

VISIÓN CRÍTICA DE LA AGRICULTURA CHILENA Y SUS POLÍTICAS*

**L. Felipe Errázuriz S. y
Eugenia Muchnik**

En este trabajo se entrega una descripción y un análisis de la evolución del sector agrícola chileno desde 1985 a la fecha, con especial énfasis en los acontecimientos registrados en los últimos años. Los autores señalan que el rápido crecimiento experimentado por el sector en la segunda mitad de la década de los años ochenta fue consecuencia directa del fuerte aumento en el nivel del tipo de cambio real y de la protección recibida en los cultivos tradicionales. Posteriormente, desde fines de esa década hasta hoy, la caída sostenida en el nivel de

LUIS FELIPE ERRÁZURIZ SOTOMAYOR. Ingeniero Agrónomo, Pontificia Universidad Católica de Chile, especialidad en Economía Agraria. Programa de Estudios Superiores en Administración de Empresas (ESAE), Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Evaluación de Inversiones en la Facultad de Agronomía de la P. Universidad Católica de Chile. Miembro del comité editor de la revista *Panorama Económico de la Agricultura*.

EUGENIA MUCHNICK. Ph. D. y M.A. en Economía, Universidad de Minnesota (Minneapolis, EE. UU.). Magister en Economía, Escolatina, Universidad de Chile. Bachiller en Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Desde 1987 a la fecha es Profesora Titular de Economía Agraria, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, P. Universidad Católica de Chile. Miembro del Comité Editor de la revista *Panorama Económico de la Agricultura*. Miembro del Comité Técnico Asesor del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) y consultora del Banco Mundial, Proyectos sobre Políticas Comerciales Agrícola y Forestal en Chile.

* Trabajo presentado en seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos el 30 de enero de 1996.

Estudios Públicos, 61 (verano 1996).

ambas variables, el éxito obtenido con las exportaciones del subsector frutícola en los mercados externos y las mayores importaciones de productos agrícolas han determinado una caída en la rentabilidad y una desaceleración del ritmo de crecimiento sectorial. En este nuevo período, observan los autores, el sector privado ha centrado una buena parte de su acción pública en solicitar a las autoridades medidas especiales de apoyo para mejorar la rentabilidad del sector, procurando la exclusión de la mayor parte de los productos de la agricultura tradicional de los acuerdos de comercio que el país se encuentra negociando. La autoridad sectorial se ha hecho parte en un gran número de estas peticiones, intentando aumentar su intervención en el sector más allá de lo aconsejable dentro del modelo económico vigente, y mezclando políticas sectoriales con aquellas que debieran ser parte de las políticas de gasto social del Estado. En especial, se señala el problema que encierran algunas políticas de apoyo a la pequeña agricultura al forzar la mantención de pequeños productores, no viables económicamente, en el sector agrícola, lo cual se contraponen con la tendencia hacia la expansión del tamaño de los predios para capturar mayores economías de escala y ser más competitivos a nivel internacional.

Los autores sostienen que los rumbos escogidos por el sector privado, representante de la agricultura tradicional, y por el sector público detienen la modernización del sector y favorecen una incidencia cada vez mayor del Estado en las decisiones de producción, a la vez que se despreocupan del nivel de bienestar de los consumidores. Finalmente, se concluye que, aparte de algunas políticas puntuales, la modernización futura del sector está condicionada a que se continúe avanzando en el proceso de integración del país con otros mercados, que se flexibilice el uso de mano de obra y que el Estado permita que los privados asuman los riesgos propios de la actividad agrícola, limitando sus funciones a su rol netamente subsidiario.

En junio de este año, la editorial de la “Revista del Campo” del diario *El Mercurio*, en el número 987, declaraba: “ la agricultura está sufriendo una crisis que ya no admite discusión. Todos en el sector público y privado están de acuerdo que existe (...)”. Esta situación llevó a todos los gremios del sector a unirse y convocar un encuentro de agricultores para el 5 de julio en la ciudad de San Carlos, Ñuble. Se estima que éste fue un acto masivo de los agricultores, sin precedentes en la historia chilena, con una participación que se estimó entre 20 y 30 mil personas.

Se ha dicho, con posterioridad, que es necesario definir claramente una política y reglas del juego estables en el tiempo; pero, en último término, lo que pide el sector agropecuario es “un esfuerzo nacional para recuperar la agricultura”.

Al respecto, es necesario dar una mirada fría a la situación de la agricultura chilena, tomando en consideración que esta actividad, al igual que cualquiera otra, debe enmarcarse dentro del modelo económico que se aplica actualmente en el país, sin desconocer sus características propias.

Cabe decir, ante todo, que resulta poco usual que se hable de crisis de un sector cuando su producto sigue creciendo. Se ajusta más a la realidad del sector hacer referencia a un deterioro en su rentabilidad. No obstante esto, es importante determinar si la menor rentabilidad que se viene observando en los últimos años es consecuencia de factores coyunturales, que requieren de la implementación de políticas específicas para su solución, o responde más bien al proceso normal de desarrollo de un país como Chile.

Este estudio proporciona un diagnóstico de la situación actual del sector y sus perspectivas futuras. A partir de los resultados obtenidos en dicho análisis, se discuten las políticas sectoriales y las propuestas de cambio que han surgido como respuesta a las presiones del sector privado y a la propia visión del sector público. Como parte de esta discusión, se señalan los elementos de la política sectorial que deben mantenerse en el futuro, y aquellos que, de persistir, evitarán la modernización y ajuste del sector ante los nuevos escenarios previstos para los próximos años.

Dada la amplitud del tema analizado, se ha optado en este informe por excluir del análisis a los sectores agroindustrial y forestal, los que son mencionados sólo en la medida en que su desempeño afecte directamente la evolución del sector agropecuario.

La política sectorial

A partir de las reformas económicas de mediados de los años setenta, la política agraria fue casi inexistente, debido a la decisión deliberada de la autoridad de mantener una neutralidad entre las políticas aplicadas a los diferentes sectores económicos.

En general, la política sectorial, hasta los inicios de la década de los 80, se limitó a la investigación y transferencia tecnológica a través de INIA e INDAP, a la protección sanitaria mediante el SAG, a otorgar créditos a los pequeños productores por intermedio de INDAP, y a una breve intervención estatal en los precios del trigo. En el sector forestal se instauró a partir de

1974 un subsidio a la plantaciones forestales (DL 701), que durante el período 1974-1992 asignó un monto total acumulado de US\$ 86 millones al sector.

A raíz de la crisis económica de principios de los años ochenta, se introdujeron ciertas políticas adicionales que aumentaron el grado de intervención estatal en el sector. Nacieron así las bandas de precios de trigo, aceites vegetales y azúcar, a las cuales, a comienzos de los años noventa, se agregó la banda de precios para la harina de trigo.

La política de bandas de precios ha consistido en la fijación de un piso y un techo al costo de importación, tomando como referencia los precios internacionales de los años anteriores. Esto se traduce en la determinación de sobretasas o rebajas arancelarias si es que el costo real de importación se ubica por debajo, o sobre, el piso o techo respectivos. El objetivo inicial de las bandas de precios fue suavizar las fluctuaciones de los precios domésticos que ocurren entre el momento que el productor nacional toma la decisión de producción y el momento en que cosecha, debido a las variaciones de los precios internacionales.

A comienzos de los años ochenta, además, se instituyó un poder comprador, principalmente de trigo, que actualmente corresponde a COTRISA. El objetivo original de este poder comprador fue evitar que los precios domésticos del cereal se desvincularan de su costo mínimo de importación, dado por el piso de la banda, especialmente en la época de cosecha, debido a la presunción de la existencia de poderes oligopsonicos en la industria molinera.

Una medida adicional que se introdujo a fines de 1985 fue la ley 18.450, con el fin de fomentar la inversión privada en obras menores de riego y drenaje.

Por último, el sector agropecuario se ha beneficiado frecuentemente con la política global de atenuación de distorsiones en los precios internacionales. En efecto, se han aplicado sobretasas arancelarias (harina de trigo, leche, etc.), valores aduaneros mínimos (leche, harina de trigo, arroz y maíz), y derechos compensatorios sobre algunos productos importados (leche de origen polaco, azúcar de origen argentino). El efecto final de la aplicación de estas medidas es que los productos beneficiados han recibido, durante algunos años, un nivel de protección nominal superior al arancel general uniforme.

No obstante las políticas agrícolas mencionadas, puede afirmarse que el sector agrícola se ha desenvuelto en un ambiente de baja intervención estatal, creciendo tanto el sector exportador como el sector sustituidor de importaciones.

Desempeño del sector agrícola

a) Evolución del producto silvoagropecuario

Después de la recesión de comienzos de los años 80, la producción silvoagropecuaria creció a un ritmo superior a los niveles de crecimiento tradicionales del sector en Chile, mucho más allá de una simple recuperación de la crisis. Así, por ejemplo, en el período 1986-1990 el sector creció a una tasa promedio de 8,2% anual, superior incluso al crecimiento de 6,5% del Producto Total (Cuadro N° 1). A pesar de que no se dispone de estadísticas oficiales que separen la producción entre los sectores agropecuario y silvícola, este último sector aún mantiene una importancia menor dentro de la producción sectorial primaria.

CUADRO N°1 PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) NACIONAL Y SILVOAGROPECUARIO
(Millones de pesos de 1986)

Años	Nacional	Silvoagropecuario	Silvoagr./ Nac. (%)
1985	3.238.003	237.112	7,3
1986	3.419.209	253.388	7,4
1987	3.644.681	277.645	7,6
1988	3.911.154	312.716	8,0
1989	4.297.337	327.265	7,6
1990	4.437.355	352.184	7,9
1991	4.759.419	358.471	7,5
1992	5.284.882	383.466	7,3
1993	5.616.414	389.575	6,9
1994	5.855.011	416.399	7,1

Fuente: Banco Central de Chile

Debido a que aproximadamente el 90% del sector agrícola es transable, el crecimiento experimentado por el sector puede explicarse en gran medida a partir del comportamiento de los precios internacionales y de las variables que afectan la transmisión de éstos al mercado interno, típicamente, el tipo de cambio real y el nivel de aranceles.

Durante la década de los ochenta, a pesar de que se mantuvo la tendencia declinante de largo plazo en los precios internacionales de los principales cultivos, los precios internos de la mayoría de éstos se elevaron en

términos reales¹. La explicación de esto se encuentra en el aumento del tipo de cambio real que, entre 1982 y 1990, se incrementó en más de un 90% (Cuadro N° 2), como consecuencia de la fuerte devaluación de la moneda nacional y de la reducción en el gasto público. Además, se aumentó el arancel general uniforme de 10% en 1982 a 26% en 1985, lo que reforzó el alza en los precios domésticos de los principales productos agropecuarios.

CUADRO N°2 ARANCEL AD-VALOREM, TIPO DE CAMBIO REAL Y TIPO DE CAMBIO REAL EN US\$ (BASE 1986=100)

Año	Arancel Ad-Valorem	Tipo de cambio real	Tipo de cambio real en US\$*	Arancel equivalente de banda**		
				Trigo	Azúcar	Oleaginosas
1982	10%	59	63	***	***	***
1983	18%	71	77	***	***	***
1984	25%	74	83	***	***	***
1985	26%	91	103	7%	***	***
1986	20%	100	100	29%	98%	64%
1987	20%	104	97	32%	48%	92%
1988	15%	111	99	1 %	27%	27%
1989	15%	109	96	0%	0%	11%
1990	15%	113	90	9%	-9%	13%
1991	13%	106	85	39%	-8%	21%
1992	11 %	98	77	11 %	0%	29%
1993	11 %	97	77	7%	14%	20%
1994	11 %	94	72	3%	11 %	1 %

Fuente: Banco Central
*: Estimado en base al tipo de cambio nominal deflactado por el cuociente entre inflación interna e índice de precios a mayorista de EE.UU.
**: Estimaciones del DEA-UC en base a información del Servicio Nacional de Aduanas.

Asimismo, la necesidad de otorgar mayor estabilidad a los precios de los productos agrícolas básicos, junto con la escasez de divisas existente, fue abordada con la creación de las bandas de precios de trigo, azúcar y aceites comestibles. Si bien el objetivo final de las bandas de precios fue otorgar una mayor estabilidad a los precios, y no garantizar su nivel, la aplicación de la política se tradujo en sus primeros años en altos niveles de

¹ Véanse Banco Mundial, *Chile: Estrategias para elevar la competitividad agrícola y aliviar la pobreza rural. Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países* (Washington D.C.: 1995); Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile, "Perspectivas y desafíos de la agricultura tradicional", *Panorama Económico de la Agricultura* N°88 (1993), pp. 4-14.

protección. Como se desprende del Cuadro N° 2, en 1986 las bandas de precios significaron un arancel equivalente promedio a las importaciones, adicional al arancel *ad-valorem*, de 29, 98 y 64%, para trigo, azúcar y aceites vegetales, respectivamente. A pesar de que en los años siguientes el nivel de protección otorgado por las bandas se redujo, especialmente para el azúcar, se puede observar que, en promedio, éstas han sido proteccionistas para el sector.

