El Mercosur y la agricultura tradicional en Chile

ANTONIO DAHER*

Introducción

Los probables efectos macroeconómicos, sectoriales y territoriales de los tratados de libre comercio (TLC) en Chile se reflejarían diferencialmente en los mercados de trabajo regionales.[1] Una evaluación de aquéllos permite anticipar que si bien en materia de empleo agregado el balance sería equilibrado y hasta positivo, sectorial y regionalmente se producirían desequilibrios significativos. Estos últimos serían especialmente críticos en el subsector de la agricultura tradicional sustitutiva de importaciones, ubicado fundamentalmente en las regiones del centro-sur y sur (VII a X), en cuyas áreas rurales se registra la mayor pobreza relativa del país. Si bien se prevé cierta opción de reconversión, algunas rigideces estructurales impedirían esa posibilidad o la tornarían altamente costosa en términos económicos y sociales.

Los tratados de libre comercio, que en términos generales pueden ser benéficos para las economías y las sociedades de los países que los suscriben, también pueden afectar en distinta medida a los sectores y subsectores, así como a los territorios, regiones y espacios subregionales.

Como se ha comprobando en estudios recientes sobre la asociación de Chile al Mercosur y su posible ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte,[2] ciertos sectores económicos resultan más beneficiados que otros y algunos en definitiva pierden. Desde el punto de vista territorial estos efectos de distinto signo se traducirán, a su vez, en la aparición de regiones perdedoras y ganadoras con cada tratado de libre comercio (o con una particular combinación de éstos, lo que, simultánea o secuencialmente, puede propiciar un efecto agregado que magnifique las polaridades o que las minimice o anule cuando los efectos sean opuestos).

Se prefigura así un "seccionamiento geográfico", una "fuerte y odiosa división geográfica" con graves implicaciones económicas y sociales.[3] En un caso extremo ello agudizaría la concentración, pues si, por ejemplo, el PIB de la Región Metropolitana creciera 6% por efecto del Mercosur, el de la Región IX, en cambio, caería en un porcentaje similar.

1. Chile está dividido administrativamente en 12 regiones, enumeradas de manera correlativa de norte a sur, más una Región Metropolitana en el centro del país. La población se distribuye en su mayoría en las regiones IV y X, con una fuerte concentración en la zona central —regiones Metropolitana y V— y en la Región del Bío-Bío (VIII). El producto económico presenta una concentración análoga en estas últimas regiones, destacando además la Región II de Antofagasta, la principal en gran minería. Por sectores las regiones I y XI son predominantemente minero-pesqueras; la II es minera; las regiones III, IV y VI son minero-agrícolas; la VII, agroenergética; la IX y la X, silvoagropecuarias y esta última también pesquera; la XII es minero-energética, y las regiones Metropolitana, V y VIII tienen economías más diversificadas, basadas en recursos naturales, industria y servicios.

2. Antonio Daher, *Las regiones de Chile frente al NAFTA y al Mercosur,* Serie Documentos de Trabajo, núm. 249, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1996, y *EURE*, vol. XXII, núm. 66, y Dominique Hachette y Gustavo Morales, *Impactos regionales de NAFTA y Mercosur,* Serie Documentos de Trabajo, núm. 254, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1996.

3. Renato Gazmuri, "Futuro de la agricultura", *El Mercurio,* Santiago, 24 de marzo de 1996.

* *Académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile.* *El autor agradece el patrocinio de la Dirección de Investigación y Posgrado de la misma casa de estudios.*

Detrás de estos efectos diferenciales está ciertamente la disímil geografía física, económica y social de cada país y, de manera más específica, la desigual competitividad internacional de los sectores y regiones, así como su diversa sensibilidad frente a un tratado u otro.[4]

Los tratados de libre comercio afectan de forma heterogénea la estructura productiva, el comercio exterior y las inversiones en cada región, de acuerdo con su competitividad, expresada en el grado de apertura e intercambio de la economía regional, su especialización sectorial, el destino de sus exportaciones y la composición de países competitivos de su sector sustituidor de importaciones, y ciertamente también de acuerdo con sus ventajas urbanas y de infraestructura.

