

## Elementos para el Diseño de Políticas hacia la Agricultura

**ALBERTO VALDÉS**

- En el seminario *Situación Actual de la Agricultura: Diagnóstico y Perspectivas*, realizado en el Centro de Estudios Públicos los días 3 y 4 de enero, el especialista del Banco Mundial, Alberto Valdés, entregó algunas pautas y claves para comprender y enfrentar la crisis del sector agrícola en Chile.
- “Mi diagnóstico personal es que esta situación, de condiciones menos favorables que la década pasada, va a continuar por un largo plazo (...). Por ello, la respuesta que ahora dé el gobierno al sector agrícola tiene que ser muy consistente con este escenario de largo plazo.”
- “La política de estado debiera facilitar el ajuste del sector, aliviando la transición pero no postergando el ajuste (...). Hay muchos elementos poco competitivos en nuestra estructura de comercialización, que habría que revisar (...). Yo estoy convencido de que se exagera el nivel de distorsiones de precios internacionales (...). Con el argumento de los subsidios lo único que hacemos es distraer nuestra atención de lo que deberíamos hacer.”
- “Lo que más me preocupa es que se empiece a arriesgar la coherencia del modelo de comercio exterior, con un arancel uniforme y un tratamiento neutral entre sectores (...). Promover la protección como política de estado, a mi juicio, es un error. Y yo no extendería bandas de precios a más productos de los que ya las tienen (...). El gobierno tendría que separar en su estrategia el paquete de medidas para elevar la competitividad del sector, con el paquete tendiente a aliviar la pobreza rural.”
- En términos de una estrategia a largo plazo para elevar la competitividad, los ingredientes de este paquete tendrían que ser principalmente la infraestructura y el mercado laboral (...) evitando, en la legislación, un impuesto a la mano de obra.”

**Alberto Valdés** es Economista principal en el Departamento Técnico para América Latina y El Caribe del Banco Mundial. Ha sido Director del *International Trade and Food Security Program* entre 1976-1990. Tiene numerosas publicaciones, siendo una de las más recientes el libro *The Bias Against Agriculture: Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries* (editado junto a Romeo M. Bautista).

## 1. DIAGNÓSTICO

“Para efectos de diseñar políticas en el sector agrícola, es necesario identificar algunos puntos específicos que permitan maximizar el impacto y eficacia de ésta. En general, en términos de crecimiento, el período de los 80 —especialmente entre el 83 y el 89— fue excepcionalmente favorable. Fue un tiempo de crecimiento muy rápido, gracias a un tipo de cambio que aumentó, consistentemente, costos de mano de obra relativamente bajos en relación a los actuales, precios internacionales que no fueron desfavorables, y un margen de aumento en productividad que llegó a ser bastante significativo. Esta situación, sin embargo, cambió. El sector comenzó a desacelerarse desde los años 90, precisamente porque los factores que acabo de mencionar actuaron de modo inverso. El tipo de cambio ha caído, el precio de la mano de obra subió, se redujeron los aranceles en 1990, y estamos en una época en que el margen de aumento de productividad es más complicado. Es decir, ésta es una etapa nueva, en la que no se puede reproducir el período excepcional de los 80.

“Las cifras de esta etapa, el *performance* del sector en términos de crecimiento, no son bajas. Pero es un sector heterogéneo y hay subsectores con problemas especiales. El de los cultivos tradicionales y el frutícola son los más críticos, este último con disminución de plantaciones e incluso, según informaciones recientes, con plantaciones que se están arrancando. Con esto, tenemos dos sectores muy grandes en la agricultura que están en problemas serios. No obstante, hay otros que les ha ido bien. El sector de ganadería, carne y leche, y también cerdos y aves, ha tenido un crecimiento bastante rápido. Lo mismo el sector forestal. Por ello, al hablar de la agricultura, hay que tener cuidado en distinguir las diferencias de *performance* de los subsectores.

“Pero más allá del diagnóstico, lo interesante para el análisis es notar que la caída de rentabilidad en los rubros de cultivos tradicionales y frutales ha sido principalmente por factores externos a los productores, como el éxito macroeconómico de Chile que ha elevado los sa-

larios reales poniendo una presión de costos muy fuerte. Entonces, los agricultores han empezado a pedir una política de estado para su sector. Yo me pregunto en qué puede consistir esta política de estado, qué significa tener una política de estado y cuál debe ser la respuesta de gobierno ante esta petición. Lo lógico es que ella dependa del diagnóstico sobre las causas de esta desaceleración agrícola; de si esta crisis de rentabilidad es un fenómeno transitorio, de pocos años, o si en cambio es una situación permanente.