La explicación del proteccionismo que han otorgado las bandas está en la tendencia experimentada por los precios internacionales y en su metodología de cálculo. Los precios internacionales de los productos agrícolas han presentado una tendencia de largo plazo declinante, y el cálculo de la banda de precios se basa en una serie pasada de precios internacionales. Esto ha determinado que se active con más frecuencia el piso de la banda que su techo, y que, por lo tanto, la banda signifique un arancel adicional promedio mayor que cero.

Con posterioridad, y a medida que la economía se recuperaba, el arancel *ad-valorem* se fue reduciendo, en el entendido que el alza anterior era respuesta a una situación coyuntural, y que la estrategia de desarrollo adoptada por el país seguía comprometida con una apertura económica al exterior. Paralelamente, con la vuelta de Chile al mercado de capitales voluntario y el renovado atractivo que presentó para la inversión extranjera, se alivió la restricción de financiamiento externo que tenía el país², comenzando así un período de creciente abundancia de divisas y de sostenido deterioro del tipo de cambio real. Entre 1990 y 1994, el tipo de cambio real se redujo en un 17% (Cuadro N° 2).

El deterioro del tipo de cambio real representa el fortalecimiento de la moneda nacional respecto del resto de las monedas con que el país se relaciona comercialmente. Sin embargo, dicho indicador será diferente para cada sector económico en particular, dependiendo de los países con los que se relaciona. En el caso del sector agrícola, el comercio internacional con EE.UU. es significativamente más gravitante que para otros sectores. Así, por ejemplo, en 1993, EE.UU. representaba el 20% del comercio internacional total del país, pero el 30% del comercio internacional del sector agropecuario. Esto se explica porque las exportaciones agropecuarias a EE.UU. representaron el 37% de las exportaciones agropecuarias totales, mientras que las importaciones agropecuarias provenientes de dicho mercado lo hicieron en un 15%.

² Rodrigo Vergara, "Política cambiaria en Chile: La experiencia de una década (1984-1994)", *Estudios Públicos* N° 56 (1994).

Considerando lo anterior, se calculó la evolución del tipo de cambio real que han experimentado aquellos agentes que comercian sólo con EE.UU. (Cuadro N° 2), es decir, teniendo como base nada más que el dólar norte-americano y como inflación externa relevante, la de dicho país.

Tal como se desprende del Cuadro N° 2, el deterioro del tipo de cambio real para quienes comercian sólo con EE.UU. comenzó en 1985, y ha acumulado hasta 1994 una caída del 30%. Esto permite explicar por qué se ha desviado parte de las exportaciones del sector desde Norteamérica hacia otros mercados cuyas monedas no se han deteriorado en la misma magnitud. Es más, estos resultados debieran fortalecer el esfuerzo de apertura de nuevos mercados para las exportaciones del sector, y reducir aún más la importancia relativa de EE.UU.

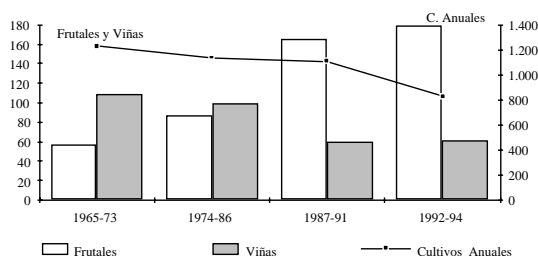
Considerando que el sector no concentra todo su comercio internacional en EE.UU., es probable que el verdadero deterioro del tipo de cambio real se encuentre en alguna situación intermedia entre ambos tipos de cambio, nacional y en base al dólar, respectivamente.

Como consecuencia del deterioro del tipo de cambio real, de la reducción de aranceles generales y del menor proteccionismo otorgado por las bandas de precios, se inicia, a partir de 1991, un período de reducción en la tasa de crecimiento promedio del producto silvoagropecuario. Sin embargo, los demás sectores del país tuvieron un alto crecimiento en presencia de tipo de cambio real y aranceles *ad-valorem* decrecientes. Entre 1990 y 1994, la tasa de crecimiento promedio del producto silvoagropecuario fue de 4,3%, mientras que el PIB total del país creció a una tasa promedio de 7,1% (Cuadro N° 1). Esto hizo disminuir la participación del sector en el PIB desde un 8% en 1988 a un 7% en 1994.

b) Uso del suelo agrícola

El crecimiento experimentado por el sector en el período analizado trajo consigo una reasignación de los factores de producción hacia donde el país tenía mayores ventajas para competir en el mercado mundial. Tal como se observa en el Gráfico N° 1, se produjo un fuerte incremento en la tierra dedicada a frutales y una reducción en la superficie de cultivos anuales. Estos últimos representan la superficie de cereales, cultivos industriales y, en menor importancia, chacarería. Interesa destacar, además, que el mercado fue ajustando las producciones de los diferentes rubros hacia aquellas regiones que tienen ventajas comparativas para su producción. Así, por ejemplo, el trigo aumentó su concentración en la zona sur, el maíz lo hizo en la VI región, y los frutales se concentraron en el norte y centro del país.

GRÁFICO Nº1 EVOLUCIÓN DEL USO DEL SUELO AGRÍCOLA (MILES DE HECTÁREAS)



Además del uso agrícola de la tierra, debe destacarse el rápido crecimiento que han tenido las plantaciones forestales comerciales, especialmente en eucaliptos y pinos. Así, por ejemplo, entre 1990 y 1993 las plantaciones de eucaliptos crecieron en 105 mil hectáreas, mientras que la superficie de pino radiata creció en 118 mil hectáreas. Las plantaciones de eucaliptos han representado una buena alternativa de uso de la tierra agrícola en las regiones productoras de cultivos tradicionales del sur del país. En efecto, estudios realizados por el Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica muestran que, para la VIII región, el resultado operacional anual obtenido por una plantación de eucaliptos es aproximadamente un 30% mayor que para cultivos tradicionales³.

c) Empleo y desocupación

El cambio en el uso de la tierra tuvo como consecuencia un crecimiento en la demanda de mano de obra, debido al incremento en la produc-

³ Domínguez, Errázuriz y Dulcic, "Eucaliptos: Una alternativa para la reconversión agrícola", *Serie de Investigación* N°54 (1993), Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

ción de rubros más intensivos en el uso de dicho factor, como por ejemplo, frutales orientados hacia el mercado externo. Tal como se observa en el Cuadro N° 3, entre 1987-1992, el sector aumentó en un 8,5% el número de empleados. A pesar de que el deterioro en la rentabilidad del sector comenzó antes de 1992, hasta ese año el incremento en las plantaciones frutales permitió absorber más mano de obra que la liberada con la reducción de la superficie de cultivos anuales. Sin embargo, a partir de 1992, el efecto neto de la evolución de ambos subsectores, frutales y cultivos anuales, determina una reducción en el empleo sectorial.

CUADRO N° 3 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO SILVOAGROPECUARIO 1987-1995
(en miles de personas)

Año	Fuerza de trabajo		Ocupados		Tasa desocupación	
	Nacional	Sectorial	Nacional	Sectorial	Nacional	Sectorial
1987	4.267	840	3.902	816	8,6%	2,9%
1988	4.392	886	4.028	858	8,3%	3,2%
1989	4.563	885	4.294	866	5,9%	2,2%
1990	4.703	895	4.468	877	5,0%	2,0%
1991	4.749	892	4.479	870	5,7%	2,5%
1992	4.846	903	4.613	885	4,8%	2,0%
1993	5.057	884	4.842	868	4,3%	1,9%
1994	5.283	856	5.013	835	5,1%	2,4%
1995	5.325	834	5.037	814	5,4%	2,4%

Fuente: INE.

En el Cuadro N° 3 se advierte que la tasa de desocupación sectorial ha seguido la tendencia de la tasa nacional y que se ha mantenido consistentemente debajo de ésta. Por ello, es un error asociar la reducción en el nivel de empleo con un aumento en el desempleo sectorial. Antes bien, la reducción en el empleo observada en el período 1992-1995 va acompañada con una reducción en la fuerza de trabajo silvoagropecuaria, permitiendo que la tasa de desempleo sectorial siga el comportamiento de la tasa nacional. En los últimos años, el sector agrícola ha enfrentado un proceso natural de competencia en el uso de la mano de obra por parte de otros sectores de la economía, donde ésta es más productiva y, por lo tanto, recibe un salario mayor.

CUADRO N° 4 PRODUCTIVIDAD MEDIA DE LA MANO DE OBRA SECTORIAL*
(1989-1994)

Año	Índice (Base 1989=100)			Respecto al promedio nacional		
	Silvoagr.	Manufactura	Construcción	Silvoagr.	Manufactura	Construcción
1989	100	100	100	38%	104%	76%
1990	106	105	109	40%	110%	84%
1991	109	107	101	39%	105%	72%
1992	115	110	108	38%	100%	72%
1993	119	112	103	39%	101%	68%
1994	132	118	118	43%	105%	77%

*: Se estimó dividiendo el PIB sectorial por la fuerza de trabajo ocupada del sector.

Tal como se aprecia en el Cuadro N° 4, la mano de obra empleada en el sector tiene en general una baja productividad, incluso inferior al sector de la construcción, que también es intensivo en el uso de mano de obra no calificada. En efecto, en 1994 la productividad media de la mano de obra de los sectores silvoagropecuario, manufacturero y construcción fue un 43, 105 y 77 por ciento de la productividad media del país, respectivamente. La baja productividad de la mano de obra agrícola es característica de los países en desarrollo, y se explica, en buena medida, por la baja relación capital-trabajo de su estructura productiva y por la coexistencia de una agricultura comercial con una agricultura campesina. Esta última retiene un importante número de familiares y allegados, muchas veces no remunerados, que no optan o que no están en condiciones de migrar o emplearse en el subsector comercial.

A pesar de lo anterior, la productividad media de la agricultura se ha incrementado constantemente en el período analizado, y a un ritmo muy superior al del resto de los sectores. El sector silvoagropecuario incrementó la productividad media de su mano de obra en un 32% en el período analizado, mientras que los sectores manufacturero y de la construcción lo hicieron en un 18%. Esto le ha permitido mejorar su productividad media respecto al resto del país desde un 38% en 1989 a un 43% en 1994.

De lo anterior se puede concluir que la competencia por mano de obra entre los distintos sectores de la economía ha redundado en un aumento en la productividad de la mano de obra que permanece en el sector silvoagropecuario. Este proceso es beneficioso tanto para el sector silvoagropecuario como para el país, y, por lo tanto, cualquier intento de revertirlo a través de políticas sectoriales específicas conduciría a una peor asignación de recursos y a un menor bienestar social.

d) Comportamiento de las exportaciones

El incremento en el producto interno bruto sectorial ha estado directamente relacionado con el rápido crecimiento en sus exportaciones, ya que el crecimiento del mercado interno no sería capaz de sostener, por períodos prolongados de tiempo, las tasas de crecimiento del producto sectorial observadas en el Cuadro N° 1. Como se sabe, la demanda por alimentos básicos presenta una baja respuesta a crecimientos en el ingreso y, por lo tanto, el incremento de ella se explica, sobre todo, por aumentos en el tamaño de la población. Desde luego, hay ciertos alimentos que presentan una alta elasticidad ingreso de la demanda, como las carnes y los lácteos, lo que explica el dinamismo de estos subsectores a pesar de que están orientados principalmente al mercado interno.

Las exportaciones agropecuarias primarias se incrementaron en más de un 100% entre 1983 y 1986⁴, lideradas por el subsector frutícola, que representa más del 80% del total. En el período 1987-1994, el crecimiento es menos espectacular, pero igualmente significativo, registrando una tasa de crecimiento promedio de 9% anual, aunque inferior al crecimiento de 12% anual de las exportaciones totales del país (Cuadro N° 5). Las exportaciones agroindustriales, que recién adquieren importancia a partir de mediados de los años ochenta, se incrementaron en un 20% anual en el mismo período. Por último, debe mencionarse que las exportaciones provenientes del sector forestal crecieron, en promedio, un 15% anual.

CUADRO N° 5 EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES
(Nacional y silvoagropecuario; primarios e industriales)
(Millones de US\$)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Exportaciones totales	5.102	7.048	8.188	8.372	8.916	10.007	9.19811	538
Total Agropecuario	629	707	710	888	1.127	1.140	1.043	1.16
%Participación del total	12	10	9	11	13	11	11	10
Total frutas	527	582	552	747	999	988	886	963
%Participación del agropecuario	84	82	78	84	89	87	85	83
Total agroindustriales	173	219	308	388	485	590	562	658
%Participación del total	3	3	4	5	5	6	6	6
Silvícola y forestal Ind.	539	710	761	846	896	1.139	1.097	1.45
%Participación del total	11	10	9	10	10	11	12	13

Fuente: Banco Central. Elaborado por Odepa.

