

# Escenarios de integración del Perú en la economía mundial: un enfoque de equilibrio general computable<sup>1</sup>

Alan Fairlie, Gabriela Cuadra y David Florián – PUCP

La política comercial peruana en la década de 1990, tuvo como objetivo “la liberalización del régimen comercial con el fin de crear incentivos que no produzcan efectos de distorsión y permitan una asignación eficiente de los recursos y promuevan el desarrollo económico en función de las señales del mercado. En consonancia con este objetivo, el Perú utiliza los aranceles como principal instrumento de protección de frontera”<sup>2</sup>.

En consecuencia, se eliminaron las cuotas de importación, las restricciones no arancelarias (salvo excepciones puntuales) y los subsidios a la exportación. Las medidas *antidumping*, así como las medidas compensatorias o de salvaguardia, se usaron escasamente. El enfoque de políticas sectoriales buscaba la neutralidad de los incentivos en las distintas actividades (con algunas excepciones, de actividades que tuvieron incentivos fiscales o aranceles especiales).

Se puede encontrar una exposición detallada de las políticas aplicadas en los *Exámenes de política comercial del Perú*, en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En la edición del año 1994, se enfatiza las políticas de liberalización y apertura, la consolidación arancelaria y el complejo proceso de reformas implementadas a comienzos de los años 1990. En aquella del año 2000, se resalta la continuidad en las políticas y se hace un recuento de los aspectos sectoriales. Asimismo, se muestran algunos datos de la presencia peruana en los distintos procesos de integración<sup>3</sup>.

En la actualidad, existe un debate acerca de cuál debe ser la política comercial que adopte el Perú con el fin de lograr una plena inserción en la economía mundial. Por tal motivo es necesario el desarrollo de un sólido esquema de integración, que sea eficiente

*«En la actualidad, existe un debate acerca de cuál debe ser la política comercial que adopte el Perú con el fin de lograr una plena inserción en la economía mundial.»*



en cuanto a la generación de “nuevo comercio”. Al respecto, son reconocidos los beneficios que la liberalización multilateral trae consigo, mientras que los beneficios de los acuerdos regionales o bilaterales suelen ser puestos en duda<sup>4</sup>.

En general, el tema en discusión se centra en la complejidad existente acerca de las negociaciones que se están llevando a cabo de manera simultánea. Estas poseen diferentes niveles de profundidad, lo que incrementa la discusión respecto de si se debe priorizar acuerdos que implican el establecimiento de un arancel externo común (AEC) –y, por ende, de una unión aduanera (UA)– o el establecimiento de áreas de libre comercio (ALC). Es decir, en la literatura reciente se examina si la consolidación del AEC en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el probable establecimiento de una Zona de Libre Comercio (ZLC) de Sudamérica, que una al Mercosur y a la CAN, serían provechosos para el país, frente al escenario del factible establecimiento de un Área

1/ Resumen del documento homónimo desarrollado en el marco del concurso de investigación CIES 2002, auspiciado por ACIDI-IDRC. Podrá descargar la versión completa de este documento desde <http://www.consortio.org/programa2002.asp>

2/ Organización Mundial del Comercio (2000). *Exámenes de las Políticas Comerciales*. Ginebra: OMC.

3/ *Ibid.*

4/ Bussolo, Maurizio y David Roland-Holst (1999). “Colombia and the NAFTA”, en *Integration and Trade*, N° 9. Buenos Aires: BID-INTAL, setiembre-diciembre, pp. 25-57.



de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir del año 2005<sup>5</sup>.

Por un lado, se dice que el comercio con el mercado andino presenta un patrón netamente manufacturero (más del 80% de las exportaciones hacia la CAN son manufacturas), a pesar de que las exportaciones hacia dicho mercado son alrededor del 8% del total de las exportaciones peruanas. Por otro lado, se dice que el comercio con los países miembros del Mercosur es de tan solo 4%, pero que, al mismo tiempo, el acceso a este mercado generaría importantes econo-

mías de escala que incrementarían los flujos de comercio (Bouzas 2002)<sup>6</sup>.

A diferencia de lo que sucede con los otros bloques regionales, el Perú mantiene con el ALCA, y con Estados Unidos en particular, importantes flujos comerciales (Elmore y de la Puente 1999)<sup>7</sup>. En el año 2001, alrededor del 24,8% de nuestras exportaciones se dirigió a Estados Unidos, manteniéndose dicho mercado como nuestro principal socio comercial. La relación con la Unión Europea también es importante.

