

## **LOS DILEMAS CENTRALES PARA EL DESARROLLO NACIONAL**

*Pedro Francke*

*Una forma de analizar el TLC es viendo los distintos temas que este incluye. El grado de facilidad que se da a las exportaciones peruanas a los EEUU – incluyendo las barreras fitosanitarias y técnicas que son claves-, los problemas con las importaciones de productos subsidiados por ellos, los efectos de las patentes sobre precios de los medicamentos, los límites que quieren imponer a nuestras industrias culturales, las nuevas reglas para defender sus inversiones, son algunos de los temas críticos.*

Pero hay una visión mayor que es necesaria. La suma de las partes no es igual al todo. Los cambios en todos esos asuntos van a tener efectos permanentes no sólo en esos ámbitos, sino sobre algunas de las grandes problemáticas, de los temas más de fondo, que enfrenta el Perú. Pretendemos en este artículo un intento de abordar esa discusión.

### **¿Con el TLC se promueve los sectores que pueden modernizar al país?**

Al facilitar las exportaciones al mercado norteamericano, el TLC promoverá algunos sectores, los que de acuerdo a la historia reciente, son básicamente los textiles y la agroexportación (espárragos y frutales principalmente). Está por verse cuánto realmente los beneficiará, considerando que: (i) no se ha cerrado la negociación en ninguno de estos temas, el espárrago sigue de rehén ya que EEUU solo ha ofrecido desgravarlo en un plazo de 12 años, (ii) las barreras fitosanitarias pueden ser muy duras y discrecionales; (iii) la agroexportación también se destinan en una alta proporción a otros mercados - en especial el europeo -, (iv) que en los textiles China e India están entrando al mercado mundial con mucha fuerza; (v) EEUU firmará TLCs con otros países, reduciendo la ventaja de nuestros productos.

Pero supongamos, como parece razonable, que esos sectores se verán beneficiados con un acceso con menos barreras y asegurado al mercado norteamericano. La pregunta central es: ¿son estos los sectores que pueden liderar un desarrollo productivo sostenido? Por el lado de los textiles, hay que considerar su escaso nivel de avance tecnológico (a nivel mundial) en las últimas décadas, que la han llevado precisamente a re-localizarse en el tercer mundo. Sin embargo, a pesar de ello es un sector industrial, las confecciones tienen un nivel de valor agregado superior a la mayoría de nuestras exportaciones, podrían encadenarse con materias primas peruanas (algodón y lanas) que podrían mejorar su calidad y productividad, y hay espacio todavía para buscar exportar prendas de mejor calidad y precio. Es también un sector intensivo en empleo y centralmente de capital nacional, incluso con una buena parte de pequeñas y medianas empresas (aunque éstas se dirigen más al mercado interno).

Por el lado de la agroexportación, esta sigue siendo una actividad primario-exportadora, que se sustenta fundamentalmente en una calidad de suelos y clima

especial de la costa peruana, y que tiene por tanto un límite muy definido en cuanto a su crecimiento. Sin embargo, debido a las demandas de calidad y oportunidad, es una actividad crecientemente tecnificada, con procesos encadenados en su producción agropecuaria, manejo post-cosecha y comercialización rápida, y que puede tecnificarse aún más en el futuro en virtud de un mercado mundial de sectores medios que demanda cada vez más productos frescos y variedad de sabores. Tiene también la ventaja de estarse desarrollando de manera diversificada en cuanto a productos y mercados, ser de capital nacional mayoritariamente y quizás poder tener externalidades o *spillovers* tecnológicos hacia otros sectores agropecuarios.

Lo cierto es, además, que fuera de estos sectores, la minería y el turismo, no hay casi otras actividades productivas dinámicas en los últimos años destinadas a la exportación. Así que más nos vale empujar lo que tenemos activo y moviéndose. El Estado debería estar apoyando más fuertemente a estos sectores, en particular en cuanto a comercialización en otros mercados. Son embargo, no se puede dejar de poner una nota de precaución respecto de los claros límites que parece tener el crecimiento en estos sectores de textiles y agricultura no tradicional.

El riesgo del TLC está en la posibilidad de que se abran las patentes a la biodiversidad genética, rubro en el que el Perú tiene grandes riquezas. El desarrollo del conocimiento tiene en la genética uno de sus grandes avances actuales, y es muy probable que las industrias que se desarrollan alrededor del aprovechamiento de esta riqueza, sobretodo para usos medicinales, tengan un gran impulso en las décadas venideras. Sin embargo, debe anotarse que el TLC difícilmente va a establecer con claridad las posibilidades de patentar esta diversidad genética, quedando todavía abierto un terreno amplio de disputa en los siguientes años a nivel internacional al respecto. Por otro lado, esta es sólo una posibilidad, en relación a la cual el Perú ha hecho muy poco para aprovecharla.