⁴ Muchnik *et al* "Efectos esperados de un acuerdo de libre comercio en los sectores agropecuario y agroindustrial chilenos", Confederación de la Producción y el Comercio, PE-PALC (1992).

No obstante el alto crecimiento de las exportaciones sectoriales durante el período indicado, a partir de 1991 se ha verificado un cambio en su tendencia, como consecuencia de los mismos factores que afectaron el crecimiento del producto sectorial. Entre 1991 y 1994 las exportaciones agropecuarias crecieron a una tasa promedio de apenas un 1,1%. Este resultado contrasta con la tasa promedio de crecimiento de 11% anual de las exportaciones agroindustriales, liderado por las frutas procesadas. La agroindustria ha evolucionado en conjunto con el sector frutícola, viéndose afectada por las mismas variables económicas explicadas antes, pero beneficiada, en varios de sus negocios, por el incremento en los desechos de exportación de fruta fresca.

Evolución por subsector

Según ODEPA, en 1990 la participación de los principales subsectores en el PIB sectorial fue de 41% para los productos de origen pecuario, 31% para los cultivos anuales (principalmente cereales), 20% para las frutas, 7% para las hortalizas y 2% para los vinos. A continuación se presentan los rasgos principales que caracterizaron la evolución reciente de cada uno de los subsectores.

a) Pecuarios

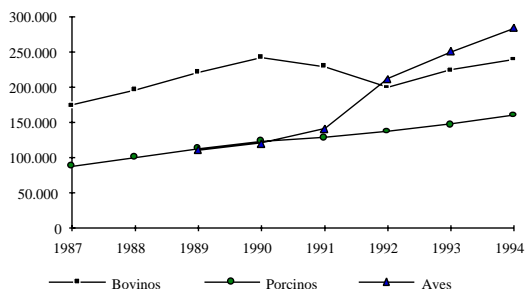
El crecimiento de este sector se ha basado en el rápido incremento que ha tenido la demanda interna por carnes y lácteos, como consecuencia del crecimiento del ingreso per cápita y de la alta elasticidad ingreso de la demanda que caracteriza a estos productos. A partir de mediados de los años ochenta, el sector comenzó a exportar cantidades variables, pero no despreciables, de carnes de aves, cerdos y lácteos.

Carnes. La producción de carne bovina se vio favorecida por la política de protección zoosanitaria que impide la importación de carne con huesos desde países con fiebre aftosa (como Argentina y Paraguay, por ejemplo). Sin embargo, a raíz del deterioro en el tipo de cambio real y del fortalecimiento de las economías regionales, este tipo de carne se ha enfrentado a una competencia cada vez mayor de la carnes sin hueso importadas desde los países del MERCOSUR. Con esto, el aumento en el consumo interno está siendo satisfecho en forma creciente por las importaciones.

Por otra parte, el consumo de carne bovina ha enfrentado una competencia mayor con las carnes de aves y cerdos. Como consecuencia de ello, en

1994, por primera vez en la historia del país, el consumo de carne de ave fue mayor que el consumo de carne de vacuno. La producción de carne de bovino se ha incrementado moderadamente dentro del período analizado, manteniendo el ciclo productivo que acompaña a esta actividad. La producción de cerdos ha crecido en forma constante a un tasa promedio anual de 9% entre 1987 y 1994, mientras que la producción de aves presenta dos períodos de crecimiento: el período 1987-1991, con una tasa promedio de 12% anual, y el período 1991-1994, con una tasa de 27% anual (Gráfico N° 2).

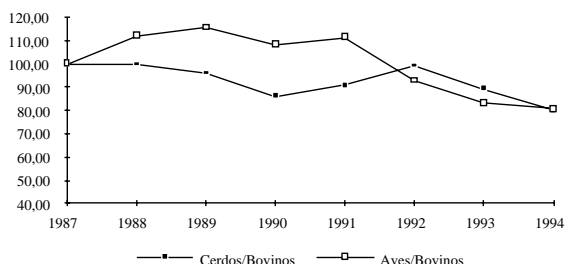
GRÁFICO N°2 PRODUCCIÓN ANUAL DE BOVINOS, PORCINOS Y AVES.
(Toneladas de carne en vara)



El crecimiento de la producción de aves y cerdos estuvo a cargo de empresas muy modernas, de alto nivel tecnológico, que han penetrado el mercado reduciendo sus precios de venta en relación a su principal sustituto, la carne de vacuno.

Las perspectivas futuras de la producción de carne bovina son inciertas y están directamente relacionadas con el costo de importación desde los países del MERCOSUR. Más del 90% de la carne bovina importada proviene de este mercado, especialmente de Argentina. Por lo tanto, una mayor apertura comercial con el MERCOSUR debe necesariamente redundar en menores precios de importación y, por lo tanto, acentuar la competencia que enfrenta la producción interna.

GRÁFICO Nº 3 ÍNDICE DE PRECIOS RELATIVOS DE CARNE DE AVES Y CERDOS CON BOVINOS.
(Porcentaje de diciembre de 1994/kg. base 1987=100)



Además, Argentina está en proceso de erradicación de la fiebre aftosa. De tener éxito en este proceso, podría exportar carne con hueso y ganado en pie a Chile, acentuando aún más la presión sobre la producción interna. Si bien es cierto que Argentina podría acceder a los mercados mundiales del circuito no aftósico, obteniendo mejores precios que en el mercado aftósico, y por lo tanto elevar su precio de exportación a Chile, también es probable que esta alza de precios se concentre en los cortes de carne más finos. Esto significa que se incrementaría la oferta potencial exportable a Chile en cortes corrientes y a bajos precios.

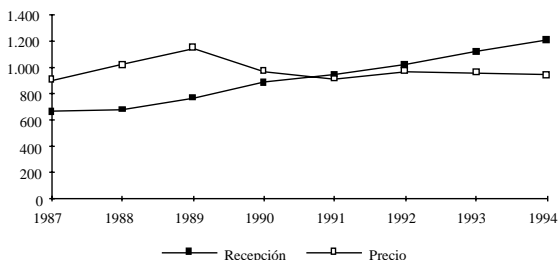
No obstante lo anterior, una liberalización comercial con el MERCOSUR presentaría también nuevas oportunidades de negocios para el subsector pecuario. Así, por ejemplo, es posible imaginar que Chile se transforme en la zona de terminación y faenamiento de ganado regional, y puerta de salida de carne bovina hacia la zona del Pacífico.

Por otra parte, el crecimiento del ingreso per cápita del país debiera permitir mantener la tendencia creciente en el consumo interno y la expansión de la producción de carnes de aves y cerdos. Las exportaciones continuarán siendo marginales, concentradas en los países de la región.

Leche: La producción láctea ha estado aumentando considerablemente desde comienzos de los años ochenta, sustituyendo una parte importante de las importaciones e incursionando en los mercados externos. En el período 1987-1994, la recepción de leche en planta aumentó a una tasa promedio de 9% anual. A pesar de este crecimiento, la industria se mantiene

como importadora neta, situación que se espera que continúe durante tres o cinco años más. Tal como se desprende del Gráfico N° 4, los precios pagados a los productores se han mantenido estables durante el período, excepto por el alza observada entre 1988-1989. El país ha aplicado una política anti-*dumping* que permitió proteger al sector en períodos de baja de los precios internacionales como consecuencia de exportaciones subsidiadas por los países europeos.

GRÁFICO N°4 EVOLUCIÓN DE LA RECEPCIÓN DE LECHE EN PLANTA Y PRECIO PAGADO A PRODUCTORES.
(Miles de litros y \$ de diciembre de 1994/10 lts.)



A futuro se espera que los precios internacionales de productos lácteos se mantengan firmes, e incluso aumenten en el caso de los quesos, como consecuencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En un escenario sin nuevos acuerdos de comercio, el país podría convertirse en autosuficiente. Con todo, este subsector enfrentará condiciones favorables de demanda, gracias al crecimiento económico que se espera para los próximos años y la alta elasticidad ingreso de la demanda de productos lácteos.

b) Cereales

La superficie de cereales disminuyó en más de un 30% durante el período 1987-1994, explicado casi en su totalidad por la reducción de 315 mil hectáreas de trigo (Cuadro N° 6). Esto representa aproximadamente el 75% de la caída en la superficie de cultivos anuales.

CUADRO N° 6 CEREALES: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE SEMBRADA
(Miles de hectáreas)

Cultivo	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Trigo	677	577	540	583	466	461	395	362
Avena	56	61	69	78	77	64	68	58
Cebada	16	24	25	26	32	28	23	28
Centeno	2	2	3	2	3	3	1	1
Maíz	87	90	125	101	100	107	106	105
Arroz	37	39	43	33	30	32	29	30
Total	875	793	804	823	707	694	622	583

Fuente: ODEPA.

Tal como se señaló anteriormente, la caída en la superficie sembrada de trigo obedece a una caída en los precios internacionales del producto, al deterioro en el tipo de cambio real y a la protección decreciente otorgada por las bandas de precios. Todos estos factores han determinado el incremento observado en las importaciones del cereal (Cuadro N° 7).

Las mayores importaciones de trigo han sustituido directamente a la producción interna, liberando una importante superficie que ha sido aprovechada en parte por la actividad forestal. Este fenómeno ha sido atacado por los posibles "daños ambientales" y por sus eventuales efectos sociales negativos en la población rural. Sin embargo, antecedentes recogidos por el Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica no permiten avalar *a priori* efectos ambientales negativos de consideración. Además, las plantaciones forestales sustituyen cultivos de muy baja intensidad en uso de mano de obra directa. Sin embargo, es cierto que la población rural debe desplazarse hacia los nuevos centros poblados que aparecen en torno a la actividad forestal. Las bajas tasas de desempleo observadas a nivel regional indican que la mano de obra así desplazada ha sido absorbida en otras actividades.

Los mayores problemas se presentan con los pequeños propietarios, tradicionalmente vinculados a la producción cerealera, quienes tienen menor capacidad de ajuste a la menor rentabilidad de la actividad, y mayores obstáculos para emigrar o emplearse en la agricultura o silvicultura comercial. En este segmento se ha observado un retroceso hacia la agricultura de autoconsumo.

CUADRO N° 7 EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE TRIGO Y MAÍZ
(Toneladas y US\$/Ton.)

Año	Trigo		Maíz	
	Volumen	Precio Cif	Volumen	Precio Cif
1987	27.462	169	135.936	97
1988	67.926	204	214.360	128
1989	0	***	83.351	150
1990	56.086	152	89.785	153
1991	161.327	134	284.802	135
1992	466.710	147	392.137	121
1993	415.682	145	348.674	124
1994	545.789	143	478.190	129

Fuente: Banco Central.

En términos generales, el país no tiene ventajas comparativas en la producción de trigo, pues, a pesar de los altos rendimientos por hectárea observados, sus condiciones agroclimáticas le permiten competir con la producción internacional sólo en algunas zonas del país, y siempre que se disponga de muy buen nivel tecnológico. En el futuro no se esperan incrementos en los precios internacionales y, por lo tanto, la presión de las importaciones sobre la producción debiera continuar.

El maíz es el segundo cultivo más importante en términos de superficie sembrada. Su destino principal está dado por su uso en la alimentación, principalmente de aves y cerdos, y en menor grado de bovinos.

Tal como se aprecia en el Cuadro N° 6, la superficie de este cereal se ha mantenido relativamente constante en los últimos años. Sin embargo, su demanda para la producción animal se ha incrementado fuertemente debido a la expansión de la industria productora de aves y cerdos. Por lo tanto, el crecimiento del consumo de maíz ha sido satisfecho mediante el incremento sostenido de las importaciones (Cuadro N° 7). Al igual que en el trigo, las importaciones de maíz provienen principalmente de los países miembros del NAFTA y MERCOSUR.

Los niveles de rendimientos alcanzados por la producción interna de maíz se encuentran entre los mejores del mundo, y ésta se concentra en empresarios agrícolas de muy buen nivel tecnológico, lo que da poco margen para incrementos futuros. Por ello, el aumento esperado en la demanda interna de maíz debiera continuar siendo satisfecho mediante el aumento en las importaciones.

c) Frutales

Este sector basó su crecimiento en las ventajas comparativas de Chile en la producción fuera de estación respecto del Hemisferio Norte, en los bajos costos de la mano de obra que tenía el país y en el crecimiento en el tipo de cambio real. Entre 1980-1986 y 1987-1990 la superficie de plantaciones de frutales creció a una tasa promedio anual de 10 y 8%, respectivamente. Mientras en 1974 Chile tenía una participación de sólo el 6% de las exportaciones del Hemisferio Sur en sus cuatro especies principales (uva, manzana, peras y duraznos), en 1991 el país exportó más del 47% de las exportaciones hemisféricas. Esto le permitió convertirse en el primer exportador hemisférico de fruta templada. Por lo tanto, no es de extrañar que las exportaciones de fruta fresca representen más del 80% de las exportaciones sectoriales. A pesar de este crecimiento, los precios de exportación de las especies más importantes —uvas y manzanas— no dan evidencia de deterioro.