La inserción de Chile en los mercados internacionales, expresada en el incremento y la diversificación de sus exportaciones,[5] partió de las reformas estructurales que condujeron a la liberalización y la apertura económica, lo que explica a su vez los significativos ajustes sectoriales y territoriales ocurridos en ese país en los dos últimos decenios. Tales cambios predisponen a las economías regionales ante los efectos previsibles del ingreso de Chile a ciertos tratados de libre comercio y permiten prefigurar los nuevos ajustes y reconversiones territoriales inducidos por éstos.[6]

Los efectos probables de los TLC han dado lugar a una fuerte polémica pública, con opiniones polarizadas en los ámbitos político y gremial. Lo cierto es que tras la reciente firma de asociación de Chile al Mercosur parece haber unanimidad —o al menos una amplia convergencia— en que, más allá de los beneficios globales esperados e incluso aceptando un probable saldo neto positivo para el sector agrícola en su conjunto, la agricultura tradicional vinculada principalmente a los cultivos anuales (y, de manera más concreta, a los cereales), padecerá un importante efecto negativo. Estudios especializados lo han cuantificado con relativa precisión, por tipo de cultivos y de superficies y por producción afectada, además de que han identificado las regiones que en mayor medida lo resentirán.[7]

El sector agrícola es, según todos los análisis, el que posiblemente se verá más afectado por ambos tratados. Su despliegue territorial en un conjunto significativo de regiones, su carácter extensivo en contraste con los otros sectores, la relación que establece con un sinnúmero de asentamientos menores y medianos y, en fin, su significativa relevancia en términos de empleo y su asociación, muchas veces, con focos de pobreza, determinan que aquí se le considere de manera más pormenorizada, dados los objetivos de la investigación.

Sin embargo, hasta el momento no se cuenta con ningún estudio en el que se cuantifique el costo del ajuste y de la reconversión sugerida. Esta última, por lo demás, apenas ha sido tocada desde el punto de vista técnico y su factibilidad aún no se ha demostrado con base en las calidades de suelo, climas, fraccionamiento predial, ciclos de rotación, capacitación del pequeño empresariado y calificación de la mano de obra, acceso al crédito, etc. El ajuste y la reconversión —dilatados por los mayores plazos de desgravación negociados, pues éstos alcanzan como máximo 18 años— no sólo representarán un costo económico probablemente muy alto, sino también uno social considerable.

En este artículo se intenta, precisamente, una primera aproximación de medición del efecto que el Mercosur tendrá en el empleo de la agricultura tradicional chilena, relacionándolo con el condicionamiento territorial de los mercados de trabajo y los procesos de movilidad geográfica y sectorial de ese factor, así como con los consiguientes flujos migratorios que exceden a la sola fuerza de trabajo. En la primera parte se presenta una muy breve reflexión conceptual en la que se relaciona el comercio internacional con los mercados nacionales y subnacionales de factores productivos y que sirve como introducción al análisis más pormenorizado que, en la segunda parte, se dedica a los efectos de los TLC y en particular del Mercosur en la agricultura y las regiones chilenas. La tercera parte se refiere a los mercados regionales de trabajo, destacándose el efecto del Mercosur en el empleo agrícola, así como a las opciones y restricciones que enfrentará la reconversión del sector. Por último, se destacan las principales conclusiones relacionadas con los temas descritos.

4. Bernardita Escobar y Andrea Repetto, *Efectos de la estrategia de desarrollo chilena en las regiones: una estimación de la rentabilidad del sector transable regional,* Colección Estudios, núm. 37, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago, 1993 pp. 5-36, y Antonio Daher, "Tratados y exportaciones regionales de Chile", *Estudios Públicos*, núm. 63, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1996.

5. Las exportaciones chilenas crecieron de 500 millones de dólares en 1960 a más de 11 500 millones en 1994. En moneda de este último año, este valor es 6.5 veces superior al de 1980 y 2.6 veces mayor que el de 1985. De 1974 en adelante la expansión anual de las exportaciones fue superior a la del producto y en 1985-1994 las ventas al exterior crecieron a un promedio anual de 10.3%, mientras el producto lo hizo a un promedio de 6.2%. La participación relativa de las exportaciones en el producto (a precios constantes de 1986) pasó de cerca de 12% en 1960-1975 a 35%, aproximadamente, en los noventa. Este crecimiento involucra una importante diversificación sectorial: en iguales períodos, la participación del cobre en la canasta exportadora cayó de más de 70% a menos de 40%, destacando en 1994 el aporte de los productos forestales (13.9%), del mar (11.4%), agrícolas (9.4%), mineros distintos del cobre (8.1%) y otros (20.7%). Patricio Meller y Raúl Sáez, "Lecciones y desafíos futuros del auge exportador chileno", en Patricio Meller y Raúl Sáez (eds.), *Auge exportador chileno. Acciones y desafíos futuros,* CIEPLAN-DOLMEN, Santiago, 1995, pp. 1-42.

6. Antonio Daher, *Las regiones de Chile..., op. cit.*

7. Jorge Quiroz, Felipe Larraín y Raúl Labán, "El sector agrícola y agroindustrial frente a NAFTA y Mercosur", trabajo preparado para la Sociedad Nacional de Agricultura, Santiago, 1995; Luis Felipe Errázuriz y Eugenia Muchnik, *Visión crítica de la agricultura chilena y sus políticas,* Serie Documentos de Trabajo, núm. 245, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1996, y Eugenia Muchnik, Luis Felipe Errázuriz y Juan Ignacio Domínguez, *Impacto de la asociación de Chile al Mercosur en el sector agrícola y agroindustrial,* Serie Documentos de Trabajo, núm. 253, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1996.