“Mi diagnóstico personal es que esta situación, de condiciones menos favorables que la década pasada, va a continuar, que es un fenómeno de largo plazo. Si esto es así, la respuesta de la autoridad no puede ser la misma que si fuera una crisis pasajera. El tipo de cambio, en su mejor escenario, puede dejar de caer, pero nadie augura que vaya a subir. La presión de costos por el lado de la mano de obra probablemente va a continuar. Y respecto a los precios internacionales, tampoco parece probable que el precio de los commodities vaya a seguir subiendo, lo que corrobora que ésta es una situación permanente. Además, estamos en las puertas de negociaciones como el Nafta y Mercosur, que nos van a imponer exigencias importantes, en el sentido de un escrutinio riguroso de las políticas internas. Por ello es que, a mi juicio, la respuesta que el gobierno dé ahora al sector agrícola tiene que ser muy consistente con este escenario de largo plazo.”

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA CRISIS DE LA AGRICULTURA

“Desde ese punto de vista, entonces, la política de estado debiera facilitar el ajuste del sector, aliviando la transición, pero no postergando el ajuste. Y lo que me temo es que mucho de lo que se pide como política de estado pueda transformarse en una serie de medidas que den un alivio inicial y después, como siempre ha sucedido, se conviertan en situaciones cuasipermanentes, posponiendo indefinidamente los cambios que la agricultura requiere para ser más competitiva. En este sentido, puede ser muy ilustrativo fijarse

en los ejemplos de Europa o Japón, que han tenido gran dificultad para facilitar el ajuste, sin perjuicio de que en el corto plazo debamos buscar medidas para aliviar el impacto. Pero elevar subsidios o protección al sector, que sería algo fácil y con un efecto rápido, no me parece lo más apropiado. Cuando una política se piensa y diseña para pocos productos, la autoridad se hace vulnerable a la presión discrecional de grupos fuertes, que después son muy difíciles de manejar. Las intervenciones de precios, en síntesis, no me parecen adecuadas para solucionar un problema que es crónico, de largo plazo.

"Sin embargo, creo que sí hay que examinar con mucho cuidado qué medidas podrían corregir las distorsiones que sí existen. No cabe duda de que hay muchos elementos poco competitivos en nuestra estructura de comercialización, que habría que revisar. Pero lo más central es identificar una estrategia de medidas que puedan conducir a rebajar costos y elevar la productividad del sector agrícola, lo que nos podría conducir a una estructura de producción bastante diferente.

"Yo me imagino que cuando los agricultores piden políticas de estado, no quieren otra ECA, no quieren llenar el país de poderes compradores. Los que somos más viejos nos podemos acordar de otras épocas, en que la agricultura pedía justamente lo contrario: pedía más libertad de comercio, más mercados y menos intervención estatal. El riesgo es que cuando estamos en dificultades empezamos a pedir medidas que se van transformando en una intervención continua del estado, aunque inicialmente se haya pensado como transitoria. Por eso es que yo temo tanto a estas 'políticas de estado'."

### 3. RECOGER LAS EXPERIENCIAS DE OTRAS ECONOMÍAS

"Pero también me preocupa mucho que el argumento se base en los subsidios internacionales a los productos agrícolas, y en las distorsiones de precios. Yo estoy convencido de que se exagera el nivel de distorsiones de precios internacionales, y creo tener bastante evidencia disponible a

ese respecto. No debemos fijarnos en los niveles de subsidio, sino en cuánto más bajos son los precios internacionales y cuánto lo serían sin subsidio. La respuesta es que los valores son todos menores de 10%. Y éste es un fenómeno relativamente permanente, que va a continuar a pesar de la Ronda de Uruguay. Entonces, con el argumento de los subsidios lo único que hacemos es distraer nuestra atención de lo que deberíamos hacer, centrándonos en encontrar medidas legales bajo el Gatt, que se puedan aplicar cuando hay comprobación de subsidios explícitos. El costo de una política selectiva de sobretasas es muy alto. Yo creo que tiene un costo directo al sector agro-industrial, porque le eleva su estructura de costos, y, además, al ser un sector exportador, todas las protecciones terminan siendo un impuesto implícito para él. Pero lo que más me preocupa es que se empieza a arriesgar la coherencia del modelo de comercio exterior con un arancel uniforme y un tratamiento más neutral entre sectores. Yo me imagino que debe ser muy difícil para un Ministerio de Hacienda tener una serie de beneficios especiales para el sector agrícola, y recibir la visita del sector de textiles sin darles ninguna ventaja, después al sector del calzado, y así todos. La coherencia ha sido un elemento central en la estrategia de éxito que ha tenido Chile, y nos debe hacer defender un tratamiento bastante poco discrecional, transparente y neutro entre sectores.