A partir de 1991, el deterioro del tipo de cambio real y el alza en el costo de mano de obra reducen el crecimiento de este sector, lo que se refleja en un tasa promedio de crecimiento anual de las plantaciones de solamente 1,7% (Cuadro N° 8).

CUADRO N° 8 SUPERFICIES Y PRECIOS DE EXPORTACIÓN DE FRUTALES: MANZANAS Y UVA DE MESA (1987-1994)

Año	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	Superficie (Ha)							
Manzanos	22.070	22 870	23 000	23 260	23.650	24.495	25.375	n/d
Uva de mesa	43.530	46 830	47.800	47 760	48 000	48.800	48 770	n/d
Total de frutas	135.600	160 850	172.700	173.233	178.550	178 950	182 380	n/d
	Precio Fob (US\$/Ton)							
Manzanos	429	372	338	413	478	623	372	486
Uva de mesa	1 016	901	798	804	1.182	992	1.102	1 100

Fuente: ODEPA, Banco Central de Chile.

El deterioro de la rentabilidad del sector frutal implica que la expansión futura del sector no puede continuar basándose en el aprovecha-

miento de condiciones externas al sector, tales como el alto tipo de cambio real, la abundancia de mano de obra y el abastecimiento de mercados externos desabastecidos. El crecimiento futuro del sector está condicionado por un mejoramiento en la calidad de su producto final que le permita acercarse a los precios de sus competidores; a la apertura de nuevos mercados; a la negociación de mejores condiciones de acceso a los mercados tradicionales (Europa y Latinoamérica), y a la disponibilidad de una mejor infraestructura vial y portuaria⁵. Si se cumplen estas modernizaciones en el subsector, debiera aumentar el precio de venta de la fruta en el mercado externo, lo que eventualmente podría impulsar un nuevo crecimiento en las superficies plantadas que, indudablemente, sería más modesto que lo observado en el pasado.

d) Agroindustria y vinos

El sector agroindustrial hortofrutícola comenzó a desarrollarse después de la expansión del sector frutícola, a comienzos de los años ochenta. Con anterioridad estuvo orientado fundamentalmente al mercado interno, con niveles tecnológicos que no le permitían acceder al mercado externo. Como se desprende del Cuadro N° 5, en el período 1987-1990 las exportaciones del subsector crecieron a una tasa promedio anual de 30%, mientras que a partir de 1991 éstas han crecido a un promedio anual de 14%. Las causas de este acelerado desarrollo y su menor crecimiento en los últimos años deben buscarse en el propio desarrollo exportador de hortalizas y frutas frescas, ya que gran parte de su producción se basa en los subproductos de este último.

En el futuro, se espera que continúen aumentando las exportaciones de este sector, basadas en las ventajas comparativas de Chile en algunos rubros en particular⁶.

El subsector de mayor importancia relativa es el de vinos, negocio que se ha desarrollado con fuerza desde 1986, después de haber atravesado por una fase previa de poca orientación hacia el mercado externo. Esta

⁵ Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile, "Oportunidades y desafíos competitivos de la fruticultura de exportación de Chile", *Serie de Investigación* N°65 (1993).

⁶ G. Vargas, "Oportunidades y desafíos competitivos de la agroindustria horto-frutícola de exportación de Chile", *Serie investigación* N°66 (1993), Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

industria enfrenta un mercado que se divide en dos: el mercado de vinos finos y el de vinos de mesa. El primero de ellos es el destino de todas las nuevas plantaciones que se han realizado en el país en los últimos años, cuya demanda a nivel mundial está creciendo. Este tipo de productos se dirige a los segmentos de más altos ingresos de la población y, por lo tanto, depende directamente del crecimiento futuro de las economías. En los próximos años, se espera que continúen aumentando las exportaciones de vinos finos, debido principalmente al aumento en la producción de las plantaciones realizadas hasta la fecha. Sin embargo, ésta debiera tender a estabilizarse hacia fines de la década, pues el ritmo de plantaciones ha disminuido notoriamente en los últimos años.

Los vinos de mesa representan el 80-90% del consumo nacional y, aproximadamente, el 60% de la superficie plantada con viñas. Este producto enfrenta una demanda decreciente a nivel mundial, y una sustitución cada vez mayor por bebidas de menor contenido alcohólico, como la cerveza. Por esta razón, se espera un deterioro gradual en los precios y una reducción de la superficie plantada con estas especies.

La segunda importancia relativa la tiene el subsector productor de frutas y hortalizas en conserva, siendo el concentrado de tomates el producto de mayor relevancia; y el tercer lugar lo ocupa la producción de frutas y hortalizas deshidratadas. Menos importancia tienen los subsectores productores de jugos de frutas y de congelados.

La producción de concentrados de tomate ha crecido en forma importante en la última década, y continúa haciéndolo actualmente. Esta es una de las industrias mejor posicionadas para mantener y continuar incrementando su competitividad, y sería una de las más favorecidas en los acuerdos comerciales de Chile con los grandes bloques comerciales.

Las demás conservas con buenas perspectivas de mercados corresponden a frutas como duraznos, damascos y cerezas. Éstas tienen buenas posibilidades de acceder a nuevos mercados, pero ello está condicionado al mejoramiento de la productividad de la materia prima, así como a la calidad y el desarrollo de nuevos productos. Estas mismas exigencias de modernización serán las determinantes en las posibilidades de expansión futura del resto del sector agroindustrial.

Acuerdos comerciales

Las perspectivas de desarrollo de los principales subsectores señalados anteriormente se basan en la mantención de las condiciones actuales de comercio exterior chileno y en la evolución esperada de las principales

variables macroeconómicas que las afectan. A continuación se discutirá cómo se afectaría la producción y comercio sectorial si Chile se integra a distintos bloques regionales, particularmente al NAFTA y MERCOSUR, que han sido objetos de estudios del Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica de Chile.

a) Integración al Nafta⁷

Con el rechazo del Congreso de EE.UU. al uso del "Fast Track" por de parte del Ejecutivo, se aleja la posibilidad de un rápido ingreso de Chile al NAFTA. El Gobierno chileno ha indicado que está dispuesto a negociar el acceso al acuerdo por la vía legislativa ordinaria. A pesar de esto, aún subsiste la posibilidad de un ingreso futuro a ese mercado, por lo que se analizará el impacto potencial que ello tendría en el sector agropecuario y agroindustrial.

Los beneficios y/o costos asociados a un acuerdo de comercio están directamente relacionados con el nivel de comercio inicial entre los países miembros, la protección inicial de los productos que se liberalizarán, el grado de sustitución de productos entre distintos países de origen y las características de la demanda por importaciones.

A pesar de que la balanza comercial de Chile con el NAFTA es negativa, la balanza comercial de origen agropecuario es positiva. En el período 1992-1994, las exportaciones de origen agropecuario a dicho mercado fueron de aproximadamente US\$ 700 millones, mientras que las importaciones fueron aproximadamente US\$ 140 millones. Las exportaciones e importaciones agropecuarias representan el 40 y 4% de las exportaciones e importaciones totales del país a dicho mercado, respectivamente.

Productos exportables. En el período 1992-1994, los principales productos agropecuarios que Chile exportó al NAFTA fueron fruta fresca (66%), frutas procesadas (10%) y vinos (7%). Dos tercios del valor de las exportaciones de fruta fresca están representados por la uva de mesa, y el 40% de las frutas procesadas están representados por el jugo de manzana. Más del 85% de las exportaciones agropecuarias chilenas al NAFTA tienen como destino EE.UU. El segundo en importancia es México.

⁷ Francisca Silva, "Efectos del ingreso de Chile al NAFTA en el sector agropecuario y agroindustrial", Tesis de Magister (1995), Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

Tal como se aprecia en el Cuadro N° 9, el arancel promedio que enfrentaron los productos agropecuarios exportados al NAFTA durante 1992-1994 fue de 1, 7,5 y 0,2% para EE.UU., México y Canadá, respectivamente. En los productos agroindustriales, estos aranceles suben a 3,8, 3,7 y 3,2%, respectivamente. Esto se debe al escalonamiento arancelario que caracteriza las exportaciones al NAFTA, lo que significa que la tasa arancelaria aumenta en la medida en que lo hace el valor agregado del producto. Más aún, el arancel promedio agroindustrial de EE.UU., principal socio comercial en NAFTA, no refleja la gran amplitud de aranceles existentes entre productos, y es bajo, precisamente, porque la mayoría de las exportaciones agroindustriales chilenas tienen un bajo valor agregado.

CUADRO N° 9 ARANCEL EQUIVALENTE DE LAS EXPORTACIONES AL NAFTA PARA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS* (1992-1994)

País	Agropecuario		Agroindustrial	
	MM US\$	Arancel	MM US\$	Arancel
Estados Unidos	425	1,0%	82	3,8%
México	36	7,5%	18	3,7%
Canadá	2	0,2%	22	3,2%
Promedio		1,5%		3,7%

Fuente: DEAUC.

*: Considera nueve productos que representan el 85% de las exportaciones.

En el caso de México, debe destacarse que Chile ha firmado un acuerdo de libre comercio con dicho país. Por lo tanto, la mayor parte de los aranceles que afectan al sector se encuentran en una etapa de transición, después de la cual serán igual a cero. Las únicas excepciones a esta rebaja están dadas por las manzanas, que enfrentan un arancel de 20%, y la uva de mesa, sobre la cual se mantendrá el arancel de protección que rige durante el período de cosecha mexicano.

A partir del bajo nivel de arancel inicial que enfrentan las exportaciones, se obtiene también un bajo impacto en el aumento de las mismas como producto de una eventual integración de Chile al NAFTA. Tal como se muestra en el Cuadro N° 10, las exportaciones sectoriales aumentarían en alrededor de US\$ 23 millones, lo que equivale a un 3,8% de su valor actual. Considerando que las estimaciones realizadas representan el 85% del valor

exportado al NAFTA, el aumento total de las exportaciones sectoriales sería de US\$ 26,1 millones.

CUADRO Nº 10 AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS AL NAFTA BAJO LIBRE COMERCIO
(Millones de US\$ y porcentaje)

Producto	Valor base (1992-1994)	Aumento	
		Valor	Porcentaje
Agropecuario	463	12,7	2,7%
Agroindustrial	122	9,6	7,9%
Total	584	22,2	3,8%

Fuente: DEAUC.

Por último, vale la pena mencionar que estas estimaciones no consideran eventuales exportaciones que se realizarían con el NAFTA y que en la actualidad no existen. Sin embargo, se estima que dicho efecto sería menor en el corto y mediano plazo, considerando el relativo bajo nivel de los aranceles que hoy se enfrentan en ese mercado y el esfuerzo de penetración de mercados que sería necesario desarrollar.

Productos importables. Las importaciones agropecuarias de Chile desde el NAFTA están dadas mayoritariamente por el trigo y el maíz que representan el 43 y el 20% del valor de las mismas, respectivamente. También existen importaciones menores de azúcar y leche.

Los productos agropecuarios que sustituyen importaciones tienen un arancel promedio superior al 11% de arancel *ad-valorem*. Esto se explica por las políticas de bandas de precios para el trigo y el azúcar, y de valor aduanero mínimo para las importaciones de leche en polvo. De esta manera, en el período 1992-1994, el trigo y el azúcar enfrentaron aranceles totales promedio de 17 y 7,7%, respectivamente. La leche en polvo, el maíz y el trigo candeal enfrentaron aranceles de 11,1, 11 y 11%, respectivamente.

El efecto de una reducción arancelaria a los productos provenientes de un origen determinado es doble. En primer lugar, la reducción arancelaria provoca una desviación de comercio, que está dada por la sustitución

de importaciones de terceros países que provocan las nuevas importaciones desde el país beneficiado. Este efecto significa una pérdida de bienestar social, debido a que se han sustituido importaciones provenientes de un país más barato por otro más caro. Por otra parte, el beneficio social de un acuerdo bilateral está dado por la creación de comercio que se produce con la rebaja arancelaria, es decir, por las nuevas importaciones que se generan con el acuerdo, y que antes no se generaban. Por lo tanto, el beneficio social neto de un acuerdo bilateral estará dado por la diferencia entre ambos efectos. No se puede establecer *a priori* si éste será positivo o negativo.

Existen diferentes supuestos bajo los cuales se pueden estimar los efectos de creación y desviación de comercio. Considerando estas diferencias, en el Cuadro N° 11 se presenta el rango de aumento en las importaciones agropecuarias que se produciría si Chile ingresa al NAFTA.