Comercio internacional y mercados subnacionales de factores

La dotación diferencial de factores productivos, como base del comercio internacional, y la tendencia a la convergencia en sus precios, como resultado del mismo, connotan a la vez una especificidad sectorial y otra territorial. Esta última —obviamente constitutiva del problema, toda vez que se trata de países entre los cuales se produce el intercambio— se manifiesta intranacionalmente, dada la diferencia de factores entre regiones y localidades y sus respectivos intercambios.

No es casual, entonces, que los tratados y acuerdos de libre comercio, más allá de sus efectos macroeconómicos agregados, también los tengan sectoriales y territoriales diferenciados, que a su vez afectan los mercados de factores, sus precios y su asignación en el ámbito subnacional.

El efecto de los tratados de libre comercio en los mercados regionales de trabajo se vincula conceptualmente a la relación entre comercio y diferencial salarial. La teoría de Heckscher, Ohlin y Samuelson plantea que el patrón de comercio de un país (o región) está determinado por la dotación relativa de factores productivos, basándose el intercambio en las diferencias relativas de los mismos —incluido el trabajo— que poseen los países (o regiones). El propósito del comercio sería reducir los efectos generados por tales diferencias, pudiéndose inferir que el incremento de aquél generaría una tendencia hacia la igualdad o la convergencia (internacional o interregional) del precio de los factores, entre ellos el del trabajo. A su vez, el teorema de Stolper y Samuelson plantea que la existencia de barreras comerciales "ayuda" al factor escaso, aumentando el pago que recibe y, por el contrario, el libre comercio "perjudica" al factor escaso y "beneficia" relativamente al más abundante mediante el cambio de precios relativos de los bienes.[8]

Esto sucede porque cuando dos países (o regiones) comercian entre sí, intercambian no sólo bienes, sino también, implícitamente, factores productivos incorporados en tales bienes. Sin embargo, en un país habrá sectores ganadores y perdedores, ya que los cambios en los precios relativos de los bienes (generados por el comercio) alterarán el precio relativo de los factores productivos, lo que afecta así la distribución del ingreso.[9] Por extensión, según la distribución geográfica de los sectores ganadores y perdedores y según la proporción diferencial de capital y trabajo entre las regiones, habrá también ganadoras y perdedoras y los cambios en la distribución del ingreso implicarán igualmente transferencias interregionales del mismo. Algunas consecuencias de esto se observarán al momento de evaluar los efectos sectoriales y regionales del comercio con el Mercosur.

La experiencia de intercambio comercial en el Mercosur plantea, frente a los conceptos anteriores, interesantes complementariedades no sólo en el plano intersectorial, sino especialmente en el intrasectorial. En efecto, el comercio bilateral entre Argentina y Brasil tiene un componente de bienes manufacturados mayor que en sus respectivas exportaciones al resto del mundo. De hecho, 45% de las ventas argentinas a Brasil y 83% de las brasileñas a Argentina corresponden a este tipo de productos. En cambio, sólo 25 y 55 por ciento de las exportaciones al resto del mundo de ambos países, respectivamente, son manufacturas.[10] Cabe recordar que para Chile el Mercosur representa también un espacio singular, diferenciado claramente del resto del mundo: las ventas chilenas de manufacturas a ese mercado representan cerca de un tercio del total de la canasta exportadora a ese destino, mientras que el mismo sector sólo aporta entre 1 y 13 por ciento del total exportado a otros continentes o mercados regionales.[11]

Lo anterior podría sugerir una mayor competitividad manufacturera en un mercado subregional con niveles similares de industrialización y tecnología, y a la vez la búsqueda de mercados ampliados, en el ámbito subregional, para una cierta proporción de una industria inicialmente sustitutiva. Al mismo tiempo, en materia de salarios se verifica, al menos en Chile y Brasil, que las exportaciones se concentran en los sectores con salarios mayores.[12]

En la experiencia chilena reciente de apertura comercial (1984-1991) Escobar y Meller han demostrado que el diferencial de remuneraciones entre las regiones y el Gran Santiago (Región Metropolitana) presenta una evolución opuesta en las empresas grandes y pequeñas. En efecto, en las primeras el salario promedio regional en 1984 —inicio del auge exportador nacional— alcanzaba sólo 75% del correspondiente a la Región Metropolitana. En 1991, en cambio, dicho salario superaba en 12% al de esta última. Por el contrario, el diferencial salarial entre pequeñas empresas regionales y metropolitanas se acrecentó, en igual período, de 5 a 12 por ciento en favor de estas últimas.[13] En el mismo estudio se concluye que el modelo exportador —a diferencia de la anterior estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones— habría tenido además un efecto desconcentrador del producto nacional a favor de las regiones, aunque destaca que algunas de ellas, presumiblemente no exportadoras, estarían quedando marginadas del crecimiento económico del país. Esta última conclusión, sin duda relevante para los mercados regionales de trabajo, coincide en cierta medida con la propuesta por Ortiz[14] para el caso de México, pues se afirma que

