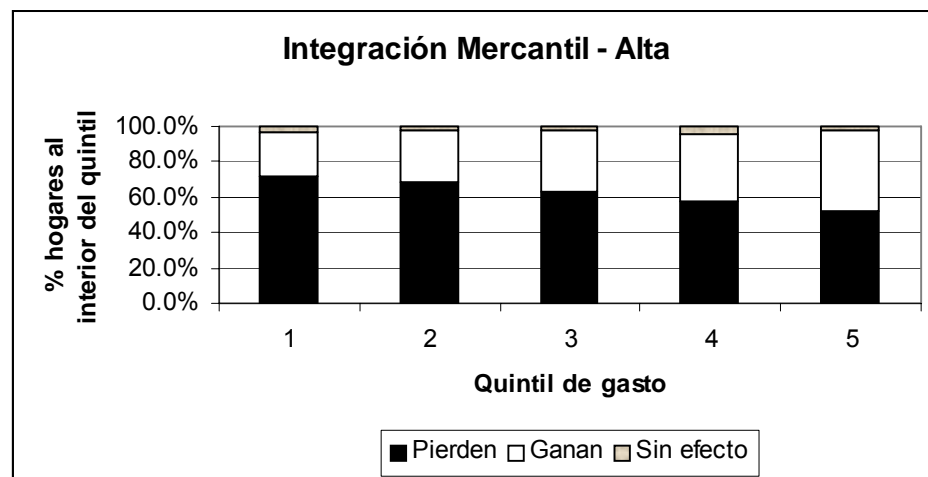
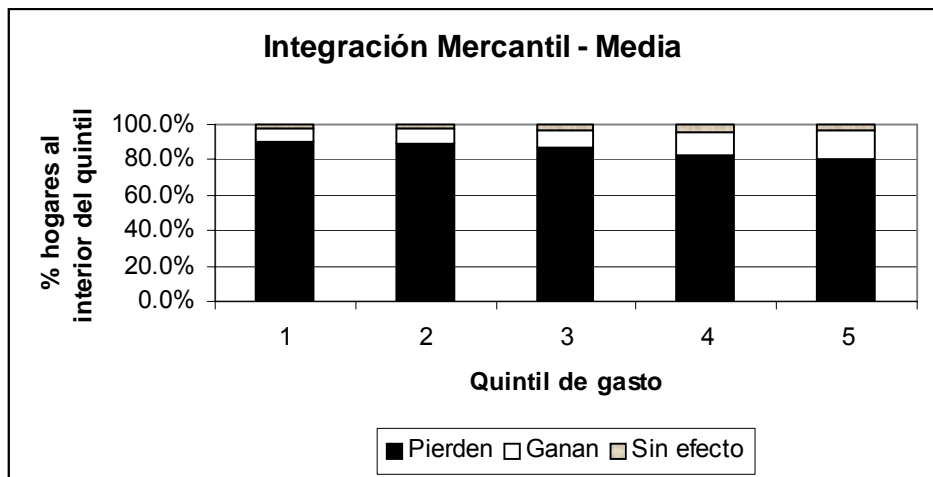
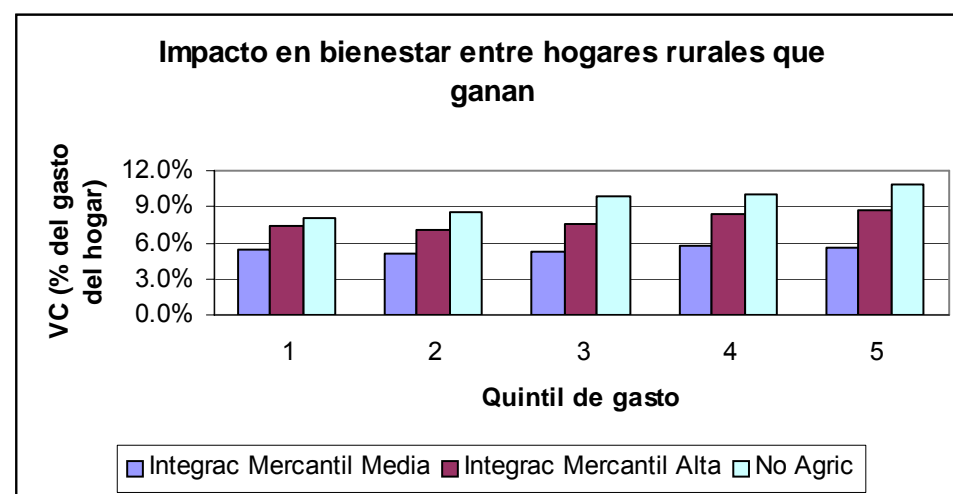
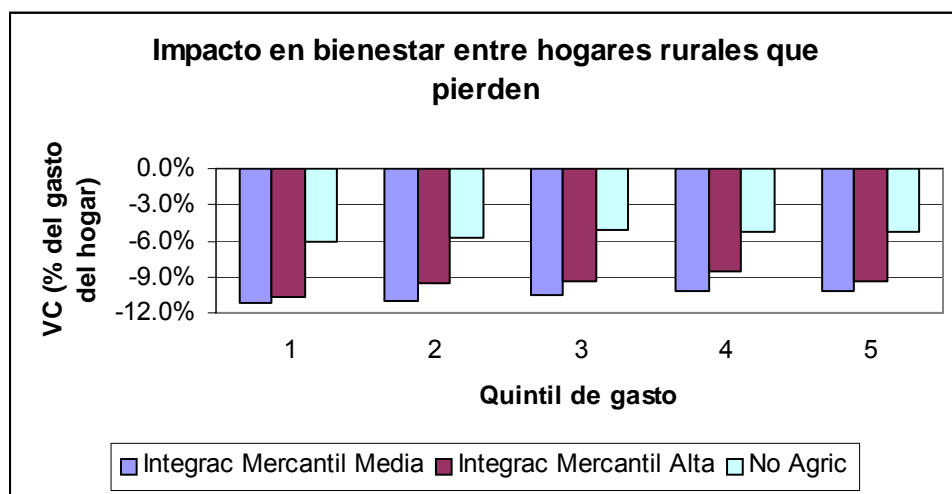