"Por otra parte, las experiencias de los países con protección tampoco han sido exitosas. En la Comunidad Europea, que es el caso más importante, no se redujo mucho el flujo campo-ciudad; el grueso de los subsidios fueron capitalizados por los grandes agricultores; se alivió muy poco la pobreza rural, y ha sido una experiencia muy costosa para los consumidores. Por ello, a pesar de que debemos poner mucho énfasis en corregir las distorsiones del mercado de productos, promover la protección como política de estado, a mi juicio, es un error. Y yo no extendería bandas de precios a más productos de los que ya las tienen, manteniendo las que existen pero ni una más.

"Qué hacer entonces, porque hasta ahora sólo he señalado lo que no haría. Pienso que, a

largo plazo, el énfasis lo debemos buscar por el lado de reducción de costos y elevar productividad, y el gobierno tendría que separar en su estrategia el paquete de medidas para elevar la competitividad del sector con el paquete tendiente a aliviar la pobreza rural. En Chile hay un problema de pobreza rural bastante concentrado en los pequeños productores, y ésta es una situación que hay que atender. Pero no se puede hacer todo con los mismos instrumentos. Para la pobreza, específicamente, medidas efectivas podrían ser la capacitación, infraestructura, sanear títulos de propiedad y —quizás lo más importante al mirar la experiencia de países que han tenido éxito en sus políticas de desarrollo rural— la creación de empleo rural no agrícola. En general, las naciones con sectores rurales más vitales tienen una gran diversidad de oportunidades de empleo, y los agricultores trabajan parte de su tiempo en otras actividades.”

#### 4. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO

“En términos de una estrategia a largo plazo para elevar competitividad, en tanto, los ingredientes de este paquete tendrían que ser principalmente la infraestructura y el mercado laboral. Este último es central, pues la agricultura es una actividad muy intensiva en mano de obra. Hay que tener mucha cautela, entonces, en el tipo de exigencias legales que se impongan, y que pudieran traducirse en aumentos de costos sin que a largo plazo sean realmente un beneficio para el obrero y el empleador. Y hay una serie de medidas que podrían examinarse en ese sentido, porque es muy fácil que, con la mejor intención, se empiecen a agregar exigencias de beneficios que finalmente termina pagando el obrero. Un impuesto a la mano de obra, entonces, es algo que se debe evitar en la legislación laboral.

“En segundo lugar, hay mucho que hacer en la producción y comercialización de frutas, que es uno de los sectores claves. Queda todavía un amplio margen para elevar rendimientos, mejorar calidad, reducir precios, etc. Otro punto es la infra-

estructura, que indudablemente afecta los costos del sector agrícola. Un reciente estudio sobre mejoramiento de caminos rurales señala que no se gastarían más de cuarenta millones de pesos adicionales al año en mejorarlos sustancialmente, lo que no es una cifra muy alta en relación al presupuesto fiscal. Pero además de los caminos están los puertos, el sistema de riego, en el que Chile es un ejemplo con su mercado de aguas con derechos transables, pero en el que todavía hay mucho que hacer. Y también está toda el área de investigación y tecnología, en que nos estamos quedando atrás. Sobre esto habría que repensar un buen sistema para integrar mejor al sector privado con las universidades y el sector público.

“Por último, dentro de este ajuste del sector agrícola que en líneas gruesas estoy describiendo, el tema de escalas de operación o de tipo de empresa es sin duda una variable importante. Ajustes siempre van a haber, la cuestión es cómo facilitarlos. En una economía con mano de obra más cara y capital relativamente más barato, la agricultura necesariamente será más capitalizada, es decir, relativamente mayor en escala de operación. Sin embargo, no creo que eso signifique que toda la agricultura chilena se vaya a concentrar en enormes empresas. La agricultura siempre ha tenido ciertos límites en su expansión, o sea, no creo que llegemos al extremo de unas pocas propiedades abarcando cada región. Pero que se va a producir un ajuste es verdad, y yo creo que los medianos propietarios van a ser los más afectados. Los más pequeños, si tienen empleo en lo rural, generalmente se mantienen.

“En síntesis, creo que es posible realizar un diagnóstico sobre el sector agrícola chileno, y que se ha avanzado bastante en identificar algunas medidas que podrían ayudar en esta transición hacia una agricultura competitiva, quizás más pequeña, con gran flexibilidad de ajustes ante cambios en condiciones de mercado. Esto debe ser complementado, entonces, con medidas que puedan aliviar los impactos en el corto, mediano y largo plazo. Pero con mucha claridad respecto a dónde se quiere llegar en el futuro, de manera que lo que se haga como coyuntura no entorpezca el ajuste a largo plazo.”