8. Patricio Meller y Andrea Tokman, "Apertura comercial y diferencial salarial en Chile", en Patricio Meller y Raúl Sáez (eds.), *op. cit.*, pp. 87-140.

9. *Ibid.*

10. Aldo Ferrer, "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Desarrollo Económico,* vol. 35, núm. 140, Buenos Aires, 1996, pp. 563-583.

11. Antonio Daher, *Las regiones de Chile..., op. cit.*

12. Bernardita Escobar y Patricio Meller, "Efecto regional del modelo exportador: evolución del diferencial salarial entre regiones y Santiago", en P. Meller (ed.), *El modelo exportador chileno, crecimiento y equidad,* CIEPLAN, Santiago, 1996, pp. 141-188, y Patricio Meller y Andrea Tokman, *op. cit.*

13. Bernardita Escobar y Patricio Meller, *op. cit.*

14. Luis Ortiz, "Un análisis regional del mercado de trabajo en México", *Economía Informa*, núm. 245, UNAM, México, 1996, pp. 27-32.

existen algunos estados tan subdesarrollados que nada tienen que ver con las cifras laborales en escala nacional.

Los balances macro de empleo más o menos positivos o equilibrados no necesariamente sustituyen los desequilibrios sectoriales y, sobre todo, territoriales, dadas la imperfecta movilidad del factor trabajo y las dificultades —incluso estructurales— para la recapacitación y reconversión del factor.

La movilidad geográfica del trabajo entraña costos individuales (económicos, psicológicos, etc.), familiares (desarraigo, desvinculación de parejas e hijos) e incluso sociales. Entre estos últimos destacan los de las migraciones rural-urbanas, que dieron lugar a una inflación demográfica en las principales ciudades, rodeándolas de cinturones de marginalidad y pobreza, y los inherentes al fenómeno de los temporeros y a la nueva "agrourbanización" para la exportación.[15]

Por ende, si bien los mercados de trabajo presentan ajustes intersectoriales e interregionales —e incluso internacionales—, poseen un "área de mercado" que les confiere un marcado carácter local. En cierta medida, se trata de un factor de transabilidad media entre la alta movilidad del capital y la inmovilidad de la tierra y sus recursos.

Amén de los costos ya señalados y los del transporte, a esta "cautividad" de mercado contribuyen rigideces legales —sobre todo en el plano internacional— e incluso sindicales (por rama, empresa, etc.) que entre otros efectos limitan el reequilibrio por la vía de los salarios.

En consecuencia, la evidencia estadística muestra persistentes disparidades entre las regiones en cuanto a tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo, el desempleo y la cesantía. Es más, la evolución de los salarios confirma, en sus diferencias territoriales amén de sectoriales, el ámbito local de los mercados de trabajo.[16]

La existencia de "regiones ganadoras y perdedoras"[17] en un entorno de apertura e integración económica marcará decisivamente los mercados de trabajo regionales. Éstos, según se sostendrá más adelante, no sólo están territorialmente definidos por su carácter local sino también por una especialización sectorial y subsectorial; en el caso de la agricultura chilena, por relaciones laborales y productivas propias, en un ámbito socioeconómico y cultural específico.

Las dos agriculturas y el libre comercio: regiones ganadoras y perdedoras

La existencia de "dos agriculturas", una empresarial y otra campesina, una moderna y otra tradicional, una exportadora y otra sustitutiva, una del centro y otra del sur, una ganadora y otra perdedora, permite —más allá de la metáfora y su esquematismo— prefigurar los efectos del libre comercio en la agricultura chilena que resultan complejos y matizados. En la dimensión territorial, la asociación de la agricultura tradicional a un conjunto de regiones geográficamente contiguas validará el posterior análisis —mediante el efecto en el empleo— de mercados regionales de trabajo especificados territorial y sectorialmente, pero sobre todo por sus singulares relaciones sociales y culturales.

La revisión de los efectos de los tratados —TLCAN y Mercosur— y acuerdos de libre comercio —con Estados Unidos y Argentina— permite verificar que no sólo son subsectoriales —y por rubro— de signo opuesto. En el caso del sector agropecuario chileno, dado el despliegue geográfico de sus componentes, ello se traduce en efectos territoriales —regionales, provinciales y comunales— más o menos positivos o negativos. Esto, a su vez, genera ajustes en los mercados locales de factores —entre ellos los del trabajo— que modifican su asignación y precio.