Gráfico 9
¿Cuánto Ganan los que Ganan y Cuánto Pierden los que Pierden?
Distinguiendo por grado de integración al mercado
(Excluye a productores agrícolas con baja integración mercantil)



Cuadro 9
Perfil de Hogares Rurales según Posición Comercial

Indicador	Comprador Neto		Vendedor Neto		Balanceado		No Agricultor		Baja integración ^{2/}
	Pierde ^{1/}	Gana ^{1/}	Pierde ^{1/}	Gana ^{1/}	Pierde ^{1/}	Gana ^{1/}	Pierde ^{1/}	Gana ^{1/}	
% de hogares	69.9%	30.1%	92.9%	7.1%	87.8%	12.2%	29.0%	71.0%	-
% del total de hogares rurales	27.2%	11.7%	10.8%	0.8%	4.9%	0.7%	3.8%	9.4%	22.6%
CV (% del gasto del hogar)	-9.8%	7.9%	-10.3%	4.6%	-10.8%	5.1%	-5.3%	10.5%	-
compensación monetaria	1,913	2,942	2,331	3,569	1,921	2,665	2,008	2,947	-
Ingreso anual (US\$)	3,985	8,343	5,914	11,406	4,419	9,325	6,661	7,900	4,459
tamaño del hogar	4.4	5.2	4.6	4.8	4.4	4.6	3.6	3.4	4.4
edad de jefe de hogar	50.1	46.0	49.0	49.1	48.4	48.0	41.9	48.0	50.0
sexo del jefe de hogar	82.7%	88.3%	91.3%	92.1%	86.1%	89.6%	86.2%	69.7%	84.5%
Jefe de hogar nacido en el lugar de residencia	73.9%	73.4%	55.1%	61.6%	70.3%	71.0%	37.3%	52.6%	85.3%
Cónyuge nacido en el lugar de residencia	73.7%	71.5%	55.4%	54.8%	66.2%	60.1%	38.0%	50.1%	82.1%
Años de educ del jefe de hogar	3.9	6.2	5.0	6.2	4.4	5.2	5.2	7.0	4.0
Años de educ del miembro más educado	6.2	9.3	7.7	10.8	6.7	8.9	7.2	8.9	6.3
# niños entre 0 y 5 años	0.6	0.7	0.5	0.4	0.7	0.6	0.5	0.4	0.6
# de niños entre 6 y 13 años	1.1	1.2	1.0	0.8	1.1	1.0	0.7	0.7	1.0
# de miembros entre 14 y 17 años	2.0	2.6	2.3	2.8	2.1	2.6	1.9	1.7	2.0
# de miembros entre 18 y 65 años	0.4	0.5	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
# de miembros entre 66 y 99 años	0.4	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
La vivienda tiene conexión eléctrica	26.8%	45.8%	26.7%	36.0%	21.9%	42.6%	43.8%	62.5%	21.5%
La vivienda tiene conexión de agua potable	30.9%	46.0%	31.5%	42.8%	28.7%	46.1%	25.4%	44.5%	26.3%

^{1/}. Los hogares que muestran un impacto estadísticamente nulo suman un 1.8% de la muestra rural.

^{2/}. El grupo de hogares con baja integración al mercado fue separado de este análisis, en esta columna se muestra una descripción de sus características aunque no se hace referencia al impacto en bienestar.

Cuadro 10
Perfil de Hogares Rurales según Grado de Integración Mercantil

Indicador	Integración Media		Integración Alta		No Agricultor		Baja integración ^{2/}
	Pierde ^{1/}	Gana ^{1/}	Pierde ^{1/}	Gana ^{1/}	Pierde ^{1/}	Gana ^{1/}	
% de hogares	73.4%	26.6%	92.5%	7.5%	29.0%	71.0%	-
% del total de hogares rurales	28.5%	10.3%	16.7%	1.3%	3.0%	7.3%	22.6%
CV (% del gasto del hogar)	-10.5%	5.6%	-9.4%	8.1%	-5.3%	10.5%	-
compensación monetaria	1,803	2,939	2,094	2,988	2,008	2,947	-
Ingreso anual (US\$)	5,071	9,466	4,765	8,513	6,661	7,900	4,459
tamaño del hogar	4.4	5.3	4.4	4.6	3.6	3.4	4.4
edad de jefe de hogar	50.5	46.1	49.7	46.7	41.9	48.0	50.0
sexo del jefe de hogar	81.9%	88.7%	89.0%	91.6%	86.2%	69.7%	84.5%
Jefe de hogar nacido en el lugar de residencia	77.7%	75.6%	67.9%	70.2%	37.3%	52.6%	85.3%
Cónyuge nacido en el lugar de residencia	77.0%	72.9%	65.3%	58.6%	38.0%	50.1%	82.1%
Años de educ del jefe de hogar	3.7	6.2	4.6	6.5	5.2	7.0	4.0
Años de educ del miembro más educado	5.9	9.4	7.1	10.5	7.2	8.9	6.3
# niños entre 0 y 5 años	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.6
# de niños entre 6 y 13 años	1.1	1.2	1.0	0.8	0.7	0.7	1.0
# de miembros entre 14 y 17 años	0.4	0.6	0.4	0.5	0.3	0.3	0.4
# de miembros entre 18 y 65 años	2.0	2.6	2.2	2.5	1.9	1.7	
# de miembros entre 66 y 99 años	0.4	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
La vivienda tiene conexión eléctrica	25.1%	45.0%	23.6%	38.9%	43.8%	62.5%	21.5%
La vivienda tiene conexión de agua potable	29.7%	45.9%	28.0%	41.2%	25.4%	44.5%	26.3%

^{1/} Los hogares que muestran un impacto estadísticamente nulo suman un 1.8% de la muestra rural.