Se argumenta que los esquemas de integración regionales representan, en realidad, sistemas proteccionistas debido a las grandes dispersiones que sus esquemas arancelarios plantean: en el caso de la CAN, se tienen 4 escalas (5, 10, 15 y 20%) y en el caso de MERCOSUR, 11 escalas (Abusada y otros 2001)<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, cuando se plantea la posibilidad del establecimiento de la unión de la CAN y el Mercosur para la consolidación de un Área de Libre Comercio de Sudamérica, o la adopción del AEC andino, entran en juego factores como el poder de negociación que podría tener un acuerdo regional ampliado ante otros esquemas de integración como el ALCA o la Unión Europea (García Belaúnde 1997)<sup>9</sup>.

*«...el comercio con el mercado andino presenta un patrón netamente manufacturero (más del 80% de las exportaciones hacia la CAN son manufacturas)...»*

No obstante, la discusión al respecto se ha basado en la determinación de los flujos comerciales potenciales hacia esos mercados, su tamaño o el poder de negociación que se alcanzaría como parte de un bloque ampliado. Además del cálculo de ciertos indicadores de orientación del comercio, en el caso del Mercosur y la CAN.

Anteriormente hemos reflexionado sobre este tema, tomando en cuenta los diversos foros de negociación en los que participamos<sup>10</sup>, inclusive considerando las perspectivas que diversos agentes económicos y sociales tienen al respecto<sup>11</sup>. En tal sentido, se ha realizado importantes trabajos con perspectivas similares o complementarias (principalmente con respecto a la integración andina<sup>12</sup>).

- 5/ Garay, Luis (2001). "La Comunidad Andina frente a las negociaciones del ALCA", en Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert (editores). *Las Américas sin barreras: negociaciones comerciales de acceso a mercados*. Washington, D.C.: BID.
- 6/ Bouzas, Roberto (2002). "El Mercosur diez años después: proceso de aprendizaje o deja vu?", en *Boletín CEMLA*, vol. XLVIII, N° 1. Buenos Aires: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-CEMLA, pp. 30-44.
- 7/ Elmore, Victoria y José Antonio de la Puente (1999). "Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA", en Fairlie, Alan (editor). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- 8/ Abusada, Roberto y otros (2001). *Integrando el Perú al mundo*. Lima: CIUP-IPE.
- 9/ García Belaúnde, José Antonio (1997). "El Perú en el grupo andino 1992-1997: los años difíciles", en *Socialismo y Participación*, N° 78. Lima: CEDEP.
- 10/ Fairlie, Alan (editor) (1999). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima: Fundación Ebert.
- 11/ Fairlie, Alan (1997). *Las relaciones Grupo Andino Mercosur: opciones de integración para el Perú en un contexto de apertura*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- 12/ Véase: Rojas, Jorge (1997). *La política comercial peruana reciente*, Serie Documento de trabajo N° 139. Lima: CISEPA, PUCP; Araoz, Mercedes y otros (2001). *Factores limitantes de la inversión extranjera en el Perú*. Lima: CIUP; y Vega, Jorge (1997). "Foreign Trade Policy and Economic Integration Policy in Peru: Analysis of a Dilemma", en Jatar, Ana Julia y Sydney Weintraub (editors). *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Interamerican Dialogue.

Una lectura totalmente diferente se puede encontrar en autores como Abusada y otros (2001) y Boloña e Illescas (1997)<sup>13</sup> quienes, de una u otra manera, participaron activamente en la implementación de las políticas de liberalización y apertura en los años 1990.

Un tema de debate central es si los problemas que afrontaba el Perú eran por pertenecer al acuerdo andino o si eran, más bien, por falta de participación en los diferentes mecanismos comerciales del acuerdo de integración andino. Los resultados claramente favorables para Colombia y desfavorables para el Perú, sugieren la segunda hipótesis<sup>14</sup>.

Además, se ha mostrado que la inversión extranjera no se concentró en los países más liberales de la CAN<sup>15</sup>. Por el contrario, un conjunto de empresas relocalizaron inversiones del Perú hacia otros países vecinos, como consecuencia del virtual arancel plano implementado en el Perú (Araoz y otros, 2001).