Efectos del libre comercio en la agricultura chilena

En el primer estudio evaluativo,[18] realizado sólo para el escenario de un acuerdo de libre comercio (ALC) con Estados Unidos, se establece que si se eliminaran por completo los aranceles generales y específicos aplicados en Chile —que fluctuaban entre 14 y 35 por ciento en 1989-1991— las importaciones nacionales en los rubros agropecuarios podrían incrementarse hasta 50%, con un efecto mayor en el caso del trigo, seguido por los de maíz, aceite y azúcar. Por otro lado, las exportaciones del sector también se elevarían, pero sólo en alrededor de 40% del aumento de las importaciones, aunque sumadas a las agroindustriales superarían en más de 20% a este último aumento. Este rubro sería el más beneficiado, puesto que enfrenta mayores niveles de protección arancelaria. En cambio, la fruta fresca —con la sola excepción de la uva, cuyas ventas se ven estacionalmente restringidas por una Orden de Comercialización en Estados Unidos— no vería alterada sus exportaciones, las cuales no tienen barreras arancelarias o paraarancelarias. (La metodología usada en esta evaluación, según sus autores, probablemente sobrestima la contracción de la producción y el aumento de las importaciones y subestima las exportaciones.)

Un estudio más reciente,[19] realizado esta vez para analizar los efectos del TLCAN y el Mercosur en los sectores agrícola y agroindustrial, establece que, en términos generales, 73% de las importaciones de cereales (trigo, maíz y arroz representan por sí solos 40% del total de importaciones sectoriales) provienen del TLCAN y 25% del Mercosur, de donde se concluye que la suscripción simultánea de ambos acuerdos equivaldría prácticamente al libre comercio total de cereales. En el caso de las

15. Antonio Daher, "Agrourbanización 'for export' ", *EURE*, vol. XIV, núm. 41, Santiago, 1987, pp. 7-14.

16. Patricio Meller y Andrea Tokman, *op. cit.*, y Bernardita Escobar y Patricio Meller, *op. cit.*

17. Antonio Daher, "Competencia, regiones ganadoras y perdedoras en Chile", *EURE*, vol. XX, núm. 60, Santiago, 1994, pp. 63-84.

18. Eugenia Muchnik *et al.*, *Efectos esperados de un acuerdo de libre comercio entre Chile y EE.UU. en los sectores agropecuario y agroindustrial chilenos*, Confederación de la Producción y el Comercio, Santiago, 1992.

19. Jorge Quiroz, Felipe Larraín y Raúl Labán, *op. cit.*

exportaciones —donde uva, manzanas, ciruelas, kiwis y peras equivalen a 67% del total del sector agrícola y agroindustrial—, 53% de las ventas totales de fruta se concentra en el TLCAN y sólo 5% en el Mercosur; algo similar ocurre con las exportaciones de hortalizas y semillas, de lo que se deduce que, con pocas excepciones, el Mercosur resulta ser sistemáticamente de poca importancia para la canasta exportadora agrícola y agroindustrial chilena. En contraste, en términos de las importaciones sectoriales nacionales, 100% de la carne de vacuno (27% del consumo local en 1993) y de los aceites proviene del Mercosur.

A largo plazo, las estimaciones econométricas sectoriales llevan a la conclusión de que, inequívocamente, el TLCAN es mejor para la agricultura chilena que el Mercosur, ya que éste impone más costos y genera menos beneficios. Con aquél sólo se afectan algunos cultivos tradicionales (trigo, maíz y arroz), pero no los demás o mejoran parcialmente (remolacha), mientras que en los productos exportables en general muestra un efecto positivo. Con el Mercosur, en cambio, sufren significativamente, además del trigo y el maíz, las oleaginosas y es probable (en 1995 aún no se definían los términos del acuerdo) que el azúcar y la remolacha. Estos mayores efectos negativos se comparan con menores ganancias en exportaciones, al ser el Mercosur un mercado menor para ellas.[20]

El TLCAN representa 26% de las exportaciones de cereales y derivados chilenos y —como se ha señalado— 73% de las importaciones nacionales en los mismos rubros. Esto es particularmente importante en términos de competitividad, si se considera que los rendimientos chilenos con frecuencia se sitúan al nivel de las naciones desarrolladas y que el subsector de cultivos anuales, aun cuando ha disminuido en un tercio su superficie en las últimas ocho temporadas, compromete cerca de un millón de hectáreas y aporta 30% del valor total de la producción agropecuaria. Se plantea así la conveniencia de no disminuir la protección de este subsector mientras no se advierta una reciprocidad por parte del TLCAN, y de negociar acuerdos bilaterales agrícolas, como los celebrados entre los países de ese Tratado.[21]

De manera complementaria debe señalarse que un ALC con Argentina tendría como principal efecto la transferencia de recursos de algunos productores agrícolas a los consumidores nacionales: los productores de trigo y de azúcar transferirían al menos 20 y 66 por ciento, respectivamente, de los valores brutos de su producción.[22] Esta redistribución de recursos, en lo espacial, tiene un sello de movilidad geográfica, desde las regiones productoras hacia los consumidores, en general dispersos aunque mayormente localizados en las grandes áreas metropolitanas. Involucra, pues, una transferencia interregional de recursos.