CUADRO N° 11 AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES DESDE EL NAFTA
(Millones de US\$)

Producto	Valor base (1992-1994)	Creación de comercio	Desviación de comercio	Efecto total
Trigo	40,1	9,5 - 16,3	5,8 - 28,9	15,3 - 45,3
Maíz	29,2	4,5 - 7,9	3,2 - 21,7	7,7 - 9,6
Trigo candeal	21,1	3,4 - 3,5	0,1 - 0,4	3,5 - 3,9
Azúcar	4,9	0,4 - 1,7	0,7 - 14,7	1,1 - 16,4
Leche 26% MG	2,1	0,5 - 5,4	0,5 - 20	1,8 - 25,8
Leche descremada	2,6	0,8 - 4,6	0,8 - 2,6	1,6 - 17,2
Total	100	19,2 - 39,4	11,1 - 98,8	30,3 - 138,4

Las importaciones originarias del NAFTA podrían aumentar considerablemente, tanto por efectos de creación como de desviación de comercio, concentrando más del 60% de dicho impacto en trigo y maíz.

Considerando lo anterior, en el Cuadro N° 12 se cuantifican las repercusiones que dicho impacto tendría sobre la producción interna a partir de este aumento en las importaciones, y su aporte al cambio en el bienestar total del país. Las mayores reducciones en la producción interna estarían dadas por el cultivo del trigo, que se reduciría entre un 6 y un 9%, y en segundo lugar, por el cultivo del maíz, que se reduciría en un 4 a 7%.

CUADRO N° 12 EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN AGROPECUARIA AL NAFTA
(PRODUCCIÓN INTERNA DE PRODUCTOS SELECCIONADOS)

Producto	Producción base (Miles de Tons.)	Reducción (%)
Trigo	1.439	(9,2) - (5,9)
Maíz	906	(6,9) - (4)
Remolacha	3.500	(1,1) - (0,2)
Leche (MM Ltrs.)	1.071	(6) - (0,7)
Bienestar del país		
MM US\$		
Cambio de bienestar anual		13
Cambio de bienestar total*		108

*: Corresponde al valor presente del bienestar anual, descontado a la tasa social de descuento de 12% recomendada por MIDEPLAN.

En términos de beneficio social neto para el país, derivado de los cambios en el comercio agropecuario, el estudio disponible indica que la ganancia de bienestar sería modesta. Esta misma conclusión se ha obtenido de otros estudios; sin embargo, existe coincidencia en señalar que los principales beneficios de este tipo de acuerdo provendrían de los positivos efectos que se obtendrían en términos de menor riesgo-país y sus beneficios en mayores flujos de inversión⁸.

b) Integración a MERCOSUR⁹

La balanza comercial, al igual que la balanza comercial agropecuaria de Chile con MERCOSUR, es negativa. En 1994 se exportaron a dicho bloque US\$ 1.352 millones, de los cuales US\$ 243 millones eran de origen agropecuario. MERCOSUR representa el destino del 13% de las exportaciones sectoriales. En igual año, las importaciones desde MERCOSUR fueron de US\$ 2.054 millones, de los cuales US\$ 412 millones correspondieron a productos de este origen. Estas últimas representan el 53% del valor total de las importaciones agropecuarias chilenas.

⁸ J. E. Coeymans y F. Larraín, "Tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos: Efectos esperados en la economía chilena", Confederación de la Producción y el Comercio, PEPALC (1992).

⁹ Andrea Cerda, "Efectos sobre el sector agropecuario y agroindustrial chileno de un acuerdo de libre comercio con MERCOSUR", Tesis de Magister, (1995), Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

Como se desprende del Cuadro N° 13, las exportaciones sectoriales chilenas a MERCOSUR, utilizando información del período 1992-1994, se concentran en Argentina y Brasil, en tanto que dos terceras partes de las importaciones provienen de Argentina. Este país es el que tiene mayores ventajas en la producción de los principales productos básicos que debe importar Chile.

CUADRO N° 13 COMERCIO EXTERIOR DE ORIGEN AGROPECUARIO DE CHILE CON MERCOSUR^{*}
(Millones de US\$ y porcentajes) (1992-1994)

País	Exportaciones a		Importaciones desde	
	Valor	%	Valor	%
Argentina	101.708	51%	203.810	66%
Brasil	81.167	41%	46.321	15%
Paraguay	9.174	5%	33.968	11%
Uruguay	7.379	4%	24.704	8%
Total	199.428	100%	308.804	100%

Fuente: Elaborado por DEAUC, en base a datos del Banco Central de Chile.

^{*}: En base a selección de productos. Las exportaciones representan el 97% y las importaciones representan el 84% del total transado con MERCOSUR.

Productos exportables. En el período 1992-1994, a diferencia del comercio con otros mercados, las exportaciones a MERCOSUR estuvieron constituidas en un 67% por productos agroindustriales. Los principales productos exportados a MERCOSUR son las frutas frescas, pastas de tomate, productos pecuarios, vinos y caramelos, que representan más del 65% del total. Esto se explica principalmente por los aranceles preferenciales negociados con Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, y por los bajos costos de transportes. Estas preferencias arancelarias debieron caducar el 1 de enero de 1995, pero fueron prorrogadas hasta fines de año para dar tiempo a la negociación entre Chile y MERCOSUR. Como se observa en el Cuadro N° 14, las exportaciones chilenas a MERCOSUR enfrentaron, en 1992-1994, aranceles promedio entre 3 y 4%, cifra que aumentaría a 12% al caducar las actuales preferencias otorgadas a Chile.

CUADRO N° 14 ARANCEL EQUIVALENTE PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES DE CHILE
A MERCOSUR, CON Y SIN PREFERENCIAS ARANCELARIAS
(Porcentajes)

País	Con preferencias	Sin preferencias (Arancel externo común)
Argentina*	4%	12%
Brasil	3%	12%

*: Excluye la tasa estadística de 3% que afecta a las importaciones con o sin preferencia arancelaria.

El aumento esperado en las exportaciones chilenas a MERCOSUR en un escenario de libre comercio se concentra en los productos agroindustriales. Como se observa en el Cuadro N° 15, las exportaciones de productos agropecuarios primarios y agroindustriales se incrementarían en US\$ 5 y US\$ 21 millones al año, respectivamente.

CUADRO N° 15 AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS A MERCOSUR EN UN
ESCENARIO DE LIBRE COMERCIO
(Millones de US\$)

Productos	Valor base (1992-1994)	Aumento	
		Valor	Porcentaje
Agropecuarios	68	5	7,1%
Agroindustriales	138	21	15,1%

El modesto impacto estimado es consecuencia de las preferencias arancelarias que ya favorecen a Chile en dicho mercado. Sin embargo, Chile perdería estas preferencias a fin de año, por lo que el efecto de un acuerdo comercial con MERCOSUR es muy superior al aquí señalado.

Productos importables. Las importaciones desde MERCOSUR, en el período 1992-1994, estuvieron constituidas principalmente por aceites, carne de bovinos, cereales (principalmente trigo y maíz), que representan, en conjunto, más del 55% de las importaciones de origen agropecuario. Cabe destacar que estos productos enfrentaron en Chile un arancel promedio superior al 11%, debido a la existencia de políticas adicionales al arancel *ad-valorem*.

El efecto de la eliminación completa de los aranceles con que se gravan las importaciones agropecuarias provenientes del MERCOSUR, bajo supuestos alternativos, se presenta en el Cuadro N° 16.

CUADRO N°16 AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES CHILENAS DESDE MERCOSUR EN UN ESCENARIO DE LIBRE COMERCIO (Millones de US\$)

Productos	Valor base (1992-1994)	Creación	Desviación	Total
Agropecuarios				
Trigo	28,9	7,3-17,4	6,5-40,1	13,8-57,5
Maíz	21,6	3,3-7,9	3,4-29,1	6,7-37,1
Arroz	7,4	1,2-1,7	0,4-2,9	1,7-4,6
Agroindustriales				
Carne	74,9	33	0,2	6,4
Aceite	67,3	14	0,2-0,6	14,2-1
Tortas	30,2	0,4	1,0-10,0	1,4-10,4
Harina de Trigo	0,4	0,02	0	0,02
Azúcar	7,7	1,4-3,5	1,8-11,7	3,2-15,2
Otros	38,9	1-1,5	0,4-15,7	1,4-17,2
Total muestra analizada	277,3	60,7-8,3	13,7-110,5	74,3-188,8
Total sector	367,6	80,4-103,8	18,2-146,5	98,6-250,3

En este caso, se observan efectos importantes de creación de comercio —entre US\$ 80-104 millones—, lo que significaría un aumento de aproximadamente 14% del total de importaciones de origen agropecuario del país. Los mayores incrementos en las importaciones se concentrarían en carne bovina, aceites y trigo.

La desviación de comercio estimada presenta una amplia variabilidad, entre US\$ 18 y US\$ 147 millones anuales, dependiendo del grado de sustitución que se asuma entre los productos de otros orígenes, particularmente entre los del NAFTA y MERCOSUR.

La creación de comercio aquí observada tiene como contraparte una reducción en la producción interna debido a los menores precios internos que resultan de un aumento en las importaciones. Como se aprecia en el Cuadro N° 17, los productos más afectados son las oleaginosas, que eventualmente desaparecerían, trigo, carne bovina y maíz. Estas conclusiones

coinciden, en general, con las obtenidas por Quiroz *et al.*,¹⁰ dándose la principal diferencia en el cultivo de la remolacha.

CUADRO N° 17 EFECTO DEL LIBE COMERCIO EN LA PRODUCCIÓN INTERNA
(Porcentaje)

Productos	Reducción
Trigo	9,5-3,9%
Maíz	6,6-8%
Arroz	3,2-2,3%
Remolacha	2,3-0,9%
Carne Bovina	8,6%
Oleaginosas	100%

En síntesis, la balanza comercial agropecuaria con MERCOSUR presentaría un deterioro evidente, debido a que las exportaciones aumentarían en aproximadamente US\$ 26 millones anuales, mientras que las importaciones lo harían entre US\$ 80 y US\$104 millones anuales. Esto se explica porque Chile no tiene, en general, ventajas comparativas en los productos tradicionales, mientras que en los productos exportables se compete con el MERCOSUR, particularmente con Argentina. Con este país Chile debe competir en el mercado brasilero, que es más complementario con la producción exportable.

Sin embargo, debe destacarse que todos los cálculos anteriores analizan el cambio entre la situación actual de Chile, en presencia de preferencias arancelarias para acceder al MERCOSUR, y una liberalización total con dicho mercado. En realidad, la comparación en términos de bienestar para el país debe realizarse entre un escenario de liberalización total y otro en que se pierden estas preferencias arancelarias, enfrentándose el arancel externo común del MERCOSUR. En cambio, en el caso que Chile no firme un acuerdo de liberalización comercial con el MERCOSUR, el sector agrícola chileno no se libraría de la presión competitiva que enfrenta

¹⁰ J. Quiroz, F. Larraín y Raúl Laban, "El sector agrícola y agroindustrial frente a NAFTA y MERCOSUR" (1995), trabajo preparado a solicitud de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).

actualmente con dicho mercado. Esto se explica porque las importaciones desde el MERCOSUR no se sustentan en las preferencias arancelarias otorgadas por Chile.

Cambios en bienestar. En las condiciones económicas actuales, existirían efectos negativos y positivos evidentes de una liberalización total del comercio agropecuario entre Chile y MERCOSUR. Se favorecería, fundamentalmente, a los productores agroindustriales chilenos, sobre todo en la producción de frutas y hortalizas con algún grado de procesamiento, además de frutas frescas, vinos y productos pecuarios (carne y derivados de cerdos, aves y algunos productos lácteos). También se favorecería a los consumidores chilenos de productos básicos, especialmente a los más pobres, quienes destinan una proporción mayor de su presupuesto a la adquisición de dichos alimentos. Sin embargo, parte del mejoramiento en el bienestar de los consumidores estará dado por una pérdida de bienestar de los productores agrícolas, especialmente de los que producen cereales, oleaginosas y carne de vacuno, que se concentran en la zona sur del país.

En el Cuadro N° 18, se presentan las estimaciones de cambios en el bienestar social, comparando una situación de exclusión de MERCOSUR, en la que se han eliminado las preferencias arancelarias actualmente existentes, y una de libre comercio, en la que no existen barreras tarifarias al comercio bilateral.

Si se compara la situación actual con una de libre comercio con MERCOSUR, se obtiene una ganancia neta de bienestar, que es positiva, de aproximadamente US\$ 10 millones anuales. Por otra parte, si el país no llega a ningún acuerdo, la pérdida de las actuales preferencias arancelarias implicaría un menor bienestar de US\$13,6 millones anuales. Por lo tanto, lo que está en juego con la integración del sector agropecuario y agroindustrial al MERCOSUR es un mayor bienestar para el país, de aproximadamente US\$ 23 a US\$ 24 millones al año. Cuantificando, hoy día, el significado del mayor flujo de bienestar futuro que se percibirá por la integración del sector con el MERCOSUR, se obtiene una cifra de US\$ 200 millones. Esto representa la pérdida de bienestar para Chile que se ocasionaría por la no firma del sector agropecuario de un acuerdo de liberalización comercial con el MERCOSUR. Indudablemente, esta cifra es muy superior si se consideran los beneficios de integración de los restantes sectores económicos, especialmente en el sector manufacturero, que actualmente también acceden al MERCOSUR mediante preferencias arancelarias.