También se ha probado el papel importante que desempeña el acuerdo de integración en cuanto a las exportaciones de mayor valor agregado, y la relación de complementariedad con el comercio extrarregional. Ello sugiere que los costos de desviación de comercio, que se atribuían a la pertenencia del acuerdo, no son significativos<sup>16</sup>.

La presente investigación pretende ir más allá de estos análisis, en su mayoría de equilibrio parcial, con la finalidad de complementarlos. Se busca cuantificar los efectos, tanto sobre los diferentes sectores productivos del Perú como sobre el bienestar de los agentes, ante posibles escenarios de integración, tomando en cuenta la interrelación existente entre los distintos mercados y agentes en una economía.

Estudios como estos pretenden proveer insumos para la política comercial y las negociaciones comerciales internacionales del país. Al mismo tiempo, pretenden servir de instrumento para los negociadores internacionales y del sector privado, en un contexto en el que coexisten una multiplicidad de foros.

De este modo, en la presente investigación se empleó un modelo de equilibrio general computable multirregional y multisectorial. A través de él se simuló diversos escenarios, con el fin de analizar cuál es la opción de política más recomendable en términos de eficiencia y bienestar para cada uno de ellos. Los escenarios analizados son: la consolidación de la Zona de Libre Comercio de la Comunidad Andina, la implementación de la Zona de Libre Comercio de Sudamérica, la concreción del ALCA, el acuer-

do bilateral con Estados Unidos, una eventual zona de libre comercio con la Unión Europea y el libre comercio mundial.

Los principales resultados obtenidos, así como las recomendaciones de políticas obtenidas sobre la base de los primeros, se resumen en la siguiente sección<sup>17</sup>.

## ***Principales resultados y recomendaciones de política***

Los escenarios que representan acuerdos multilaterales (Libre Comercio Mundial) y hemisféricos (ALCA y ALCA-U.E.) son los que generarían un mayor impacto en la economía peruana, tanto en términos agregados como sectoriales.

En general, las opciones bilaterales presentan resultados menos importantes que los anteriores, pero de mayor magnitud que el impacto que producirían los escenarios que involucran a los países andinos y sudamericanos. Esto sugiere la necesidad de no descuidar las negociaciones del ALCA y los distintos bloques regionales y extrarregionales.

*«En el año 2001, alrededor del 24,8% de nuestras exportaciones se dirigió a Estados Unidos, manteniéndose dicho mercado como nuestro principal socio comercial.»*

Estos resultados son similares a los que obtiene el CEI (2001)<sup>18</sup> para la Argentina, y Laens y Terra

13/ Boloña, Carlos y Javier Illescas (1997). *Políticas arancelarias en el Perú: 1980-1997*. Lima: Instituto Peruano de Libre Mercado.

14/ Fairlie, Alan (2002). "Algunos desafíos de la integración andina". Lima: PUCP.

15/ Fairlie, Alan y Gabriela Cuadra (2003). *Inversión extranjera directa en la Comunidad Andina*. Lima: Derecho Comunitario Andino, Fondo Editorial PUCP.

16/ Rico, Víctor (1999). "La Comunidad Andina", en Fairlie, Alan (editor). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima: Fundación Ebert.

17/ Para los lectores interesados en el desarrollo del modelo, remitirse a la versión completa del documento.

18/ Centro de Economía Internacional (2001). *Alternativas de integración para la Argentina: un análisis de equilibrio general*. Buenos Aires: CEI.

*«En términos sectoriales, los acuerdos multilaterales o hemisféricos generarían que la producción y exportación de textiles, manufacturas livianas y ganadería-silvicultura-pesca se ubiquen entre los sectores que presentarían mayores tasas de crecimiento...»*

(2000)<sup>19</sup> para Uruguay y el Mercosur, ya que mientras más amplios son los acuerdos, mayores serán los beneficios estimados. Esto sugiere la pertinencia de realizar negociaciones considerando los diferentes mercados y países con los que se relaciona el Perú, evitando cualquier unilateralización.

En este punto, vale la pena señalar que ya existe virtualmente una zona de libre comercio andina y que se está avanzando con los países del MERCOSUR la implementación de un acceso a mercados sustantivos. En general, los escenarios que involucran a los países andinos y sudamericanos presentan resultados modestos. Sin embargo, gran parte de los sectores muestra resultados favorables, a diferencia de otros escenarios donde, si bien las ganancias son mayores, existen sectores que presentan contracciones en materia de producción y exportación, aun en el largo plazo.