20. *Ibid.*

21. Héctor Véliz, *El subsector de cultivos anuales y el NAFTA,* Serie Documentos de Trabajo, núm. 230, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1995.

22. Dominique Hachette y Felipe Larraín, "Una estrategia de inserción comercial para Chile", en F. Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo,* Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1994, pp. 289-322.

Además, es necesario tener presente que las implicaciones de la Ronda de Uruguay de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para el sector agrícola chileno se expresan en una reducción de 41% (al cabo de seis años) en el promedio nominal de aranceles pagados por los principales productos agrícolas exportados a sus mayores mercados, y específicamente de 25% en el caso de Estados Unidos. La mayor apertura de mercado se produce en Canadá, donde los aranceles tenderán a bajar de 76 a 46 por ciento, lo que equivale a 17% del precio bruto inicial de venta de los bienes.[23]

La balanza comercial sectorial—agropecuaria y agroindustrial— registrará cambios importantes por efecto de la asociación chilena al Mercosur. Las exportaciones a ese bloque aumentarán 15%, mientras las importaciones provenientes del Mercosur crecerán 109% como consecuencia tanto de la creación como de la desviación de comercio. Las exportaciones totales del sector sólo se incrementarán 2%, y las importaciones totales 19 por ciento.[24]

La producción de cereales, según la misma fuente, se vería afectada en los casos del maíz, con una caída de 9%, respecto de 1995, entre la vigencia del Tratado y el 2006; del trigo, con una reducción de 16% entre 2007 y 2014, y del arroz, con un decremento de 4% mayormente concentrado entre 2006 y 2011, según los respectivos programas de desgravación. Los índices de producción de pecuarios y cultivos industriales tendrían bajas de 19% en la carne bovina que se estabilizarían en 2011; de 47% en la remolacha, y de 52% en las oleaginosas, entre 2007 y 2011.

Las caídas de la producción mencionadas se traducirían en una disminución potencial de la superficie de cultivos que alcanzaría —concluido el período de desgravación arancelaria— a 106 408 hectáreas: 61 959 de trigo; 24 873, remolacha; 9 566, maíz; 8 591, oleaginosas, y 1 419, arroz. La pérdida de bienestar de los productores de bienes importables alcanzaría un valor total (valor presente de las pérdidas anuales en los próximos 20 años) de 265.8 millones de dólares, correspondiendo 81.1 a carne de bovinos, 67.9 a maíz, 56 a trigo, 41.8 a remolacha, 16.3 a arroz y 2.5 a oleaginosas (estas pérdidas contrastan con ganancias totales por 118.4 millones de dólares de los productores de bienes exportables del mismo sector).[25]

La agricultura tradicional y las regiones perdedoras

La distribución territorial de las pérdidas señaladas —repartidas según la distribución regional de los cultivos durante la temporada 1994/1995— afectaría en orden decreciente a las siguientes regiones: VI, con pérdidas de 57.2 millones de dólares; VII, con 56 millones; VIII, 45.8 millones; IX, 39 millones, y X, 35.7

23. Ernesto Tironi, *La Organización Mundial de Comercio y la Ronda Uruguay,* DOLMEN, Santiago, 1995.

24. Eugenia Muchnik, Luis Felipe Errázuriz y Juan Ignacio Domínguez, *op. cit.*

25. *Ibid.*

millones de dólares. Las regiones Metropolitana y V, ambas de relevancia sectorial, tendrían en conjunto pérdidas sólo de 18.7 millones, mientras que las regiones restantes acumularían una cifra negativa de 13.4 millones de dólares.[26]

El conjunto de las cuatro regiones más afectadas y con menos beneficios intrasectoriales compensatorios (VII, VIII, IX y X) concentraría, pues, dos tercios de las pérdidas totales del país (66.3%). Dentro de esas regiones, el origen por rubro de la mayor proporción de pérdidas es el siguiente: en la VII, 35% de ellas se asocia a la remolacha y cerca de 36%, en partes iguales, al maíz y al arroz. En la VIII, cerca de 64% de las pérdidas se produce, en partes equivalentes, por el trigo y la remolacha, y 25% por el rubro de bovinos. En la IX, casi la mitad de la pérdida regional se origina en el trigo y otro significativo 43% en los bovinos. Por último, en la X, más de 80% de aquélla se deriva de la ganadería bovina.[27]