### **¿El TLC reducirá la exclusión económica y social? ¿Una mayor exclusión podría ser compatible con la modernización?**

A estas alturas de la negociación y considerando los TLCs previos de EEUU con otros países, está claro que el TLC beneficiaría a un sector exportador, a pesar de todo, relativamente reducido. Los textiles podrán crecer algo más pero difícilmente mucho más, dada la competencia de China e India. La agroexportación seguirá desarrollándose, en parte hacia otros mercados, pero tiene también límites por los recursos naturales (suelos y aguas) existentes. A pesar de ello, ambos sectores – textiles y agroexportación – son intensivos en empleo, y por ello tienen un efecto importante, a pesar de que hasta ahora las condiciones salariales y laborales no han mejorado y la agroexportación, que ya vende mil millones de dólares anuales, mantiene básicamente contratos informales sin derechos ni seguridad social. Sin embargo, todos los enfoques existentes sobre la economía consideran que el desarrollo de sectores intensivos en empleo con mayor productividad a la del

sector de supervivencia, implicarán una mejora en los ingresos de los trabajadores.

Empero, por otro lado el TLC tendrá efectos fuertes que agravarán la pobreza, aumentando el precio de las medicinas y reduciendo los precios de los productos agropecuarios debido a la competencia de productos estadounidenses enormemente subsidiados. La recaudación del estado se verá afectada por la reducción de aranceles; pero no solo eso, ya que la mayor integración comercial y financiera limita las posibilidades de gravar al capital, de tal manera que las posibilidades de realizar políticas sociales se limitan. Las exigencias de la competitividad internacional ponen presión sobre las regulaciones y derechos laborales vigentes. Estos efectos son mucho más fuertes que los efectos positivos sobre el empleo. En la cuenta de Bruno Seminario, el TLC crea 80 mil empleos y destruye 60 mil, dejando un saldo positivo de 18 mil. Pero dentro de los 80 mil están los ya creados por el ATDPEA, y dentro de las pérdidas debe añadirse los efectos debidos a la sustitución de consumo al reducirse el precio del trigo y otros. En otra cuenta, el TLC beneficia a 60 mil hectáreas exportadoras frente a 2 millones para el mercado interno. En una u otra perspectiva, si a ello se suman otros temas impactados por el TLC– el efecto de las patentes sobre agroquímicos y otros productos aumentando sus precios, los efectos sobre la cultura nacional al impedirse la defensa de las llamadas “industrias culturales”, los efectos sobre pymes vía compras estatales en las cuales tendrán que competir con la producción estadounidense, el mayor premio en el mercado laboral a la educación de calidad y a saber un lenguaje extranjero – parece claro que el TLC aumentará la desigualdad y la exclusión.

La cuestión más de fondo es si el país puede seguir adelante con un proyecto de modernización excluyente y si las tensiones sociales y políticas que ello genera son soportables, dado que la gobernabilidad no empieza a crujir como en Ecuador y Bolivia. Es una pregunta desde luego abierta. Cabe añadir al respecto que, al evaluar el TLC, no solo hay que valorar el efecto neto, sino si los perdedores no son los más pobres, si el ajuste por el que pasarán será traumático y si ello no tendrá efectos críticos sobre la gobernabilidad democrática (85% de los peruanos considera que el gobierno “por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio”, porcentaje que es el más alto de Latinoamérica, Latinobarómetro 2004).

### **El TLC: ¿Requiere o facilita la reforma del estado?**

Aprovechar el TLC y acomodarnos a sus efectos requeriría un estado mucho más eficiente. Por un lado, necesitamos que apoye mucho más la competitividad de nuestros productos y cadenas productivas. Por otro lado, tendría que compensar masivamente los efectos negativos. Todo esto, en medio de una situación en la que el estado verá más difícil obtener ingresos tributarios. La exigencia es fuerte.

Frente a ello, hay dos posturas. La primera plantea que es bueno el reto, porque éste nos hará reaccionar. Según esta versión, ante la exigencia que el TLC nos

plantea, el estado peruano se verá “obligado” a ponerse las pilas. El problema con esta interpretación es que, igual que cuando el Presidente Toledo habla de estar “condenado a no fracasar”, tal visión no tiene mayor sustento en la historia peruana. Hemos enfrentado los retos de las exigencias de la deuda externa y los shocks externos, de la violencia política, del autoritarismo y el golpe, y por lo general no nos ha ido tan bien. El reto de la exclusión, en particular, es uno que sigue pendiente. No queda claro porque con el TLC podría ser diferente y constituirse en un reto que haga que la actitud del estado y la sociedad peruana cambie.

La otra postura es la de que “no estamos preparados” para un TLC. La debilidad de esta posición está en que tampoco sabemos cuando lo estaremos, ni exactamente que sería “estar preparados”.

