

AGRICULTURA CHILENA Y ECONOMÍA INTERNACIONAL

Continuidad y cambio en la década de los noventa

David E. HOJMAN
*Department of Economics
and Institute of Latin-American Studies
University of Liverpool*

La agricultura chilena presenta en los años noventa características muy diferentes de aquellas observadas 20 años atrás. Los procesos de reforma y contra-reforma agraria eliminaron los "cuellos de botella" descritos por los estructuralistas. El predio agrícola predominante es ahora de tamaño mediano, usa métodos modernos, los agricultores responden a los estímulos del mercado. Las exportaciones agropecuarias y forestales aumentaron de 299 millones de dólares en 1981 a 753 millones en 1988, las importaciones de alimentos cayeron de 823 a 258 millones. Algunos problemas del pasado persisten, otros nuevos han surgido. Se ha polemizado respecto a si lo dominante en el campo chileno actual es homogeneidad o heterogeneidad. Pero esta es una discusión algo artificial: hay homogeneidad, en el sentido de que se avanza aceleradamente hacia el desarrollo capitalista de la agricultura, pero también heterogeneidad, puesto que la velocidad del cambio es muy diferente según los sectores, regiones y productos.

CONDICIONES DOMÉSTICAS

Quiz lo más notable de las políticas del gobierno Aylwin es cuán semejantes son a las de Pinochet después de 1985. El ministro es un agricultor, militante del Partido Radical. El subsecretario, Maximiliano Cox, tuvo un papel destacado en el pasado en estudios académicos a partir de los cuales las nuevas políticas fueron diseñadas. Cox y otros funcionarios hicieron su aprendizaje por lo menos en parte, o en el extranjero, o en organizaciones no gubernamentales. Las riendas han sido tomadas por una nueva generación, respecto al gobierno de Allende. El énfasis está en, por un lado, continuidad, no sólo en tenencia de la tierra, sino también en precios, tasa de cambio, tasa de interés, normas legales en el mercado laboral, etc., y por el otro, legitimidad, de manera que campesinos, trabajadores

asalariados, temporeros, pequeños agricultores, y los pobres del campo en general, acepten las políticas del nuevo gobierno como propias (Cox, 1988; Cox y Chateaufeuf, 1988). Nuevos programas sociales, por ejemplo en vivienda rural, están siendo implementados. La estabilidad de precios agrícolas ha sido hasta ahora garantizada por bandas de precios para algunos productos, pero existe la posibilidad de que se cree una Bolsa de Productos Agrícolas, y mercados de futuros. No hay escasez de crédito. El programa CORFO-BID-III cuenta con 600 millones de dólares. Por otra parte, muchos agricultores están seriamente endeudados.

CAMPAÑAS DE ASISTENCIA TÉCNICA A CAMPESINOS

Las políticas macroeconómicas son tan importantes como las políticas agrícolas. El control de la inflación es fundamental junto con el mantenimiento de una tasa de cambio estable y realista. El costo de la mano de obra, a pesar de que ha subido, no constituye un problema para los exportadores. Una tarea necesaria, donde le caben responsabilidades tanto al sector público como al privado, es mejorar la infraestructura de transporte. Se ha construido una nueva carretera desde el Valle Central al puerto de San Antonio, que evita Santiago (la "carretera de la fruta"), están en estudio nuevas facilidades en los puertos de Coronel y San Vicente, la división de carga de LAN-Chile aumentó su flota, está construyendo un terminal en el aeropuerto de Pudahuel y arrendando bodegas en Miami, etc. Ciertos cuellos de botella son inevitables. El servicio de correos ha llegado al extremo de enviar encomiendas por vía aérea que habían sido aceptadas para transporte marítimo, con el objeto de descongestionar este último.

Incluso el hecho de que el gobierno de Aylwin no esté dispuesto a seguir adelante con las privatizaciones típicas de los últimos años del régimen de Pinochet, tendrá un efecto positivo sobre las exportaciones. Eliminada la posibilidad de nuevas privatizaciones, energías empresariales y capitales locales y extranjeros se volcarán hacia la producción para las exportaciones. El objetivo del gobierno es incrementarlas de 30 % del producto en 1989, a 35 % en 1993-1994. Se espera que la economía crezca en promedio a una tasa de 5 % anual, lo que significa un crecimiento de las exportaciones de más del 40 % en cuatro años. Aún así, el volumen de exportaciones será todavía modesto en comparación con Singapur o Taiwán.