Debe tenerse presente que los beneficios esperados —asociados sobre todo a frutas y hortalizas y a su agroindustria, como también a vinos y alcoholes— se localizan, mayoritariamente, en porcentajes superiores a 50 en las regiones del centro del país (V, VI y Región Metropolitana), contrarrestando así las respectivas pérdidas e incluso revirtiéndolas. Esto determina que el área de regiones perdedoras corresponda a las cuatro regiones contiguas del centro-sur (VII y VIII) y sur (IX y X). La VII, si bien registra porcentajes importantes —aunque no los principales— de la producción de pomáceas, kiwis y tomates, no alcanza a revertir sus pérdidas, dado el mayor peso de los importables sobre los exportables.

La distribución regional de las pérdidas, asignada conforme al reparto regional de la superficie de cada cultivo, se puede corregir y precisar con base en los diferenciales regionales de rendimiento de cada uno de ellos. Así por ejemplo, en el lapso 1985-1994 el trigo registra, en las regiones Metropolitana y X, rendimientos superiores hasta 50% con respecto a las regiones VI a IX, no presentándose diferencias significativas entre estas últimas. En el caso del maíz, los mayores rendimientos se registran en la región VI, bajando en la Metropolitana y más aún en la VII; en ésta equivalen a 60% de los de la VI. Para el arroz, las cifras son equivalentes en las regiones VII y VIII y aproximadamente 20% superiores en la VI. Los rendimientos de maravilla caen en la VIII respecto de la VII, y los de raps suelen ser mayores en la X. La remolacha presenta, a su vez, rendimientos decrecientes de norte a sur, entre la VI y la X.[28]

Los datos anteriores indicarían que las regiones con mayores rendimientos sostenidos en determinados cultivos estarían en mejor situación competitiva y que, por ende, el efecto negativo, calculado sólo de manera proporcional a la distribución regional de la superficie, se presume sería menor en ellas y mayor en aquellas con menores rendimientos.

En concreto, esto significaría que, en trigo, las regiones VII a IX podrían sufrir mayores pérdidas; otro tanto sucedería con la región VII en el caso del maíz, y con las regiones más sureñas (VIII, IX y X) en el de la remolacha.

El efecto negativo en algunos subsectores de la agricultura resulta más grave por: *i)* incluir un área geográfica específica que compromete a cuatro regiones contiguas (de las 13 que integran el país); *ii*) implicar a una proporción muy alta de la población rural de todo Chile, radicada precisamente en dicha área; *iii)* afectar a pequeños y medianos propietarios y empresarios agrícolas, a comunidades indígenas y en general a sectores pobres y paupérrimos localizados en esas regiones y vinculados a la agricultura tradicional; *iv)* amenazar formas de vida y culturas arraigadas en la ruralidad y, en ciertas zonas, a etnias prehispánicas, y *v)* impulsar y tal vez propiciar procesos migratorios masivos, tanto entre áreas rurales como sobre todo del campo a la ciudad, con los consiguientes costos familiares *y* sociales y de demandas urbanas inherentes a estos procesos.

Las regiones contiguas VII, VIII, IX y X representan más de un quinto de la superficie nacional (21.9%) y cerca de un tercio (32.3%) de la población total.[29] Excepto por la VIII de Bío-Bío, dichas regiones tienen una población rural cercana a 40% de su población total, mientras que en el país ese porcentaje era de sólo 16.5 en el último censo. En consecuencia, las cuatro regiones concentran 63.3% de la población rural nacional. Las provincias en que ésta es mayor son Linares (37% del total rural de la región VII); Ñuble (46% de la VIII); Cautín (75% de la IX), y Valdivia (34.5% de la X).[30]

Las cuatro regiones aportan algo menos de un quinto del producto nacional (18.7%), aunque contribuyen con 43.3% del producto silvoagropecuario. Este sector, que en 1990 representaba sólo 9% del PIB nacional, alcanzaba en estas regiones —excepto la VIII— valores de 20 a 30 por ciento de los correspondientes PIB regionales.[31]

En 1994 la fuerza de trabajo del sector agricultura, caza y pesca (no desagregado) ascendía a 436 000 personas en las cuatro regiones en conjunto (con una distribución más o menos pareja entre ellas). Ese número representaba más de la mitad de la fuerza de trabajo sectorial nacional: 55.9%. La tasa de desocupación total (no sectorial, 1992) era mayor al promedio nacional en las regiones VII y VIII y bastante inferior en las IX y X.[32]

En exportaciones, la contribución de las cuatro regiones en 1994 representó 23.4% del total nacional. Este promedio incluye extremos correspondientes a la VIII, la tercera más exportadora del país, y a la IX, la menos exportadora, tanto en relación con el total nacional como con su propio producto regional. La canasta exportadora de tres de las cuatro regiones –excepto la X— es predominantemente forestal y, de manera secundaria, agrí-

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. Hugo Faiguenbaum, "Cultivos anuales: estadísticas sobre superficies, rendimientos, producciones, exportaciones e importaciones", publicación docente, Santiago, 1996.