^{2/} El grupo de hogares con baja integración al mercado fue separado de este análisis, en esta columna se muestra una descripción de sus características aunque no se hace referencia al impacto en bienestar.

Fuente: elaboración propia

Como indican los gráficos, a mayor integración mercantil, menor proporción de hogares que pierden tras una 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 (fuentes a las que hogares más integrados al mercado podrían acceder, como empleo salarial y no salarial no agrícola que muestran impactos positivos).

Es interesante notar que los quintiles más altos en todos los casos (integración media y alta y entre los no agricultores) tienen proporcionalmente más hogares con ganancias de bienestar que los hogares más pobres. El caso extremo es el de los hogares que no son productores agrícolas, los que presentan el mayor porcentaje de hogares con ganancias, teniendo en el quintil más rico menos de 20% de hogares con pérdidas de bienestar.

Por otro lado, en el Gráfico 6 se muestra la estimación de pérdida o ganancia de bienestar (expresada en términos porcentuales del gasto del hogar) para los tres grupos. Es claro que los productores agrícolas altamente integrados al mercado ganan en promedio más (y pierden en promedio menos) que los que están menos integrados. Esto es cierto a nivel agregado y a nivel de quintiles (el dato agregado aparece en el cuadro de Perfiles).

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

Cuando uno lee los resultados a la luz de los perfiles que se muestran en los cuadros 9 y 10 se puede notar que los hogares que ganan tienen en promedio mayor nivel educativo. Como se muestra en los perfiles, los jefes de hogares que experimentarían un impacto positivo son sistemáticamente más educados. Lo mismo sucede cuando observamos el mayor nivel educativo alcanzado por alguno de los miembros del hogar. (el nivel educativo es medido como años de educación aprobados).

Asimismo, los hogares que experimentarían ganancias muestran un mayor acceso a bienes públicos, como electricidad y agua potable. Estos dos resultados son robustos a las clasificaciones realizadas (tanto por integración mercantil como por posición comercial).

Uno pudiera estar interesado en conocer los resultados de los impactos que aquí se han reseñado a nivel de cultivos o a niveles de desagregación geográfica mayor.¹¹ Sin embargo existen dos razones por las que esto no es posible (o recomendable). En primer lugar desde el punto de vista estrictamente muestral, el error estándar de la estimación crece rápidamente cuando uno segmenta la muestra a niveles mayores que los aquí reseñados. No es por tanto posible pretender obtener del modelo utilizado predicciones a niveles departamentales o incluso provinciales; o a nivel de cultivos o crianzas. Existe, sin embargo, otra razón aún más poderosa que aconseja ser cauto sobre la estimación de impactos a niveles mayores de desagregación geográfica o de cultivos. Este documento

¹¹ De hecho, este ha sido un comentario recibido a una versión anterior de este informe.

considera al hogar y no al cultivo o crianza como la unidad de análisis. La necesidad de reconocer al hogar rural y su compleja estrategia de diversificación entre actividades económicas como sujeto de análisis y foco de intervención, hace que la identificación de productos específicos “perdedores” o “sensibles” carezca de sentido. La evidencia Mexicana muestra nítidamente que los impactos que uno supone ex-ante pueden no ocurrir dada las múltiples interacciones del hogar con los mercados de productos y factores.

5. Principales Conclusiones y Dilemas de Política

La magnitud de los sectores rurales de México y Perú es relativamente similar. Mientras que el 27.1% de la población mexicana es considerada rural (viviendo en centros poblados de hasta 2500 habitantes), la población rural del Perú –bajo la misma definición es 28.7%. En ambos países la pobreza bordea el 50% a nivel nacional y excede las dos terceras partes en el área rural (alcanzando hasta el 72% en el caso peruano). En los sectores de ambos países conviven sectores de agricultura empresarial con una agricultura familiar bastante heterogénea. Dicha agricultura familiar produce la mayor parte de la producción nacional, concentrándose en la producción de bienes no-transables e importables. Por su parte la agricultura empresarial se concentra en la producción de bienes transables.

Cuadro 11
Algunas Diferencias Entre México y Perú
(promedios anuales 1985 - 2001)

	MEXICO	PERU
Gasto Público Rural		
I.- Gasto en Fomento Productivo Rural (Millones)	10,613.55	551.91
II.- Gasto en Infraestructura Rural (Millones)	818.68	210.84
III.- Gasto en Inversión Social Rural (Millones)	1,965.29	143.26
Total del Gasto Público Agrícola y Rural (Millones)	13,397.53	906.02
PIB Total (Millones)	635,925.18	99,323.09
PIB Total Agrícola (Millones)	38,104.50	7,886.27
Gasto Público Consolidado de Gobierno (Millones)	112,684.42	18,243.93
Total del Gasto Público Agrícola y Rural (Millones)	13,397.53	906.02
Participación del PIB Agrícola (PIB Agrícola/PIB Total)*100	5.99	7.94
Participación del Gasto Público Agrícola en el Gasto Consolidado de Gobierno	11.89	4.97
Participación del Gasto Público Total en el PIB Total	17.72	18.37
Participación del Gasto Agrícola en el PIB Total	2.11	0.91
Gasto en Fomento Productivo como % del Gasto Agrícola y Rural	79.22	60.92
Gasto en Infraestructura Rural como % del Gasto Agrícola y Rural	6.11	23.27
Gasto en Inversión Social Rural como % del Gasto Agrícola y Rural	14.67	15.81
Gasto en Fomento Productivo como % del Gasto del Gobierno Consolidado	9.42	3.03
Gasto en Fomento Productivo como % del PIB Agrícola	27.85	7.00
Población total (millones)	87.74	24.23
Empleo Total (millones)	34.74	8.09
Población Rural (millones)	23.78	6.95
Empleo Rural (millones)	8.61	2.80
Participación de la Población Rural (Población Rural/Población Total)*100	27.10	28.70
Empleo como % del empleo Total	24.79	34.59
PIB Total por Persona (unidades)	7,248.04	4,098.53
PIB Agrícola por Poblador Rural (unidades)	1,602.69	1,134.05
Gasto Total percapita (unidades)	1,284.33	752.83
Gasto Agrícola por Poblador Rural (unidades)	563.51	130.29
Gasto en Fomento Productivo por Trabajador Rural (unidades)	1,232.58	197.16
Participación del PIB Agrícola por Poblador Rural (PIB Agrícola por Poblador/PIB Total pe	0.22	0.28