Mas bien me parece que el tema de la reforma del estado y el tema del TLC están sin duda conectados, pero la conexión no es tan simple. El TLC no nos plantea nuevos retos; son los mismos retos pero más exigentes. La reforma del estado es una necesidad con o sin TLC. Sin embargo, debe tenerse en cuenta las grandes dificultades que tendría el estado peruano para adecuarse a los cambios introducidos por el TLC con la rapidez requerida. En este aspecto, sin duda una comparación con México o Chile nos mostraría en amplia desventaja dado el mucho mayor desarrollo del estado de esos dos países.

En otra dimensión, viendo la gobernabilidad democrática, como sabemos el TLC reduce los márgenes de decisión de la democracia. La aprobación con desconocimiento de la mayoría de su significado sería un paso más en la deslegitimación de la política. Si a ello se suma que, por muchos años más, las posibilidades del estado y la sociedad peruana de decidir su rumbo económico se va a ver aun más recortado, mientras que se ratifica la dominación de los Estados Unidos sobre los asuntos económicos y políticos mundiales, el efecto del TLC sobre la democracia puede ser corrosivo.

### **¿El TLC nos coloca mejor en el mundo?**

Desde luego, la postura pro-TLC es que sí, que esta es una oportunidad única que no debemos dejar pasar: la de ser más socios que otros con el accionista mayoritario del mundo. Sin embargo, aunque el Perú está claramente en la esfera política y militar de los EEUU, nuestro comercio está bastante diversificado y los EEUU no son sino una tercera parte del total de nuestro comercio. Por otro lado, dados los elevados niveles de déficit fiscal y externo de los EEUU, ¿ es tan buena la “estrella” americana en estos momentos?

La suscripción del TLC claramente nos aleja de otros bloques, incluyendo el sudamericano, pero también el europeo y el asiático. No nos impide avanzar relaciones con esos otros países, pero afirma claramente una postura pro-norteamericana. Y va a tener efectos muy limitantes, sobre la Comunidad Andina (y la Sudamericana), ya que limita una serie de instrumentos y posibilidades de

política, en relación a ventajas comerciales entre los socios, tratos a las inversiones, política frente a la propiedad intelectual, integración a otros bloques, etc.

Una pregunta que cabe hacerse aquí es si en la negociación estamos obteniendo lo suficiente por privilegiar a los EEUU y debilitar estos lazos con otros bloques regionales, considerando además los otros intereses de los Estados Unidos que están en juego: el control de la coca y el narcotráfico, la seguridad continental debido a los conflictos armados en Colombia y la inestabilidad en la región andina, y el interés de ir ganando mejores posiciones en una negociación mundial en torno a los temas de propiedad intelectual, inversiones y servicios.

Más allá del desarrollo de las negociaciones, la pregunta de si el TLC nos coloca mejor en el mundo es difícil. Creo que hay dos elementos a considerar en esta: 1) cuánto debemos privilegiar una relación con EEUU antes que países de la región y otros bloques; 2) que tipo de relación quisiéramos tener con los EEUU. Frente a lo primero, parece claro que, dado que estamos en el “patio trasero” y ya tenemos una alta dependencia de los Estados Unidos, que es la potencia dominante en un nuevo mundo unipolar, estratégicamente nos conviene mantener una diversificación de relaciones importante. En segundo lugar, la relación con los Estados Unidos no debe verse como limitada al aspecto comercial-económico, como aparece en el TLC, sino que debe incluir una agenda mucho más amplia, incluyendo tanto los temas estrictamente políticos (seguridad hemisférica, narcotráfico, democracia, asimetrías y cooperación). Ocultar estos temas, que son de interés de los EEUU, nos lleva a privilegiar una relación en la que la otra parte tiene todas las de ganar.

### **El gobierno y los partidos frente a estos dilemas**

Los grandes dilemas atañen a la estrategia de desarrollo del país, es decir, a una mirada de largo plazo en relación a lo que queremos ser y cómo lo construimos. Lamentablemente, la discusión de estos grandes temas no ha estado presente en las presentaciones que ha hecho el gobierno en relación al TLC, mucho menos en su propaganda. Tampoco ha sido motivo de reflexión y toma de posición por parte de los principales partidos políticos.

Más allá de una posición propagandística a favor del TLC, o en contra de éste, en función de visiones simplistas de la realidad o de datos aislados, una reflexión profunda sobre el significado del TLC para el desarrollo nacional es imprescindible. Aunque tarde, todavía estamos a tiempo.

Para ello, es necesario previamente discutir algunas grandes líneas en relación al desarrollo nacional. Sin una visión de qué sectores económicos pueden modernizar el país, de la gravedad del problema de la exclusión y sus enormes efectos sobre distintos aspectos de la vida nacional, de los problemas en la configuración y funcionamiento del estado y de nuestra ubicación en el mundo, no

se puede tener una visión de desarrollo. Y sin visión de desarrollo, no se puede discutir ni decidir adecuadamente, ni sobre el TLC ni sobre los principales temas de la agenda política nacional.