Asimismo, dado que se asume que los países de la Comunidad Andina han iniciado un proceso de liberalización, es razonable que las estimaciones capten menores impactos que en otros escenarios, en los que recién se consoliden las preferencias otorgadas en el contexto de la liberalización que se produzca.

Específicamente, se encuentra que la Comunidad Andina tendría mayores ganancias en el acuerdo hemisférico que en la negociación de una Zona de Libre Comercio Sudamericana. En este último caso, esto se debería a que la Comunidad Andina goza de acuerdos preferenciales, mayores a los que tiene el Mercosur. Laens y Terra (2000) encuentran algo similar para el Mercosur

En términos sectoriales, los acuerdos multilaterales o hemisféricos generarían que la producción y exportación de textiles, manufacturas livianas y ganadería-silvicultura-pesca se ubiquen entre los sectores que presentarían mayores tasas de crecimiento, tanto en el corto como en el largo plazo. Asimismo, en el corto plazo, los sectores más perjudicados en dichos acuerdos serían manufacturas pesadas, minería y metales.

De este modo, hemos podido observar que existen sectores cuya producción y ventas al exterior se reducen en el corto y mediano plazo, es decir, en las variantes relacionadas con salarios rígidos y rendimientos constantes a escala. No obstante, al incorporar acumulación de capital y externalidades relacionadas con el comercio (largo plazo), muchos de estos sectores revierten esta tendencia.

Para el caso del impacto que generarían tanto el bilateral Perú-Estados Unidos como el bilateral Perú-U.E., se encuentra que comparten muchas similitudes. Ambos acuerdos intensifican el comercio y la producción de manufacturas livianas, ganadería-silvicultura-pesca, textiles, y de ciertos subsectores agrícolas (en especial vegetales y frutas). No obstante, en el caso del acuerdo con Estados Unidos, el sector más beneficiado sería el de textil-confecciones, mientras que en el caso del acuerdo con la U.E., sería el de manufacturas livianas.

Entre los acuerdos Sur-Sur, el que generaría mayores beneficios en materia de producción y exportaciones para el Perú sería el escenario de la Zona de Libre Comercio Andina. Un hallazgo recurrente en estos tres escenarios, es que las exportaciones que más se dinamizarían serían aquellas con mayor valor agregado.

Además, se ha encontrado que dados los impactos en materia de producción y exportaciones, no existen muchas diferencias entre firmar un acuerdo bilateral entre Perú y Mercosur y firmar un acuerdo de consolidación de la Zona de Libre Comercio de Sudamérica. Sin embargo, cabe mencionar que una de las limitaciones que presenta el modelo es la no incorporación de variables cualitativas, que ponderen el nivel o poder de negociación que puede adquirirse con una negociación en bloque.

Asimismo, encontramos que si bien se produce un importante crecimiento de las exportaciones, las importaciones tienden a crecer más (con algunas excepciones). De otro lado, la previsible caída de la recaudación tributaria es significativa, bordeando en varios escenarios el 1% del PBI actual.

19/ Laens, Silvia y María Inés Terra (2000). "Efectos del perfeccionamiento del MERCOSUR sobre el mercado de trabajo de Uruguay: un ejercicio de simulación usando un modelo CGE", en *Revista de Economía*, vol. 7, N° 2, segunda época. Montevideo: Banco Central del Uruguay, noviembre, pp. 91-134.

Para el caso del Perú, inclusive trabajos como el de Light (2003)<sup>20</sup>, que reporta una caída del bienestar, encuentran que nuestro país es la nación andina que mayor incremento de exportaciones presenta en un eventual acuerdo hemisférico.

Para Diao y otros (2002)<sup>21</sup>, si se conformara el ALCA, el Perú aparece con resultados positivos en el PBI, después de Colombia y el resto de la Comunidad Andina. En el caso de las exportaciones, después de América Central y Colombia.

En cambio, las estimaciones de Monteagudo y Watanuki (2002)<sup>22</sup> muestran al Perú como el que mayor incremento de exportaciones tendría entre todos los países andinos. La diferencia con nuestro trabajo radica en los ratios bastante elevados que reporta en el escenario CAN-Mercosur y Perú -Mercosur (con Argentina y Brasil, principalmente).