CONDICIONES INTERNACIONALES Y RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

La fama de Chile como exportador de productos agrícolas es tan grande como su fama como receptor de inversión extranjera directa. Utilizando dos tipos de mecanismos, el DFL 600, que básicamente otorga el mismo tratamiento al inversionista nacional y al extranjero, y la conversión de deuda externa, en 1989 la inversión extranjera directa alcanzó 6 % del producto. Esto es de lejos la proporción más alta en América Latina. Dirigida esencialmente hacia los sectores con mayores ventajas comparativas, la participación de los rubros agropecuario y forestal es muy alta, la segunda en tamaño después de minería. Está claro que el conjunto de condiciones de suelo, clima, de localización, económicas, y políticas, representa una fuente de ventajas comparativas inmensas para la producción. Pero las condiciones específicas de cada mercado requieren estudios cuidadosos. Por la importancia de los Estados Unidos como socio comercial (importó 20 % del total de las exportaciones chilenas en 1989, pero mucho más en ciertos rubros claves), las relaciones con este país son críticas en la estrategia exportadora. Problemas como el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP), del que se excluyó a Chile en 1988, al igual que de la posibilidad de estímulo a inversiones a través de OPIC, y la Emenda Kennedy, que prohíbe la venta de armas a Chile, deberán solucionarse en el futuro próximo.

Otros problemas más serios son los *marketing orders*, y el asesinato de Letelier en Washington durante los 70. Los *marketing orders* son controles de calidad que se aplican en Estados Unidos tanto al producto doméstico como al importado, por periodos determinados. Actualmente afectan a la uva de mesa, y se han propuesto también para papayas, pistachos, kiwis, duraznos, ciruelas y manzanas. Por el desfase estacional no han afectado seriamente a la fruta chilena (ya que se aplican por la duración de la temporada en el hemisferio Norte), pero constituyen un precedente peligroso. Estados Unidos quiere indemnizaciones para la familia de Letelier y extradición de los sospechosos. Ambas cosas son difíciles. Si paga, el gobierno chileno será acusado por la derecha de aceptar responsabilidad por el asesinato, y puede abrir el camino para muchas otras demandas de compensación monetaria. Extraditar a los sospechosos es imposible dada la difícil relación entre el gobierno civil y el General Pinochet. En lo positivo, el "acuerdo marco" propuesto por el Presidente Bush y aceptado por el Ministro Foxley, podría llevar a un tratado de libre comercio, y a la libertad de comercio absoluta entre los dos países, pero pueden oponerse quienes prefieren ver primero algún progreso en términos de integración latinoamericana.

CONTROL DE CALIDAD

La cuestión de la calidad y del control de calidad es particularmente importante. El proteccionismo usualmente aparece disfrazado como defensa de los intereses del consumidor, en cuanto a calidad. Los *marketing orders*, el caso de las uvas envenenadas, y así sucesivamente, están estrechamente vinculados al tema. En fruta, los productores aceptan que elevar la calidad es la mejor manera de combatir las tendencias proteccionistas, al mismo tiempo que se disminuye la oferta y sube el precio. Los productores serios necesitan más o menos desesperadamente eliminar a los *rastrojeros*, o exportadores de fruta de calidad inferior. Sin embargo, hasta el momento la creación de una comisión de control de calidad ha sido imposible, básicamente porque el gobierno parece desear un poder interventor mayor que aquél que el sector privado está dispuesto a concederle. Por otra parte, no está claro que la mejor manera de cautelar el interés del consumidor es restringiendo la oferta. Podría argumentarse que el consumidor estaría mejor servido si puede elegir entre calidades diferentes, a precios diferentes.

En otras esferas la introducción de controles de calidad ha sido más fácil. Después del caso del sorbitol, que significó la retirada de grandes cantidades de vino chileno en Europa por tener este aditivo (que es por lo demás completamente inofensivo), el gobierno chileno ha declarado que agregar sorbitol no estaba permitido, tanto porque no se encuentra en la lista de sustancias permitidas, como porque se trata de un alcohol, y como tal estaría específicamente prohibido. El problema surge porque algunos vinos chilenos contienen sorbitol naturalmente, pero en todo caso, en cantidades menores que las establecidas por las regulaciones de la Comunidad. Temporalmente, el gobierno ha adoptado los límites de sorbitol aceptados por la Comunidad como propios.