Nota: Valores en dolares ajustados por Paridad de Poder de Compra - 1995

Fuente: FAO

Tal como lo muestra el cuadro 12, México y Perú comparten otra característica estructural que no es típica al resto de América Latina: ambos países son deficitarios en la balanza comercial agrícola y la balanza comercial de alimentos. Estos indicadores hacen evidente las dificultades estructurales que tendrían las agriculturas de Perú y México en relación con el resto de América Latina y con el resto de sus sectores exportadores para ser competitiva 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.

Cuadro 11
Posición Neta de Comercio en Alimentos y Productos
Agropecuarios, promedio 2000–2002, (Millones de US\$)

	Exportaciones e Importaciones de Alimentos				Total de Exportaciones e Importaciones Agrícolas			
	EX	IM	Balance Neto		EX	IM	Balance Neto	
			EX-IM	EX/IM			EX-IM	EX/IM
Perú	54.5	616.1	-561.5	0.1	739.4	1,052.8	-313.3	0.7
México	811.0	5,385.2	-4,574.2	0.2	8,191.1	11,200.0	-3,008.9	0.7
<i>Latinoamérica y El Caribe</i>	15,900.0	14,700.0	1,200.0	1.1	53,600.0	30,300.0	23,300.0	1.8

+ Excluye forestal y pesca. Los datos están deflactados por el índice de manufacturas elaborado por el Banco Mundial (1990=100). Las cifras para *Pesquerías* son para 2000-2001. Asimismo las exportaciones agrícolas (*Cultivos y Animales*) comprenden todos los productos primarios y procesados.

Fuente: Tomado de Valdes (2007), Anexo.

El debate sobre quienes 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. Destacan en el debate sobre el TLC, las presentaciones del lobby importador textil, quien ve al TLC como un espacio para profundizar una estrategia de maquila que le da la espalda a las potenciales ventajas comparativas que tendría una exportación textil basada en algodones de fibra extra-larga, así como CONVEGARO, liderado mayoritariamente por los intereses del sector arrocero. No han estado representados en el debate, por ejemplo, los productores ganaderos de la sierra cuyos productos podrían ser seriamente afectados por las importaciones provenientes de Estados Unidos.

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, pues estos eran justamente los sectores que habrían visto reducido sus niveles de protección de manera más acelerada.¹² Aunque esta aseveración es difícil de verificar, igual pone en tela de juicio la capacidad de los gremios de agrarios de representar a todo el sector y no sólo 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? En nuestra opinión, si era posible. Ello se hubiese

¹² Este es, por ejemplo, uno de los argumentos que un lector anónimo hiciera a una versión preliminar de este estudio.

logrado si las compensaciones no se hubiesen dirigido a los productos que mayor plazo de desgravación

Los mayores plazos de desgravación obtenidos en la negociación del TLC con Estados Unidos deberían permitir “comprar tiempo” para que el sector rural se pueda reacomodar y mejore su competitividad. Las políticas dirigidas a este propósito deben aprovechar tanto las lecciones de nuestro pasado reciente como las lecciones que nos ofrecen las experiencias de otros países, como la experiencia de México reseñada en este estudio.

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 se dan 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 capacidades concretas de los productores.

El reconocimiento, tanto en la literatura nacional como internacional, del papel crítico que cumple el desarrollo de actividades no agropecuarias en la estrategia de diversificación de ingresos de los hogares rurales, es una alerta sobre la necesidad de incorporar una visión más amplia del desarrollo rural en las estrategias que busquen vincular a los productores rurales con los mercados locales, regionales, nacionales e inclusive internacionales. La diversificación de ingresos hacia actividades no agropecuarias ha mostrado ser, en muchos contextos, una estrategia muy importante para reducir la pobreza rural y para enfrentarse de mejor manera a la liberalización comercial. Al respecto, Yúnez-Naude y Dyer (2004) señalan que son estas actividades las que han respondido de manera muy dinámica frente a la apertura comercial ocurrida en México a raíz del TLCAN.

Junto con ampliar la visión hacia lo rural —en vez de restringirla a lo estrictamente agropecuario—, es necesario reconocer que las estrategias para elevar la competitividad deben orientar sus políticas y programas a potenciar las capacidades de los hogares rurales y de sus miembros, y no a impulsar o proteger un producto o sector en particular. Así, debe ser más importante la pregunta de cuál es el impacto del TLC sobre los hogares y sus miembros que la de cuál es su impacto sobre un producto o sector económico determinado. Asimismo, es necesario reconocer que el hogar no es una unidad compacta y homogénea (está compuesto por individuos que interactúan de manera compleja y que enfrentan vulnerabilidades distintas), por lo que el bienestar de cada uno de sus miembros no se ve afectado de la misma manera frente al TLC.