*«...tanto el bilateral Perú-Estados Unidos como el bilateral Perú-U.E. intensifican el comercio y la producción de manufacturas livianas, ganadería-silvicultura-pesca, textiles, y de ciertos subsectores agrícolas...»*

Por otro lado, en lo que respecta al sector agrícola, las simulaciones de largo plazo asociadas con el establecimiento del ALCA, Libre Comercio Mundial, ALCA-U.E., TLC Perú-EE.UU. y TLC Perú-U.E., muestran como resultado que la producción y las exportaciones de este sector se incrementan. Este resultado estaría explicado fundamentalmente por el crecimiento de los subsectores "vegetales frutas" y "otros productos agrícolas", relacionados con la agroindustria y la producción de flores. En tanto, la producción y la escasa exportación del subsector cereales (arroz, trigo, maíz, etc.) disminuirían, viéndose perjudicadas.

Estos resultados sectoriales implican que el patrón de inserción internacional del país no se modifica, manteniéndose con especialización en materias primas y uso intensivo de recursos naturales a escala global, y un mayor componente manufacturero a escala regional.

En términos de bienestar, son también los acuerdos multilaterales y hemisféricos los que representarían



el primer mejor, mientras que acuerdos bilaterales con Estados Unidos y U.E. representarían un segundo mejor tanto para el país en su conjunto, como para la mayoría de países de Sudamérica. Este resultado se encuentra para todas las variantes del modelo, es decir, tanto para el corto plazo como para el largo plazo.

Si consideramos los resultados en términos de las variantes del modelo, encontramos que a medida que se incorporan las distintas variantes del modelo, el impacto de cada acuerdo se incrementa notablemente en magnitud. Por lo tanto, los resultados obtenidos en esta investigación concuerdan con el hecho de que los modelos CGE de primera generación producen efectos agregados pequeños en relación con los modelos CGE de generaciones posteriores, los cuales incorporan cuestiones dinámicas y de mediano y largo plazo.

Si observamos los resultados para los demás países que integran la agregación, el escenario correspondiente al Libre Comercio Mundial produciría el mayor impacto, seguido del ALCA, tanto en términos de crecimiento de exportaciones como de crecimiento del PBI y bienestar. La Zona de Libre Comercio de Sudamérica produciría efectos positivos, pero de

20/ Light, Miles (2003). *Acuerdo de Libre Comercio de las Américas: impactos económicos en la Comunidad Andina*. Caracas: Secretaría General de la CAN.

21/ Diao, Xinshen y otros (2002). *Scenarios for Trade Integration in the Americas*. Washington, D.C.: IFPRI.

22/ Monteagudo, Josefina y Masakazu Watanuki (2002). "Regional Trade Agreements for Mercosur: An Analysis of the FTAA and the FTA with the European Union using a CGE Model". Washington, D.C.: IDB.

*«Estos resultados sectoriales implican que el patrón de inserción internacional del país no se modifica, manteniéndose con especialización en materias primas y uso intensivo de recursos naturales a escala global...»*

menor magnitud que aquellos generados por los dos escenarios anteriores.

Solo en el caso de la variante más simple del modelo, se encuentra que el Libre Comercio Mundial generaría pérdidas en el bienestar. A medida que se toma en consideración cuestiones relacionadas con el largo plazo, los efectos se tornan positivos.

Los resultados positivos de nuestro trabajo coinciden con los hallazgos de los estudios de Monteagudo y Watanuki (2002), del BID y de Diao y otros (2002). El CEI encuentra datos negativos para el ALCA en el escenario de rendimientos constantes a escala, sien-

do el Mercosur la plataforma más conveniente. Ello no se desprende de nuestro análisis para el caso peruano. También hay una contradicción con el estudio de Light (2003) para Colombia y la Comunidad Andina, que muestra resultados predominantemente negativos.

En suma, los resultados sugieren la necesidad de una estrategia de inserción internacional y de negociaciones comerciales integrales. Nuestra diversificación relativa de comercio exterior lo permite y las iniciativas de negociación simultánea con Estados Unidos, ALCA, U.E., Tailandia y la región asiática son estrategias en el buen camino, según los resultados de esta investigación.

*«...las iniciativas de negociación simultánea con Estados Unidos, ALCA, UE, Tailandia y la región asiática son estrategias en el buen camino, según los resultados de esta investigación.»*