CUADRO N° 18 CAMBIO EN EL BIENESTAR SOCIAL DE UNA INTEGRACIÓN
CON MERCOSUR
(Millones de US\$)

	Rango	
a) Libre comercio con MERCOSUR		
Cambio de bienestar anual	9,8	10,5
Cambio de bienestar total*	81,7	87,5
b) Exclusión de MERCOSUR		
Cambio de bienestar anual	-13,6	
Cambio de bienestar total*	-113,3	
(a)-(b)		
Cambio de bienestar anual	23,4	24,1
Cambio de bienestar total*	195,0	200,8

*: Corresponde al valor presente del bienestar anual descontado a la tasa social de descuento de 12% recomendada por MIDEPLAN.

Estos resultados son muy superiores a los estimados para el NAFTA, lo que radica en la mayor creación de comercio involucrada en un acuerdo con MERCOSUR. Sin embargo, no debe olvidarse que estas cifras esconden una importante redistribución del ingreso desde los productores agrícolas hacia los consumidores, si la liberalización ocurriera en forma instantánea. En la medida en que se negocie una transición gradual, y los productores nacionales ajusten sus estructuras productivas, la pérdida de bienestar para ellos será considerablemente menor.

c) Integración a la Unión Europea

Los países de la Unión Europea representan un mercado importante para el sector agropecuario. En 1994, Chile exportó US\$ 682 millones en productos de origen agropecuario a dicho mercado, lo que representó el 25% del total de las exportaciones del país a esa región, e importó productos de origen silvoagropecuario por US\$ 55 millones, que es sólo el 2,5% del total importado desde la UE. Debe destacarse el favorable resultado de la balanza comercial sectorial, en circunstancias que el nivel de protección agropecuaria en la UE es muy superior al nivel enfrentado en NAFTA, no sólo en productos agroindustriales, sino también en productos primarios. En la UE, además, Chile enfrenta la competencia de una serie de países benefi-

ciarios de tratamientos arancelarios preferenciales, por ejemplo, de las ex-colonias europeas, y la amenaza potencial de países de Europa Oriental.

Dada la importancia que tiene Europa en el comercio chileno, así como los niveles de ingreso de su población y los altos niveles de proteccionismo actual, se concluye que un acuerdo de liberalización comercial con ese bloque le reportaría altos beneficios al sector agropecuario chileno, con toda seguridad superiores a los que se esperan de los acuerdos con NAFTA y MERCOSUR. No obstante esto, no se ha cuantificado el impacto que podría derivarse de un acuerdo comercial con la UE, ya que se considera poco probable que se reduzcan, en términos relativos, las políticas europeas que favorecen a sus ex colonias y a Europa Oriental, que buscan disminuir la presión inmigratoria desde esos países.

Cambios recientes en la política sectorial

A partir de 1990, se inicia un período de deterioro de la rentabilidad de algunos subsectores agrícolas, lo que ha conducido a presiones crecientes por parte de los agricultores para obtener un mayor apoyo del sector público a la actividad. Como respuesta a estas demandas y a las nuevas exigencias ambientales, la autoridad pública ha respondido con nuevas herramientas de política, que ha agrupado en los documentos “Políticas para Apoyar la Transformación de la Agricultura”, “Políticas para Apoyar la Modernización de la Vida Rural” y “Políticas para Reestablecer la Naturaleza Degradada”.

Los principales elementos de estos programas son los siguientes: creación de un programa de bonificación a la fertilización y establecimiento de praderas; creación de un programa de apoyo a las organizaciones campesinas (US\$ 600 mil en 1994); creación de 60 proyectos de apoyo a la comercialización de leguminosas, trigo, queserías y leche, por parte de pequeños agricultores; creación de un programa de forestación campesina (8.000 hectáreas plantadas en 1994); y creación de un programa de manejo del bosque nativo campesino (1.400 hectáreas, con 200 beneficiarios en 1994).

Además, en los últimos años se han ampliado las funciones y/o cobertura de los distintos instrumentos de política. Recientemente, COTRISA ha intervenido en los mercados del maíz y el arroz, y ha extendido sus intervenciones en el mercado del trigo, asumiendo riesgo de precios cuando el costo de importación es superior al piso de la banda. En el último año, esta empresa ha formalizado también sus intervenciones en el mercado del arroz a través de la compra de una planta de secado. Además, ha recibido presiones para ampliar sus intervenciones hacia otros productos agrícolas.

INDAP está asumiendo funciones de “mejoramiento” de mercados por medio de la instalación de 40 centros de acopio y poderes compradores locales de trigo y leguminosas. Estos centros de acopio ya se encuentran funcionando en el mercado de la leche. Esta institución también ha incrementado sus fondos para financiar a pequeños y medianos agricultores. Para el futuro, se espera crear un fondo de apoyo a proyectos de inversión e innovación tecnológica para atender a aproximadamente 10.000 productores anuales en 120 proyectos asociativos. Además, se pondrá en marcha un fondo para respaldar la formación, desarrollo y consolidación de 40 nuevas organizaciones campesinas y la capacitación de 4.250 campesinos en temas como mercados, agronegocios, etc., y se abrirán 30 nuevas oficinas o agencias de INDAP en los próximos años con el objeto de administrar esta cartera creciente de actividades y responsabilidades.

PROCHILE ha asignado un Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias por un monto de US\$ 10 millones para un período de cinco años, con participación creciente del sector privado.

El Banco del Estado ha abierto una serie de líneas de financiamiento para el sector de pequeños y medianos agricultores.

Existen otras series de planes de expansión de las medidas de apoyo destinadas a incrementar la infraestructura social en las zonas rurales, tales como vivienda, electrificación, telecomunicaciones rurales, vialidad, salud y educación.

De lo anterior se desprende que el deterioro en la rentabilidad de la agricultura ha incentivado nuevas y mayores políticas de intervención del Gobierno en el sector, que van más allá de su función subsidiaria como garante del funcionamiento eficiente de los mercados y de su rol en la lucha contra la extrema pobreza. Preocupa especialmente, en las nuevas políticas gubernamentales hacia el sector, estimuladas por el sector privado, que se están mezclando y confundiendo objetivos sociales con sectoriales, lo que, a nuestro juicio, es perjudicial para el desarrollo sectorial.

Los gremios agrícolas han concentrado sus esfuerzos en solicitar protección a la actividad agrícola, especialmente en los rubros que sustituyen importaciones, y han descuidado otras funciones gremiales claves para el desarrollo futuro del sector. Así, por ejemplo, su participación en la discusión y análisis en los acuerdos de comercio ha sido marginal, excepto en el NAFTA y el MERCOSUR. Tampoco están aún organizados para liderar el desarrollo tecnológico ni la búsqueda de nuevas alternativas de producción en zonas que se verán afectadas por los acuerdos comerciales. Falta un adecuado intercambio de opiniones en materias económicas con los demás sectores productivos y con las autoridades gubernamentales no sec-

toriales. En general, esto trae como consecuencia la automarginación gremial de una serie de destacados empresarios innovadores y de profesionales de alto nivel que trabajan en el sector.

Por último, es conveniente mencionar los cambios propuestos por el Ejecutivo a la legislación laboral, que tendrían efectos directos sobre la actividad sectorial, particularmente en el sector exportador.

Como se analiza a continuación, la mayoría de las nuevas propuestas y medidas de política agrícola, a modo de norma general, intentan garantizar “el nivel de ingresos” de los agricultores, abarcando muchas veces objetivos propios de la política de gasto social.

a) Comercio exterior

i) *Acuerdos de comercio.* La búsqueda de acuerdos con países y/o bloques comerciales se presenta como un buen *second best* para la economía chilena, puesto que el óptimo social se obtendría con la rebaja multilateral de aranceles de todos los países que participan en el comercio mundial. En este último escenario, el país readecuaría su estructura productiva hacia aquellas actividades donde tiene ventajas comparativas respecto al resto del mundo, e importaría lo que otros países producen más barato. Sin embargo, los acuerdos multilaterales (ejemplo: Ronda Uruguay del GATT) son sumamente lentos y tienen logros limitados. En este camino, los acuerdos comerciales con los principales bloques de comercio aparecen como una buena alternativa para obtener beneficios adicionales a la rebaja arancelaria en que el país debe avanzar. Por otra parte, quedar excluidos de los bloques representa altos costos para el país por la desviación de comercio que se produce en contra de los productos chilenos.

Chile ha tomado, a partir de 1991, la opción de negociar rebajas arancelarias a través de la firma de acuerdos de comercio con distintos países de la región, y no aún con bloques comerciales. Los acuerdos comerciales con México, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador están actualmente en fases de transición (reducción paulatina de aranceles), habiéndose alcanzado hasta la fecha resultados bastante modestos, con la excepción de México. Actualmente, el país está en la fase de negociaciones con Perú.

Como norma general, estos acuerdos se concentraron en la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias en productos complementarios y no en productos que compiten con las importaciones y, por lo tanto, el sector privado no opuso mayores problemas ni resistencia en su negociación. En las negociaciones con los grandes bloques de comercio, el sector agrope-

cuario se enfrentará a la competencia de productos que sustituyen la producción interna y, por lo mismo, las negociaciones han despertado mayor reticencia por parte del sector público y privado.

Sin embargo, la recepción de los beneficios de la liberalización estará condicionada a que se incorporen la mayor parte de los productos del país. Todos deberán hacer un esfuerzo de competitividad para enfrentar los nuevos mercados. No es posible pensar en la modernización sectorial excluyendo de los acuerdos de comercio a los principales productos agropecuarios, como trigo, leche y carnes. Este tipo de políticas atenta contra el futuro del sector, pues se posterga el ajuste que debe haber en la estructura productiva y se impide que se materialicen parte de los beneficios que debieran capturar los consumidores chilenos. La mayor protección relativa de los productos básicos también trae como consecuencia una desprotección contra las actividades que usan como insumos a los productos excluidos de la degravación. Así, por ejemplo, una protección al cultivo del maíz, acompañada de una liberalización en el mercado de carnes de aves y cerdos, perjudicaría directamente a la industria productora nacional.

Si lo que se desea es evitar los altos costos sociales que se derivan de cambios drásticos en el mercado, se debe hacer una buena negociación en el período de transición, que vaya liberalizando gradualmente el sector. La agricultura se caracteriza por tener altas barreras de salida de la industria, una alta proporción de activos inmovilizados al sector, una baja capacitación de la mano de obra rural y altos costos de transacción para su movilización a otros sectores productivos. Por esto, es necesario considerar plazos más amplios para el ajuste de una actividad productiva a nuevos escenarios de competencia externa.

ii) Política cambiaria. El deterioro sufrido por el tipo de cambio real es la consecuencia del rápido crecimiento que ha experimentado el país. El incremento en los salarios reales, cada vez más evidente en el sector frutícola, hace más difícil competir en el mercado internacional con estructuras productivas intensivas en el uso de una mano de obra que se caracteriza por su baja productividad respecto al resto de la economía. Como consecuencia del aumento en el ingreso per cápita, cada vez es más caro comprar un factor no transable (jornada de mano de obra), en términos de factores transables, es decir, se hace más difícil mantener el mismo uso de mano de obra en la producción de bienes transables. La única manera de enfrentar el proceso de deterioro de tipo de cambio real es aumentar la productividad de la mano de obra.

Por lo anterior, la otra cara del problema de tipo de cambio real es la baja productividad de la mano de obra, y mientras más transable es un

sector, mayor es la presión que el deterioro en el tipo de cambio real ejerce para aumentar la productividad de los factores no transables. Si se considera que el sector agropecuario es transable en un 90%, se entiende que el esfuerzo para enfrentar el deterioro del tipo de cambio real debe focalizarse en incrementar la productividad de la mano de obra.

iii) Competencia desleal. A nivel mundial, la agricultura se caracteriza por ser un mercado altamente distorsionado. Las políticas de apoyo a la agricultura aplicadas por los países desarrollados determinan producciones de excedentes que son retirados de sus mercados internos y enviados al mercado internacional, lo que se traduce en un cierto deterioro en los precios internacionales. Esto ha sido así, por lo menos, durante los últimos 20 años.

Las políticas que debe adoptar el país frente a esta realidad son diferentes, dependiendo de la duración de estas distorsiones. En el caso del trigo, por ejemplo, los mercados internacionales han experimentado esta situación por largos períodos, estimándose que los precios internacionales se encuentran por debajo del nivel que exhibirían en escenarios libres de distorsiones. No obstante esto, el precio que se observa en el mercado internacional es el costo de oportunidad para la producción nacional de trigo. Por lo tanto, no tiene sentido que Chile, en el largo plazo, pague internamente por el trigo un precio superior a su costo de oportunidad en el mercado internacional, justificado en la presencia de distorsiones o de competencia desleal. Lo razonable, para un país subdesarrollado, es permitir que su población se beneficie de las políticas de apoyo de otros gobiernos.