En relación con el sector agropecuario en particular, es importante reconocer los límites de las políticas públicas para identificar cultivos o crianzas “ganadores” en el marco de una política de apertura. Lo que parece rentable en un momento determinado, puede dejar de serlo muy rápido. Además, es extremadamente complejo determinar si un productor dado está en condiciones de establecer un vínculo comercial exitoso en un determinado producto. Esto es así porque las restricciones que enfrenta un hogar rural

para articularse a los mercados de productos y factores varían de zona a zona y de productor a productor. Esta constatación obliga a diseñar políticas que sean neutras y no induzcan a privilegiar ningún cultivo o crianza por sobre otro, y, así, que sean las condiciones locales que enfrenta cada hogar las que determinen sus ventajas comparativas. Una política activa de provisión de bienes y servicios públicos cumple con estas condiciones.

Es evidente que, antes que una política agraria o agropecuaria que vincule al productor pobre con los mercados internacionales, el país requiere una política de desarrollo rural que le dé viabilidad. El pilar de esa política es justamente la política de provisión de los bienes y servicios públicos que el gobierno deberá proveer para elevar la rentabilidad de la producción agropecuaria, y sobre todo para ampliar el rango de posibilidades de inserción exitosa a los mercados agropecuarios y no agropecuarios por parte de los pobladores rurales. Antes que “identificar a los cultivos ganadores”, el Estado tiene la responsabilidad de igualar las oportunidades de acceso al mercado de la población rural. Un burócrata, por más bien intencionado que sea, jamás será capaz de sustituir al productor rural en sus decisiones de inversión y producción. Por ello, antes que definir programas de promoción de algún cultivo o crianza, el Estado debe proveer aquellos bienes y servicios públicos que elevan las posibilidades de una exitosa inserción a los mercados. De poco le vale a un productor nacional una política de promoción transitoria que lo induce a hacer inversiones en un cultivo cuya rentabilidad desaparecerá totalmente una vez que el Estado abandone su práctica paternalista. Es interesante anotar, como lo señala Trivelli (2005), que existe una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural aprobada en septiembre del 2004 que recoge una parte importante de las propuestas que los investigadores agrarios y rurales han desarrollado en la última década. A pesar de que esta estrategia es una suerte de propuesta consensual, esta no se ha traducido aún en una estrategia operativa y práctica de promoción del desarrollo rural, y por ende no ha logrado aun transformar lo que el Estado viene haciendo para impulsar el desarrollo de los espacios rurales.

¿Cómo se traducen estos principios generales en políticas concretas que permitan elevar la competitividad de los sectores económicos del área rural, de cara a la apertura? El incremento del gasto público dirigido al área rural y la mejora en su eficiencia son elementos centrales de una estrategia que permita pasar de priorizar productos específicos (tal como lo sugiere la Agenda Interna para el Desarrollo Agrario al 2010 sugerida por el gobierno) a una estrategia centrada en mejorar capacidades e igualar oportunidades. Dicho gasto público debe estar dirigido prioritariamente a incrementar la dotación de bienes y servicios públicos (educación, infraestructura vial y de telecomunicaciones, sistemas de información, servicios de sanidad animal y vegetal, servicios de certificación, desarrollo tecnológico y asistencia técnica).

El reto de elevar la competitividad agropecuaria de los sectores rurales más pobres, especialmente de la sierra y selva, pasa también por la voluntad política de desarrollar programas de largo plazo que impulsen el desarrollo tecnológico y las capacidades de los hogares rurales para enfrentarse a mercados de productos y factores crecientemente complejos. Por ejemplo, solo a través de un programa de sanidad animal y de mejoramiento genético de largo aliento se podría aspirar a mejorar la calidad de la fibra de camélidos como para desarrollar de manera sostenible un nicho en los mercados internacionales que genere importantes oportunidades de ingreso a estos productores.

Así, aunque el Programa Sierra Exportadora, recientemente impulsado por el actual gobierno, tiene el mérito de poner en la agenda política la necesidad de incluir a amplios sectores de la población más pobre del país en un proyecto común —nacional— de desarrollo, para que este gesto político se convierta en una opción estratégica se requiere avanzar en las líneas estratégicas antes mencionadas. No obstante, lo primero es reconocer que lo que se necesita es mejorar la competitividad de los hogares rurales (en tanto productores) frente a todos los mercados —locales, regionales, nacionales y eventualmente, frente a los mercados internacionales— y no solo frente a estos últimos. Vender la “quimera” de que cualquier productor de la sierra puede vender sus productos en mercados más complejos, como los internacionales, es innecesario.

Otro elemento que es importante destacar es aquel asociado a la transparencia y sostenibilidad de las relaciones contractuales que un mercado de contratos con la pequeña agricultura dinamizado por el TLC podría generar. La evidencia mexicana señala que las relaciones contractuales entre la pequeña agricultura y la agro-exportación está plagada de problemas asociados a la poca transparencia que perciben los productores cuando se verifican los estándares de calidad que norman las compras. Aunque esta es una relación contractual eminentemente privada, programas que mejoren los mecanismos de estandarización y mejoras en el sistema de certificación pueden contribuir a que mejoren las relaciones entre la pequeña agricultura y la agroindustria y las empresas agro-exportadoras.

Política de compensaciones

La literatura reconoce que hay ganadores y perdedores en cualquier proceso de liberalización. De hecho, al menos en el corto plazo un segmento importante de quienes son considerados pobres puede ser vulnerable frente a los efectos de una apertura comercial. Así, junto con el desarrollo de políticas y programas de provisión de servicios públicos que den un marco de igualdad de oportunidades para que el sector rural pueda también aprovechar las oportunidades comerciales que trae consigo la apertura comercial, es importante reconocer la existencia de vulnerabilidades. Asimismo, de manera consistente con los lineamientos presentados en el acápite anterior, es importante reconocer que estas vulnerabilidades van más allá de la agricultura. El foco de atención no debe estar dirigido, por lo tanto, a proteger un cultivo o crianza particular sino a proteger a los miembros de un hogar rural para evitar que este se pueda ver afectado negativamente, en el corto plazo, debido a la liberalización comercial que traería consigo el TLC con Estados Unidos.