FRUTA

La superficie de huertos frutales creció de 53 000 hectáreas en 1965 a 66 000 en 1973, y 173 000 en 1989. La producción cuadruplicó entre 1965 y 1989. Las frutas más significativas son manzanas, uva de mesa, peras, ciruelas, duraznos, naranjas, limones, paltas y damascos. En volumen, entre las temporadas 1988-1989 y 1989-1990 la producción creció 10 % y las exportaciones 20. El fenómeno más característico de la exportación de fruta es la concentración. En el número de empresas exportadoras (las cuatro mayores controlan 43 % de la exportación en fresco, y 30 % de congelado, en contraste con los productores, que son más de 10 000), el mercado (Estados Unidos representa más del 50 %), el producto (uva de mesa es tres cuartos del total) e incluso

el puerto (Filadelfia recibe el 70 % de la fruta chilena). Parte de esto está mejorando - Filadelfia está expandiendo sus instalaciones, y otros puertos están siendo considerados -, pero el resto puede ser inevitable, por lo menos a corto o mediano plazos.

Al principio del boom (de mediados a fines de los 80) las ganancias eran tan altas que algunas firmas esperaban recuperar su inversión en 2 o 3 años. Tanto firmas productoras como bancos se comportaron irresponsablemente. Más del 40 %, la deuda interna agrícola es de corto plazo. Entre 1984 y 1990 el precio de la caja de uva bajó de 10 a 5 dólares, y el retorno real de los productores cayó de 26 % en uva, 12 % en manzanas, 22 % en nectarines, y 36 % en ciruelas. Entre mediados de febrero y fines de marzo de 1990, los exportadores de uva sufrieron pérdidas. Hay también problemas puntuales: el episodio de las uvas envenenadas en marzo de 1989 provocó pérdidas de 350 millones de dólares; la aparición de la mosca de la fruta en enero de 1990 significó pérdidas de 80 a 100 millones. En los próximos años se espera que miles de hectáreas de nuevas plantaciones entren en producción. Hay que mejorar la calidad, lo que implica automáticamente reducir la oferta, y así subir el precio, pero hasta ahora no hay acuerdo al respecto.

PRODUCTOS FORESTALES, HORTALIZAS Y OTROS

A pesar de que varios estudios han sugerido que los subsidios forestales son demasiado altos, y que han favorecido excesivamente a grandes empresas, el gobierno de Aylwin no los ha disminuido. Es posible que se haya concluido que éste es un costo necesario pagar para mantener el dinamismo de este rubro de exportación, que creció de 42 millones de dólares en 1970 a 468 en 1980, para caer a 326 en 1983, y recuperarse a 784 en 1989. En 1990 se aumentó el subsidio a la plantación de especies nativas, que ahora alcanza 70 % del costo, y hay preocupación por estimular la solicitud de créditos por parte de pequeños y medianos empresarios. Algunos organismos han protestado por el peligro en que está expuesto el bosque nativo, y ciertas inversiones extranjeras han sido canceladas o en espera de definiciones más precisas.

Las exportaciones de hortalizas crecieron de 12 millones de dólares en 1983, a 41 millones en 1987 y 88 en 1989. Las principales en orden de importancia son cebolla, espárrago, ajo, tomate, melón, rábano, orégano, alcachofa y pimienta. También hay interés en brocolí, choclo dulce, endibia, camote, coliflor, nabo, espinaca, puerro, berenjena, zapallito, choclo en minia-

tura y otros. Una sola pequeña empresa exportó 700 000 dólares en callampas. Aparte del espárrago se trata de cultivos anuales, que requieren inversiones bajas y permiten al agricultor cambiar de rubro en años malos. En ganadería, se exporta desde conejos a subproductos de matadero. La exportación de ovinos ha sufrido como resultado del conflicto del Medio Oriente.