En el caso de deterioros de corto plazo en los precios internacionales, por acciones deliberadas de políticas no competitivas de otros países que pueden causar grave daño a la producción nacional, es completamente justificable, y así lo reconoce el GATT o la OMC, la aplicación, por períodos cortos de tiempo, de políticas que compensen el daño ocasionado. De esta manera se evitan los grandes costos asociados a la entrada y salida de empresas de una industria determinada.

No obstante lo anterior, a raíz de la crisis de rentabilidad que han experimentado algunos sectores de la agricultura en los últimos años, el Gobierno, a petición de los gremios del sector, ha hecho un uso frecuente de este tipo de herramientas que, generalmente, no guarda relación con la aparición de distorsiones “de corto plazo” en los mercados externos. Para el futuro, preocupa especialmente el intento de modificar la ley 18.525, que actualmente regula la importación de mercaderías bajo condiciones de prácticas desleales. Se intenta agregar, a las categorías de casos que hoy permi-

ten la introducción de sobretasas arancelarias, aquellas que se basen en la existencia de “precios disminuidos por efectos circunstanciales”. La vaguedad de este término se prestará indudablemente a presiones de los agricultores para su uso indiscriminado con miras a proteger al sector. De aprobarse dicha reforma a la ley, se permitiría que los productores soliciten la aplicación de medidas de protección debido a, por ejemplo, una cosecha de maíz abundante en Argentina que se traduzca en menores precios de importación del cereal.

iii) *Bandas de precios.* Como ya se dijo, el objetivo de las bandas es reducir la alta incertidumbre de precios que enfrentan los agricultores al momento de tomar la decisión de siembra. Esta incertidumbre es mayor que en otros sectores, debido al gran desfase en el tiempo que existe entre la toma de decisión de producción y la recepción de los frutos de la misma, y por la alta fluctuación de los precios internacionales.

Este problema podría eventualmente solucionarse si los agricultores tuvieran la posibilidad de acceder a mercados internacionales de transacción de riesgo, pero dadas las condiciones sociales del sector y el pequeño tamaño relativo de los productores, la banda de precios aparece como un razonable *second best*. Considerando esto, se debiera estar periódicamente revisando si se conserva o no la restricción a la transacción de riegos que justifica la mantención de la política de bandas.

En el último tiempo, las autoridades sectoriales han insinuado en varias oportunidades la conveniencia de introducir bandas de precios a otros productos, especialmente cereales. A nuestro juicio, aunque no se menciona explícitamente, detrás de estas propuestas está permanentemente el deseo de que las bandas actúen como precios mínimos en el mercado interno, para garantizar los ingresos de los productores. Para ese objetivo, el uso de bandas de precios es un instrumento ineficiente y regresivo, pues además de proteger más a los productores más ricos y de perjudicar más a los consumidores más pobres, distorsiona las asignaciones de recursos dentro de la economía. Además, existen serios problemas para implementar políticas de bandas a otros rubros, pues se requiere de un producto homogéneo, con adecuada información de un mercado de referencia relevante para el país, y que las fluctuaciones internas de los precios estén claramente vinculadas con sus respectivos precios de referencia. Estas exigencias normalmente no se cumplen.

iv) *Promoción de exportaciones.* En los últimos años se le ha dado una importancia creciente a la promoción de las exportaciones chilenas en el exterior, con la participación directa de PROCHILE y los gremios del sector, habiéndose introducido incluso un financiamiento especial para las

exportaciones de origen agropecuario (US\$ 10 millones). Esto es importante para el sector debido a la gran cantidad de exportadores de tamaño mediano y pequeño, la falta de información de los mercados externos, la mayor diferenciación de los productos y, en general, los altos costos de apertura en que deben incurrir los primeros exportadores a un mercado.

El profesionalismo y claridad de objetivos con que actúa PROCHILE es ampliamente reconocido tanto dentro como fuera del país, y es fundamental que se mantenga en el futuro. Sin embargo, el sector privado evidencia una falta de organización para utilizar adecuadamente las oportunidades que se le ofrecen por esta vía, lo que será determinante en la nueva fase de apoyo a las exportaciones prevista por PROCHILE.

b) Comercialización

En esta área se han acentuado las intervenciones del sector público a través de diversas instituciones, fundamentadas en la poca competitividad que caracterizaría a los sectores compradores de productos básicos. A este respecto, es necesario mencionar que las características de atomización de la producción agrícola hacen que el poder negociador de cada uno de los productores sea muy limitado. Además, el bajo volumen de la producción nacional, y las obvias necesidades de que las industrias procesadoras exploren buenas economías de escala, hace que sea de toda lógica un número reducido de empresas procesadoras de alimentos. Por lo tanto, es posible que, cada cierto tiempo, se presenten imperfecciones de mercado. Sin embargo, esto no justifica *a priori* la intervención del Estado en el proceso de comercialización, ya que el costo de intervenir es, generalmente, superior al eventual daño que se evitaría con ello.

Es particularmente preocupante que, en el último tiempo, el Estado haya aumentado su intervención en el proceso de comercialización agropecuaria, sin primero cuantificar la magnitud del problema y, menos aún, dimensionar los costos de su intervención. Este es el caso que enfrenta COTRISA, que recibe continuas presiones por parte de la autoridad sectorial y del sector privado para expandir su participación hacia otros productos, como maíz y arroz. A pesar de que la autoridad sectorial argumenta la existencia de distorsiones en dichos mercados, se debe destacar que no existen estudios que avalen dicha afirmación. Antes bien, ello tiende a coincidir con deterioros en los precios de dichos productos, lo que finalmente significa que el fisco actúa como garante de precios de sustentación a través de COTRISA. La dependencia funcional de CORFO, por parte de

COTRISA, le ha permitido, hasta la fecha, resistir en buena medida a este tipo de presiones.

Un efecto adicional que produciría la expansión de COTRISA hacia otros mercados es desalentar el desarrollo de la recientemente creada Bolsa de Productos Agrícolas. La intervención arbitraria e impredecible del ente estatal a lo largo de la temporada agregaría una incertidumbre adicional al proceso, elevando los costos de transacción en el sector.

En otros frentes, se observa también la intervención de la autoridad sectorial ante conflictos que normalmente aparecen entre los productores agrícolas y la industria procesadora. En este sentido, destaca la intervención de la autoridad en las discrepancias que se suscitaron, a raíz del precio de la leche, entre productores lecheros y plantas procesadoras en la zona de Temuco. No existe justificación que avale la posición a favor de los agricultores que mantuvo la autoridad regional en este conflicto, pues bastaba con que los productores presentasen el problema ante la Comisión Antimonopolios. Otro caso ilustrativo de lo anterior es la parcialidad exhibida por el sector ante el conflicto existente entre exportadores y productores de frutas. La autoridad sectorial no es, ni le corresponde ser, representante de los agricultores frente a problemas comerciales con otros agentes económicos. Este tipo de intervenciones, hoy celebradas por algunos agricultores, se contraponen con la filosofía exhibida por otras carteras del Gobierno, y siembran un mal precedente para el desarrollo futuro de la actividad económica sectorial.

c) Desarrollo rural

Anteriormente se mencionaron una serie de proyectos amparados bajo el título de “Apoyo a la Transformación de la Agricultura” y “Políticas para Apoyar la Modernización de la Vida Rural”, que generalmente involucran a INDAP. Varios de estos proyectos, asumiendo funciones de “mejoramiento de mercados”, buscan resolver los tradicionales problemas de comercialización que enfrentan los pequeños agricultores, mezclando objetivos propios de las políticas de gasto social del Gobierno con la política sectorial. Sin negar la realidad de ello, pensamos que el problema de fondo no está siendo atacado con estas medidas y que, por el contrario, postergan los ajustes que deben llevarse a cabo en ese sector.

La tendencia general que se observa en la agricultura mundial es a consolidar propiedades de dimensiones mayores, que permitan capturar mayores economías de escala y poderes de negociación importantes. La

experiencia chilena e internacional indica que la mayoría de las asociaciones campesinas y cooperativas de pequeños propietarios que son creadas en base al apoyo estatal, subsisten sólo en la medida en que reciben subsidios del Estado y desaparecen con el término de éste. El problema de la pequeña agricultura radica en el nivel de educación y, por lo tanto, en la capacidad de gestión de la mayoría de los pequeños propietarios agrícolas, que los hace directamente dependientes del apoyo externo.

A nuestro juicio, éstos y otros programas de apoyo a la pequeña agricultura van en contra de la tendencia sectorial, intentando hacer viable unidades agrícolas que no son tales. La solución al problema de la pobreza rural, aparte de satisfacer sus necesidades básicas, debe procurar facilitar la incorporación de sus habitantes al mercado laboral u otras actividades económicas. En general, existen altos costos de transacción para integrarse al mercado laboral derivados, por ejemplo, de la falta de información, la mala infraestructura vial y las restricciones al funcionamiento del sistema de contratistas. Hacia adelante, nos parece recomendable desvincular el apoyo a la pobreza rural del apoyo a la actividad agrícola, porque mientras más se subsidie dicha actividad, más se desincentiva la incorporación de los pequeños propietarios y campesinos a otras actividades donde son más productivos.

d) Legislación laboral

El Poder Ejecutivo envió hace poco tiempo al Congreso una propuesta de ley que ha llamado “Modernización laboral en beneficio de la estabilidad del trabajo y de la equidad en las relaciones laborales”.

En primer lugar, es necesario definir el objetivo de la legislación laboral en una economía de mercado, para posteriormente determinar si las reformas propuestas son coherentes con el mismo.

El objetivo principal de la legislación laboral en el modelo económico vigente debiera ser el de permitir que las remuneraciones se determinen a partir del valor de la productividad de los trabajadores e incentivar que dicha productividad se incremente, permitiendo así que la competitividad del país se mantenga o acreciente. Lo primero se deriva de la simple observación de la realidad. En la medida en que suben los precios de los bienes que una empresa produce (manteniendo los demás factores constantes), será rentable para ella producir más y, por lo tanto, contratar más trabajadores. Alternativamente, si la productividad de los trabajadores aumenta, se reducirá el costo de producción de los bienes y, por lo tanto, también será

racional producir más. El caso contrario debiera producirse si los precios de los bienes y/o la productividad de los trabajadores decrece.

Los principales efectos que las reformas laborales tendrán para este sector estarán dados por las posibilidades que se otorguen a la negociación colectiva interempresa, la negociación colectiva de trabajadores eventuales o transitorios, la prohibición de reemplazar trabajadores durante la huelga y la incorporación de un nuevo título denominado “de la información”.

En la propuesta actual, el empleador está obligado a negociar con el sindicato interempresa y sólo puede decidir si lo hace solo o en conjunto con las demás empresas involucradas.

En el caso de los sindicatos de trabajadores transitorios, se propone la negociación colectiva, obligatoria para el empleador, con el fin específico de fijar un tarifado convencional por tipo de actividad. Dichas tarifas serán obligatorias al momento de contratar a todos aquellos trabajadores involucrados en la negociación.

En ambas modificaciones se incentivan remuneraciones “colectivas” para trabajadores de diferentes empresas, pretendiendo uniformizar actividades que la mayoría de las veces sólo tienen en común el título o cargo de quienes las ejecutan.

Con lo anterior, se estimulan soluciones conjuntas a trabajadores que tienen diferentes productividades y responsabilidades, por lo que se castiga precisamente a los trabajadores que tienen mayor productividad, generando incentivos perversos para ubicarse debajo del promedio de productividad de la empresa. Esto es contradictorio con los programas que el Gobierno está impulsando en el sector agrícola, destinados a proporcionar más capacitación, pues nadie deseará capacitarse si los beneficios de la capacitación (mayor productividad y, por lo mismo, mejores perspectivas de remuneraciones) debe compartirlos con el resto de los trabajadores de la empresa.

En el caso de los temporeros agrícolas, la reforma propuesta incentiva la formación de monopolios laborales. Los trabajadores afiliados a este tipo de sindicatos obligarán al empleador a negociar las tarifas para las faenas futuras, las que deberán ser respetadas para todos los trabajadores involucrados en la negociación. No es difícil imaginar las presiones que existirán entre los mismos trabajadores para ingresar al “Sindicato de Temporeros de la Fruta”, por ejemplo, de manera que todos los trabajadores de una misma zona geográfica reciban igual remuneración.

De especial gravedad es la prohibición que la ley contempla de reemplazar a los trabajadores durante la huelga. La huelga, en el contexto de una economía de mercado, no es necesariamente algo perverso; más bien constituye un mecanismo de consulta al mercado, a través del cual tanto los

trabajadores como el empleador tienen la oportunidad de observar cuáles son las remuneraciones reales que existen en él. Por ello, la prohibición que establece la ley atenta contra el espíritu de la huelga, pues busca incrementar el costo del empleo, aumentando por la vía de la fuerza las remuneraciones de los trabajadores. Además, y más de fondo, las reformas debilitan el derecho de propiedad al limitarle al empleador ejercer los derechos que emanan del dominio de su bien. Debido a la huelga, éste tiene un capital invertido que no puede hacer producir.