Al mismo tiempo, el diseño de cualquier política de compensación debe asegurar que la estructura de incentivos que genere no juegue en contra de la estrategia global de desarrollo que se planea establecer. En este contexto, cualquier compensación no debería ser vinculada al cultivo o crianza sino al individuo o al hogar para evitar que se perpetúe una cédula de cultivos o crianzas ineficiente.

El gobierno ha aprobado un programa de compensaciones por 800 millones de soles, a desembolsarse en cinco años, para compensar a los productores de trigo, maíz y algodón que podrían ser afectados por el TLC con Estados Unidos. Ha optado por definir como sensibles estos productos, dejando de lado otros que enfrentarán desgravación arancelaria rápida (como hortalizas, lácteos o productos cárnicos, por citar los más importantes). Complementariamente, el gobierno ha decidido lanzar un Plan de

Reconversión del Arroz y ha empaquetado un conjunto de políticas ya definidas bajo el pomposo título de Agenda Interna para el Desarrollo Agrario al 2010.

Es probable que junto con el TLC aparezca un conjunto de medidas internas que intenten reemplazar el arancel perdido por mecanismos alternativos que aislen a los productores de las tendencias del mercado internacional. Esto no sería raro. Barceinas y Yúnez-Naude (2005) muestran para México que el TLCAN no logró transformar de manera sustancial el tipo de vinculación preexistente entre los precios nacionales de cultivos importables y las cotizaciones internacionales.

Es importante evaluar el programa de compensaciones planteado por el gobierno a la luz de la evidencia internacional. El caso de México es tal vez el ejemplo más relevante, en la medida en que —al igual que el Perú— tiene un muy importante segmento de economía campesina. México desarrolló, hace más de diez años, un programa de compensaciones para enfrentar los impactos negativos del TLCAN. Dicho programa, denominado PROCAMPO, otorgó transferencias directas a los agricultores que producían cultivos básicos que se podían ver afectados por el tratado. Los cultivos fueron: cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo. Las transferencias se realizaron por hectárea y con independencia de los rendimientos que obtenían los productores.

La evidencia de México es clara: el programa de compensación 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. En cambio, programas totalmente desvinculados —como Oportunidades— sí contribuyeron a aumentar la liquidez (en el momento oportuno) en las zonas más vulnerables, mejorando al mismo tiempo las condiciones de salud y educación de los niños de dichas zonas.

El hecho de que la compensación desarrollada a través de PROCAMPO se dirigiera a cultivos específicos y no a todos los productores generó, antes de su implementación, que el área declarada como cultivada con estos productos se incrementara considerablemente. Aunque se anunció que el monto de compensación no se reduciría si el productor cambiaba su cédula de cultivos hacia cultivos más rentables, la poca confianza que el productor mexicano tenía en su gobierno llevó a que muy pocos productores cambiaran sus cultivos. En la práctica, la política de compensación a productos específicos generó un efecto no previsto ni deseado: “encadenó” a los productores agrícolas a los cultivos menos rentables, a pesar de que se habían ampliado mercados para otros cultivos con mayor rentabilidad relativa. Por otra parte, aunque 46% de los potenciales beneficiarios tenían menos de dos hectáreas, las compensaciones se concentraron en los productores más grandes. De hecho, apenas 10% del total de las transferencias programadas benefició a pequeños agricultores. Peor aún: aunque es cierto que el programa favoreció la aceptación política del TLCAN en México, no hay evidencia de que haya contribuido de alguna manera a mejorar la eficiencia del sector de agricultura campesina, al cual estuvo, en teoría, dirigido (Castañeda 2004). Por último, en este país se ha montado un importante lobby alrededor del mencionado programa, lo que hace improbable que se pueda desactivar cuando se cumplan los quince años de vigencia originalmente previstos.

A partir de la experiencia internacional discutida por diversos autores —entre los que destacan Castañeda (2004), Sadoulet y otros (2001), Baffes y De Gorter (2003), Baffes (2004) y Banco Mundial (2003)—, 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 denomina 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 elevar capacidades (en el largo plazo). En este sentido, las transferencias de liquidez del Programa Juntos (mejor diseñado e implementado) podrían tener un papel importante si su focalización incluyera a zonas que se prevea puedan ser afectadas negativamente por el TLC con Estados Unidos. Cabe enfatizar, sin embargo, que, a la luz de la evidencia internacional, estos programas de transferencias condicionadas requieren mejorar su diseño e implementación.

Finalmente, en consonancia con la referida dificultad para identificar con claridad a ganadores y perdedores en cualquier proceso de apertura, las políticas que se diseñen deben ser lo suficientemente flexibles para atender segmentos vulnerables que no fueron previstos a tiempo. En este sentido, una política de compensaciones no dirigida a cultivos sino a regiones potencialmente vulnerables —a partir de un programa de transferencias condicionadas tipo Juntos— debería ser combinada con la creación de un “fondo contingente” que atienda vulnerabilidades no previstas.

6. Referencias

- Banco Mundial (2003): “Review of the Income Support Program in Turkey and Mexico and Agricultural Reform in New Zealand: Case Studies. Mimeo. Junio 30, 2003.
- Barceinas y Yañez-Naude (2004) TLCAN y cambio estructural en la agricultura mexicana. Mimeo.
- Beghin, J., Dessus, S., Roland-Holst, D., y van der Mensbrugge, D. (1997). "The trade and environment nexus in Mexican agriculture. A general equilibrium analysis." *Agricultural Economics*, 17(2-3), 115-131.
- Cabezas, M. (2003): “Tratado De Libre Comercio Entre Chile Y Estados Unidos: Revisión De estudios Que Cuantifican Su Impacto” Banco Central de Chile. Documentos de Trabajo N° 239. Noviembre 2003.
- Cuadra, G. A. Fairle y D. Florián (2004): “Escenarios de Integración del Perú en la Economía Mundial: Un Enfoque de Equilibrio General Computable. Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica del Perú. Marzo de 2004. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/cip/tlc/4_DOSSIER_TEMATICO/4_1/4_1_1_1_1/06.pdf
- De Janvry, A., M. Fafchamps, y E. Sadoulet, (1991): “Peasant household behaviour with missing markets: some paradoxes explained”. *The Economic Journal*, 101:1 400-1 417.