VINO Y OTROS PRODUCTOS ELABORADOS

Es ya un lugar común que la industria vinícola chilena, que produce en volumen para el mercado interno, está en crisis. Sin embargo esta crisis no es determinante de la situación del vino chileno en el mercado mundial. Entre 1987 y 1989, las exportaciones de vino aumentaron de 34 a 53 millones de dólares. En principio, Chile está en condiciones de producir algunos de los mejores vinos del mundo. Lo han confirmado inversionistas como Miguel Torres, Rothschild (el mismo del Chateau Laffite), la firma californiana Franciscan Vineyards, y muchos otros. Dados los bajos costos de la producción, lo fundamental es mejorar la calidad. En particular el costo de la tierra en comparación con, por ejemplo, Burdeos, es insignificante. Con la calidad adecuada, el potencial es enorme. A principios de 1990, dos vinos chilenos fueron escogidos por la prestigiosa publicación estadounidense Wine Spectator como la mejor compra del trimestre. Como resultado, esta viña aumentará sus ventas en el mercado norteamericano en 1990, de 7 500 a 50 000 cajas. En promedio los norteamericanos consumen 4 litros de vino al año, mientras los chilenos consumen 30, y los franceses 70, lo que da una idea del potencial de crecimiento del mercado estadounidense.

Muchos inversionistas producirán sólo para la exportación, porque el mercado chileno no pagará sus precios, que son ridículamente bajos. Por ejemplo en Inglaterra el vino chileno se vende al consumidor a precios entre 5 y 10 dólares. Pero el mercado inglés sufrió del episodio del sorbitol. Sólo las botillerías especializadas (tipo boutique) han conservado o renovado sus stocks, pero no así los supermercados. Una ventaja de la concentración del mercado es que este episodio ha sido manejado muy discretamente. Pocas viñas chilenas exportan a Europa y pocos consumidores europeos saben que algunas partidas de vino chileno fueron retiradas. Esto contrasta con el caso de las uvas envenenadas.

Las exportaciones de otros productos elaborados están recién empezando. Sin embargo, entre 1987 y 1989 las exportaciones de conservas y jugos de frutas y hortalizas crecieron de 32 a 75 millones de dólares, y

las de manufacturas de madera, de 20 a 52 millones. Se ven con perspectiva items tan disímiles como cebollas y ajos deshidratados, pasta de tomate, levaduras secas para vinificación y panificación, palitos de helado, muebles o arreglos florales. En algunos casos con ayuda de organismos estatales de fomento, o de inversionistas extranjeros asociados, empresas pequeñas y medianas han sido muy efectivas en incorporar nuevas técnicas y explorar nuevos mercados (Pietrobelli, 1990). En la exposición permanente *Promoexpo* en Santiago algunos de los primeros *stands* fueron tomados por, además de viñas y elaboradores de madera, empresas industriales productoras de cerveza, mermeladas, conservas, chocolates, caramelos y otros derivados del azúcar, y tallarines.

ALGUNAS CONCLUSIONES

En general, se puede decir que las condiciones domésticas e internacionales para la exportación de productos agropecuarios y forestales chilenos son extraordinariamente favorables. Peligros tales como el proteccionismo deberán ser abordados mediante diversificación en productos y mercados, y controles de calidad rigurosos. Los problemas con Estados Unidos pueden ser resueltos. También habrá que tener en cuenta el nuevo interés en temas ecológicos y estar alerta del peligro de abuso de pesticidas, fertilizantes y hormonas. Y se requiere cierto esfuerzo, flexibilidad y el abandono de posturas ideológicas, para delimitar las responsabilidades de los sectores público y privado de la manera más conveniente.

REFERENCIAS

Libros, artículos y documentos de trabajo

- COX M., 1988. "Bases de un programa para el desarrollo sostenido y equitativo del agro chileno", *Seminario Internacional GIA CLACSO : La Agricultura Latinoamericana : Crisis, Transformaciones y Perspectivas*, Punta de Tralca, 1-4 Septiembre.
- COX M. Y., CHATEAUNEUF R. ed., 1988. *Potencial y políticas para el desarrollo agrícola de Chile*, CED, Santiago.
- HOJMAN D.E., 1990a. Ed., *Neo-liberal agriculture in rural Chile*, Londres, Macmillan.
- HOJMAN D.E., 1990b. "Chile after Pinochet : Aylwin's Christian Democrat economic policies for the 1990s ", *Bulletin of Latin-American Research*, 9.
- PIETROBELLI C., 1990. "Technological change, local capabilities and international trade : the case of selected non-traditional manufactured exports from Chile", *Conferencia Anual de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos*, Oxford, 30-31 Marzo .

Periódicos y revistas

- Análisis*
Apsi
Decanter
The Economist
Economist Intelligence Unit, Chile, Quarterly
La Época
Estrategia
Fortin Mapocho
Latin-American Newsletters, Weekly Report
El Mercurio
¿Que Pasa?
Revista del Campo