Estas propuestas son dañinas para todo el sector productivo del país, y de manera especial para el sector agrícola y agroindustrial. Esto se debe a que la perecibilidad y estacionalidad de los productos de la agricultura, o de las materias primas de la agroindustria, junto a la variabilidad productiva que experimentan cada año, hacen que estas actividades requieran de una alta flexibilidad en el uso de la mano de obra.

Si las reformas laborales llegan a ser ley, será posible que un sindicato interempresa negocie colectivamente con todas las fábricas de jugos y conservas de frutas de una provincia, que se llegue a la huelga y, además, que ésta no tenga derecho a reemplazo. Si se considera la perecibilidad de la materia prima que debe ser procesada, es fácil imaginar que se puede llevar a la quiebra a las empresas involucradas o, alternativamente, que frente a esa amenaza, ellas queden a merced de lo que los trabajadores deseen (mientras el costo de las demandas sea menor que el costo de la quiebra). Impacto similar tendrán dichas propuestas en las empresas productoras de aves y cerdos. Así, por ejemplo, una huelga sin derecho a reemplazo en las plantas faenadoras de aves y cerdos obligará al empleador a extender el momento óptimo de matanza, a continuar incurriendo en los costos de alimentación y a detener todo el proceso de crianza y engorda de estos productos. El costo de la huelga, concebida bajo las propuestas de reformas, es enorme, debido a que se le está entregando a los trabajadores un poder de negociación excesivo, que se desvincula del aporte que realizan dentro de la empresa y de su costo de oportunidad en el mercado.

Además de los impactos en la rentabilidad del sector, las reformas laborales incentivan una mayor sustitución de capital por trabajo. Las empresas incorporarán nuevas tecnologías y mecanizarán sus labores por sobre los niveles sociales óptimos.

Se agrava más la situación descrita si se consideran las disposiciones de la ley que, en términos generales, obligan al empleador a entregar información de la realidad financiera, políticas de recursos humanos y planificación de largo plazo en materias de cambios tecnológicos u organizacionales. En el caso agrícola, la mayoría de las empresas tienen escasos niveles de

diferenciación entre sí, y las innovaciones que una empresa líder realiza son rápidamente copiadas por las demás. En este sentido, la difusión de información en los términos que la ley señala puede ir en contra de la supervivencia de las empresas. El peligro de ello es que se desincentiva la innovación tecnológica, en momentos en que los acuerdos comerciales exigen la máxima capacidad innovadora del sector.

Las propuestas de reformas laborales perjudican de manera especial a los subsectores que se espera sean los motores de la agricultura en el futuro: el agrícola y el agroindustrial exportador. Estos subsectores, por otra parte, son los más intensivos en uso de mano de obra. Dentro de la fruticultura, más del 40% de los costos totales están dados por la mano de obra, y dentro del subsector agroindustrial una cifra similar la representan los costos de materia prima, por lo que más de un 15% de sus costos están dados por los costos de mano de obra agrícola.

Con las reformas laborales propuestas, las remuneraciones comienzan a ser determinadas por fuerzas ajenas al mercado y, por lo tanto, se pierde la relación productividad-remuneración. Para la determinación de las remuneraciones, comienza a ser más importante la fortaleza de la organización de los trabajadores dentro de la empresa y la provincia que la calidad del trabajo realizado. Se desincentivan así los esfuerzos de capacitación e incremento en la productividad, que son tan necesarios actualmente en el sector agrícola.

Si la propuesta de reformas laborales se convierte en ley, será una poderosa herramienta para restar competitividad a la agricultura y agroindustria del país, fundamentalmente porque mezcla fines redistributivos con políticas que deben velar por la correcta asignación de recursos en la economía. Los primeros objetivos son ajenos a la legislación laboral y deben ser abordados por las políticas tributarias y de gasto social que el país tiene, y los segundos no están siendo garantizados con la propuesta de reformas.

Conclusiones y propuestas de políticas

a) Conclusiones

El sector agrícola ha perdido dinamismo en los últimos años respecto al fuerte crecimiento experimentado por otros sectores de la economía. Ésto no debiera ser motivo de preocupación, ya que es el reflejo de la evolución positiva de la economía y es el patrón que normalmente se observa como parte del proceso de desarrollo económico. En este proceso, se ha reducido

el nivel de empleo del sector, manteniendo una baja tasa de desempleo, en conjunto con un crecimiento positivo en el producto sectorial. Desde este punto de vista, el hecho que exista un menor empleo en el sector debe ser interpretado como un signo positivo de aumento de productividad de la mano de obra agrícola, y en ningún caso como una señal de deterioro de la actividad sectorial.

Junto a lo anterior, se ha ido produciendo paulatinamente una reasignación de recursos dentro del sector hacia las actividades en que el país presenta mayores ventajas respecto al mercado internacional. Se ha incrementado la superficie destinada a la actividad exportadora y a rubros que presentan un rápido crecimiento de la demanda interna. Se ha reducido, en cambio, la superficie dedicada a la producción de cultivos tradicionales, donde el país es menos competitivo.

En los últimos años, el sector agropecuario ha experimentado un deterioro de rentabilidad que se ha traducido en un menor ritmo de crecimiento de su producción y exportaciones. Se estima que las causas de este deterioro son estructurales, como por ejemplo, la caída en el tipo de cambio real junto al incremento en el costo de la mano de obra, y no producto de factores coyunturales. Además, en el futuro, el sector enfrentará una mayor presión competitiva del resto del mundo, especialmente del MERCOSUR. Este proceso no debe evitarse; por el contrario, debiera ser incentivado por el Estado, facilitando el ajuste que necesita efectuar el sector privado.

b) Propuestas de cambio a la política sectorial

A lo largo de este trabajo se han formulado diversas recomendaciones para que el sector enfrente de manera más exitosa la mayor presión competitiva a que se verá expuesto en el futuro. A continuación se presenta un resumen de las principales propuestas de acción del sector público y privado que surgen del análisis.

1) El sector privado requiere de una mayor incorporación de técnicas modernas de producción y administración de empresas, con especial énfasis en gestión, innovación tecnológica y capacitación de la mano de obra, aspectos que hasta ahora se han mantenido ajenos a una gran mayoría de las empresas del sector. Los gremios debieran asumir un rol bastante más activo en este proceso de modernización, para lo cual requieren replantear sus objetivos y estructuras internas, hasta el momento centradas prioritariamente en las labores de lobby sectorial.

2) Los beneficios sociales asociados a la integración del sector con MERCOSUR, y eventualmente con NAFTA, demuestran que no es conveniente insistir en la exclusión de gran parte de los productos agropecuarios. Se debe ajustar la estructura productiva interna hacia aquellos rubros de mayores perspectivas económicas, en lugar de mantenerla artificialmente por medio de medidas proteccionistas. Una integración gradual disminuiría los costos de la reconversión. Además, para la readecuación productiva existen alternativas de financiamiento internacional que permitirían enfrentar exitosamente este proceso.

3) El sector público ha respondido a la menor rentabilidad del sector agropecuario aumentando sus niveles de intervención en la economía más allá de lo que aconseja su rol subsidiario como garante del funcionamiento eficiente de los mercados. En el marco del modelo económico vigente, no es función del Estado hacerse parte de los conflictos que se suscitan entre diferentes agentes económicos, como ha ocurrido en los últimos tiempos. Dichos conflictos deben ser abordados por las instituciones públicas que tienen las atribuciones para dirimir estas diferencias (Comisión Antimonopolios, Tribunales de Justicia, etc).

4) Es especialmente preocupante la falta de una adecuada conceptualización de los objetivos de la política sectorial y sus diferencias con los objetivos de las políticas de gasto social. La mezcla y confusión habitual que existe entre objetivos sociales y sectoriales acarrea una deficiente aplicación de medidas sectoriales, aumenta la vulnerabilidad de las autoridades a las presiones del sector privado y culmina en la aplicación de políticas sectoriales que son regresivas en términos de los objetivos sociales del Estado.

5) Se recomienda someter a un análisis técnico más riguroso los cambios propuestos de instrumentos o de política sectorial. A nuestro juicio, los argumentos que se proporcionan para su justificación son usualmente débiles y carentes de una mayor fundamentación técnica y empírica.

6) No es recomendable la ampliación de las bandas de precios hacia otros productos agrícolas. En primer lugar, debe destacarse que la política de bandas de precios vigente no es óptima, y por lo tanto es recomendable que se estudie periódicamente la vigencia de los argumentos que sustentaron su introducción. Además, no se ha demostrado que existan grandes fluctuaciones en los precios internos de los productos a los que se desea incluir en este sistema, como consecuencia de la volatilidad de los precios internacionales respectivos. Por último, en la mayoría de los productos que se desea someter a esta política, no se cumplen los requisitos necesarios para su adecuada implementación.

7) No es conveniente la ampliación del rango de acción de COTRI-SA hacia otros mercados, como ya ha ocurrido incipientemente en el último tiempo. El argumento de distorsiones comerciales que respalda la solicitud de incursión en otros rubros no ha sido debidamente acompañado de estudios que evalúen los costos y beneficios sociales de estas posibles intervenciones. Además de los costos de la intervención, estas nuevas injerencias del poder comprador pueden desplazar la actividad del sector privado.

8) Es evidente el uso creciente de políticas agrícolas para atacar problemas de pobreza rural. Como se mencionó antes, estas políticas son normalmente regresivas e ineficientes, por lo que se recomienda que este problema sea abordado a través de las políticas de gasto social del Estado. Al vincularse el apoyo a la pobreza con el desempeño de los campesinos en la actividad agrícola se frena el necesario ajuste que debe ocurrir en el tamaño y tipo de empresas que pueden competir favorablemente en las condiciones económicas previstas, y se frena el traspaso de la fuerza de trabajo rural hacia otras actividades donde puede mejorar sus niveles de ingresos. Las políticas sociales deben ser las encargadas de apoyar a los grupos marginales del sector rural, mediante sus componentes de educación, salud y nutrición.

9) Una de las principales razones del sector privado para solicitar una mayor protección a la producción interna es la presencia de competencia desleal en el mercado internacional. A nuestro juicio, cuando las distorsiones de precios en el mercado internacional tienen carácter permanente, no se justifica que el país se proteja de las mismas. Antes bien, debiera beneficiarse del menor precio derivado de los subsidios que otros otorgan a su producción, y asignar sus recursos internos consecuentemente. Por lo demás, existen estudios¹¹ que indican que, con contadas excepciones, el nivel de precios internacionales que existiría en ausencia de las citadas intervenciones sería sólo levemente superior al registrado en la realidad.

10) Cuando las distorsiones de precios internacionales son de corto plazo, se pueden aplicar los mecanismos estipulados para ello en los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En el caso chileno, estos derechos se ejercen mediante la aplicación de la ley 18.525, que regula la importación de productos bajo prácticas desleales. Sin embargo, se ha propuesto la modificación de esta ley para agregar la existencia de "precios disminuidos por efectos circunstanciales". De aprobarse este cambio, la citada ley se prestará continuamente para su uso indiscriminado.

¹¹ A. Valdés y J. Zietz, *Price Distortions in World Food Markets: Quantitative Evidence* (Banco Mundial, 1994).

11) Una de las actividades que requiere especial atención en el diseño de políticas es la capacitación de la mano de obra sectorial como herramienta básica para el aumento de su productividad. Este es el pilar básico con que debe afrontarse el deterioro observado en el tipo de cambio real. Se sabe que hasta la fecha los mecanismos existentes no se acomodan a las características de la actividad agrícola y se requiere de una estrategia específica para el sector.

12) Por último, los esfuerzos específicos del Estado para mantener el dinamismo del sector exportador debieran concentrarse en facilitar el uso de mano de obra, aumentar su productividad y apoyar la promoción de exportaciones en mercados emergentes.

13) A pesar de lo anterior, las propuestas de reformas a la legislación laboral apuntan en la dirección contraria, restando competitividad justamente al subsector más dinámico. El efecto final de las reformas propuestas será incrementar el costo de uso de la mano de obra, agregando restricciones que no tienen relación con la productividad de la misma. De aprobarse estas propuestas, se estará incentivando una mayor mecanización de las actividades agrícolas y desincentivando el desarrollo del sector agroindustrial. Es en este sector donde tendrá su mayor impacto el incremento desorbitante que adquiere el costo de la huelga. La perecibilidad y estacionalidad de los productos de la agricultura, o de las materias primas de la agroindustria, junto a la variabilidad productiva que experimentan cada año, hacen que estas actividades requieran de una alta flexibilidad en el uso de la mano de obra; es decir, justo lo contrario de lo planteado en las reformas propuestas. □