- de Janvry, A., E. Sadoulet, y B. Davis. (1995). "NAFTA's Impact on Mexico: Rural Household-Level Effects." *American Journal of Agricultural Economics*, 77(5), 1283-1291.
- de Janvry, A., Sadoulet, E., y de Anda, G. G. (1995). "NAFTA and Mexico's maize producers." *World Development*, 23(8), 1349-1362.
- Escobal, J. (2006) "Globalización económica y agricultura: balance de una década de estudios". En: *Perú : el problema agrario en debate*, Sepia XI / Iguñiz, Javier, ed.; Escobal, Javier, ed.; Degregori, Carlos Iván, ed.. Lima : SEPIA, 2006. -- 724 p
- Escobal, J. y R. Salcedo (2004) "La cadena algodón-textil: Desafíos frente al TLC con los Estados Unidos". Documento preparado para el MITINCI. Lima. Mimeo
- Esquivel, G. D. Lederman, M. Messmacher y R. Villoro (2002): "¿Por qué el TLCAN no llegó hasta el sur de México? Mimeo." Disponible en: www.bancomundial.org.mx/pdf/EstadosdelSur/07TLC.pdf
- Fairlie, A.; G. Cuadra y D. Florián (2004). "Escenarios de integración del Perú en la economía mundial: un enfoque de equilibrio general computable". Fundación Friedrich Ebert, LATN, CIES.
- Josling, T. (1992). "NAFTA and Agriculture: A Review of the Economic Impacts." *North American Free Trade: Assessing the Zmpact*. N. Lustig et al., eds. Washington DC: The Brookings Institution, 1992.
- Lederman, D. W. F. Maloney y L. Servén (2003) "Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean" LAC Regional Studies. The World Bank. March 2003
- Levy, S., y Wijnbergen, S. v. (1994). "Labor markets, migration and welfare Agriculture in the North-American Free Trade Agreement*1." *Journal of Development Economics*, 43(2), 263-278.
- Malaga, J. E., Williams, G. W., y Fuller, S. W. (2001). "US-Mexico fresh vegetable trade: the effects of trade liberalization and economic growth." *Agricultural Economics*, 26(1), 45-55.
- MINAG-Ministerio De Agricultura (2006). "Informe técnico. Resultados del Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos". Lima: Ministerio de Agricultura.
- Morley, S. y V. Piñeiro (2004): "The Effect of WTO and FTAA on Agriculture and the Rural Sector In Latin America" DSGD DISCUSSION PAPER NO. 3. Development Strategy and Governance Division. International Food Policy Research Institute. Washington. February 2004.
- Nicita, A. (2004): "Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare. World Bank Policy Research Working Paper 3265, Abril 2004
- Porto, G. (2003). "Using Survey Data to Assess the Distributional Effects of Trade Policy." Development Research Group, Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en: http://econ.worldbank.org/files/29916_wps3137.pdf.
- Ramirez, M. D. (2003). "Mexico under NAFTA: a critical assessment." *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 43(5), 863-892.

- Roninger, V. O. (2004) "Impactos del TLC sobre los sectores de producción de Azúcar y Algodón". Mimeo. VORSIM.
- Sadoulet, E., Janvry, A. d., y Davis, B. (2001). "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico." *World Development*, 29(6), 1043-1056.
- Sarmiento, S. (2003): "Mexico Alert: NAFTA and Mexico's Agriculture". *Hemisphere Focus*. Volume XI, Issue 7. March 4, 2003
- Taylor, J. Edward (2002): "Trade Integration and Rural Economies in Less Developed Countries: Lessons from Micro Economy-wide Models with Particular Attention to Mexico and Central America". *Agricultural and Resource Economics and Center on Rural Economies of the Americas and Pacific Rim University of California*, Davis Mayo 2002
- Taylor, J.E. (1995) "Microeconomy-wide models for migration and policy analysis: an application to rural Mexico". Paris, OECD
- Taylor J.E. (1994) "Mexico-to-United States Migration in the Context of Economic Globalization." *Globalization. Research and Exploration*. Vol. 10, No. 2 (1994) 141-143
- Taylor, J.E. y I. Adelman (1996): "Village economies: the design, estimation and use of village-wide economic models". Cambridge, UK, CUP.
- Torres, A., y Vela, O. (2003). "Trade integration and synchronization between the business cycles of Mexico and the United States." *The North American Journal of Economics and Finance*, 14(3), 319-342.
- Taylor, J. E., y A. Yunez-Naude (2002): "Farm/non-farm linkages and agricultural supply response in Mexico: a village-wide modelling perspective". En: 'Promoting Farm/Non-Farm Linkages for Rural Development - Case Studies from Africa and Latin America'. Edited by Davis, B.; T. Reardon; K. Stamoulis y P. Winters. FAO. Roma, 2002
- Taylor, J. E., Yunez-Naude, A., y Hampton, S. (1999). "Agricultural Policy Reforms and Village Economies: A Computable General-Equilibrium Analysis from Mexico." *Journal of Policy Modeling*, 21(4), 453-480.
- White, M. C. Salas y S. Gammage (2003): "NAFTA and the FTAA: A Gender Analysis of Employment and Poverty Impacts in Agriculture". Women's Edge Coalition; November, 2003
- Winters, L. A. 2000, "Trade and Poverty: Is there a Connection" in *Trade Income Disparity and Poverty*, DanBen-David, HåkanNordström y AlanWinters.. Special Studies 5. WTO, Geneva.
- Young, R. R. (1998). "NAFTA's Impact on the North American Agriculture--a Logistician's Perspective." *The International Food and Agribusiness Management Review*, 1(1), 13-24.
- Yunez Naude y Dyer (2004) "The effects of NAFTA and domestic reforms in the agriculture of Mexico: predictions and facts" SEMINAIRE ACRALENOS. Montpellier, 19-20 Noviembre 2004
- Anderson, E. (2005): "Openness and Inequality in Developing Countries: A Review of Theory and Recent Evidence". *World Development*, vol. 33, n.o 7, pp. 1045–1063.

- Bouillon, C., A. Legovini y N. Lustig (2003): "Rising Inequality in Mexico: Household Characteristics and Regional Effects". *Journal of Development Studies*, vol. 39, n.o 4, pp. 112-133.
- Castañeda, T. (2004). "Compensation for trade reforms in the agriculture in Latin America and the Caribbean: Policy options and design and implementation issues." World Bank, Washington, D.C.
- Chavez-Bedoya, L.(2004) "Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles. Rubro: arroz". Documento no publicado Lima: IICA-CENI - Ministerio de Agricultura.
- Chávez Vargas, J. A.(2004) "Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles. Rubro: maíz". Documento no publicado Lima: IICA-CENI - Ministerio de Agricultura.
- Gil Delgado, J. (2004) "Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles. Rubro: lácteos". Documento no publicado Lima: IICA-CENI - Ministerio de Agricultura.
- Gómez, M. Á. y R. Schwentesius (2003) "TLCAN y sector agroalimentario: 10 años de experiencia". ¿Doc. No publicado? Disponible en <<http://www.rimisp.cl/boletines/bol27/doc4.zip>>.
- Larrabure, O. E. (2004) "Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles. Rubro: algodón". Documento no publicado Lima: IICA-CENI - Ministerio de Agricultura.
- López, G. (2004) "Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles. Rubro: papa". Documento no publicado Lima: IICA-CENI -Ministerio de Agricultura.
- Mackinlay, H. (2006): "Agronegocios y globalización en México: 1992-2006". Departamento de Sociología. Universidad Autónoma Metropolitana. Documento presentado al VII Congreso Latino-Americano de Sociología Rural 20-24 de noviembre del 2006 Quito, Ecuador. Disponible en <http://www.alasru.org/cdaldasru2006/poncompletascd.htm>
- Marañón, N. (2001) "La Agricultura de Contrato en el Sector Hortícola Exportador en El Bajío, México". Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para América Latina y el Caribe.
- Nolte, E. (2004a) "Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles. Rubro: bovino". Documento no publicado Lima: IICA-CENI -Ministerio de Agricultura.
- Nolte, E. (2004b) "Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles. Rubro: ovino". Documento no publicado Lima: IICA-CENI -Ministerio de Agricultura.
- Pomareda, C. (2004) "Los productos agropecuarios sensibles ante la apertura comercial en el Perú". Lima: IICA-CENI. Documento no publicado Lima: IICA-CENI - Ministerio de Agricultura. Disponible en <<http://www.iicacrea.org.pe/>>.
- Rebosio, G. (2004) "Pequeña agricultura y libre mercado: Posibles impactos del TLC y el ALCA". Doc. No publicado Lima: Comisión Episcopal de Acción Social-Caritas del Perú.

- Sanguinetti, P. y E. Bianchi (2005) “Liberalización comercial, pobreza y distribución del ingreso en América Latina”. Mimeo. Doc. No publicado Documento preparado para la Corporación Andina de Fomento.
- Sarmiento, S. (2003) “NAFTA and Mexico’s Agriculture”. Hemisphere Focus, vol. 11, n.o 7
- Steffen, C. y F. Echánove (2006): “El Maíz Amarillo Cultivado Bajo Contrato En México 2000-2005” Documento presentado al VII Congreso Latino-Americano de Sociología Rural 20-24 de noviembre del 2006 Quito, Ecuador. Disponible en <http://www.alasru.org/cdaldasru2006/poncompletascd.htm>
- Székely, M. (2005) “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004”. Ponencia presentada al VIII Encuentro de la Red de Desigualdad y Pobreza. LACEA/BID/BM. Puebla: Universidad de las Américas, 8-9 de julio.
- Valdés, A. (2007) “Impacto de los Tratados de Libre Comercio sobre la Agricultura Familiar y Políticas Compensatorias” Síntesis Regional del Análisis de Impacto. Proyecto FAO/BID GCP/RLA/152/IAB. FAO. Santiago de Chile. Mimeo.
- Vargas Mas, C. (2004) “Estudio sobre situación de los productos agropecuarios sensibles. Rubro: trigo”. Documento no publicado Lima: IICA-CENI - Ministerio de Agricultura.
- Winters, L. A., N. McCulloch y A. McKay (2004) “Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far”. Journal of Economic Literature, vol. 42, pp. 72-115.
- Yunez Naude, A. (2006) “México: Políticas Compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC”. Proyecto GCP/RLA/152/IAB. FAO. Santiago de Chile. Mimeo.
- Yunez Naude, A. (2005) “Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector”. Doc. No publicado México. Disponible en <<http://www.sice.oas.org/geograph/north/yunez.pdf>>.
- Yunez Naude, A. y F. Barceinas (2003) “El TLCAN y la agricultura mexicana” Ponencia presentada en el Panel 9 “Saldos del TLCAN en el sector agrícola mexicano” XIX SEMINARIO DE ECONOMÍA MEXICANA Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 14-18 de julio, 2003
- Zegarra, E. y R. Salcedo (2004) “La industria azucarera peruana en el contexto internacional y la posible firma del TLC con los Estados Unidos”. Documento preparado para el MITINCI. Lima. Mimeo.