29. Ministerio de Planificación y Coordinación, *Compendio Estadísticas Regionales,* Santiago, 1995.

30. Instituto Nacional de Estadísticas, *Censo de Población y Vivienda. Chile, 1992. Resultados Generales*, Santiago, 1992.

31. Ministerio de Planificación y Coordinación, *op. cit.*

32. *Ibid.*

cola y agroindustrial. Tales valores, agregados, explican entre 65 y 80 por ciento del valor exportado (aunque sólo cerca de 12% en el caso de la X). Esta misma especialización se traduce en un fuerte aporte a las exportaciones sectoriales nacionales, aunque concentrado en las regiones VII y sobre todo en la VIII. En conjunto, las cuatro regiones contribuyen con 100% de las exportaciones de pasta de madera y fibras celulósicas, 93.6% de las de madera y manufacturas de madera (33.7% de las de muebles y similares), 51.1% de las de preparados de legumbres y hortalizas, y sólo 12.8% de las de frutos comestibles.[33]

El destino geográfico de las exportaciones regionales demuestra la escasa relevancia del Mercosur para la mayoría de ellas. En efecto, con la excepción de la IX —con casi un tercio (32.2%) de sus ventas a ese mercado—, las otras tres regiones sólo destinan al Mercosur 10.7% (VII), 6% (VIII), y 4.8% (X) de sus exportaciones.[34]

En términos sociales, en 1994 la pobreza afectaba a cerca de medio millón de personas entre las regiones VII y X, más de dos tercios (68.6%) del total nacional rural. En cifras más desagregadas, el área interregional acumulaba 71% de la indigencia rural del país y 67.8% de los pobres no indigentes. En ambos casos, las mayores concentraciones de pobreza, en términos absolutos, se radicaban también en las regiones VII y VIII, las mismas con mayores tasas de desocupación.[35]

En 1993 el nivel de escolaridad —años de estudio promedio— de la población económicamente activa era inferior al promedio nacional (9.4 años) en las cuatro regiones. Dos de ellas, la VII y la X, presentaban los menores niveles nacionales (7.7 y 7.8 años, respectivamente). Otro tanto sucede al analizar los indicadores de salud, como la esperanza de vida al nacer y la mortalidad general. Las cuatro regiones analizadas presentaban las menores esperanzas de vida de todo el país y las mayores tasas de mortalidad general (se exceptúa sólo la región de Valparaíso).[36]

Así pues, el efecto negativo en el empleo sectorial en esas regiones adquiere un singular dramatismo, pues agudiza los problemas estructurales de una agricultura tradicional vinculada a una pobreza rural extrema y condiciona gravemente las opciones reales de una necesaria reconversión.

Mercados regionales de trabajo y reconversión agraria

Los efectos de distinto signo de los TLC, y en particular del Mercosur, en la agricultura chilena implicarán una creación y reducción de empleos según los sectores beneficiados y perjudicados y las regiones ganadoras y perdedoras. La estructura según categorías de ocupación, diferenciada entre las "dos agriculturas" y sus respectivos territorios, registrará probablemente no sólo el cambio cuantitativo en los niveles de empleo, sino también la modificación cualitativa exigida por la inminente reconversión de la agricultura tradicional.

Al desconocimiento de la magnitud real del efecto de los tratados en el empleo y por consiguiente de los costos económicos y sociales del ajuste y la reconversión, se suma una cierta duda fundada acerca de su propia viabilidad, vinculada a un conjunto de restricciones —naturales y sociales— que afectan la reasignación de los factores productivos, en especial tierra y trabajo.

Territorialmente es probable que los ajustes en los mercados regionales de trabajo —vía empleo, remuneración y cambio en las categorías ocupacionales— detonarán la reasignación geográfica de este factor, con los consecuentes cambios demográficos.

Efecto de los TLC en el empleo agrícola

Los diversos acuerdos y tratados de libre comercio entrañan efectos en el empleo sectorial de diferente magnitud y carácter. Una primera evaluación —en el escenario de un ALC con Estados Unidos— indica que para los productos agropecuarios importables, la pérdida de ocupación directa sería del orden de 10% (8 000 personas); para los exportables se estima un incremento de 2 000 empleos, a los que se suman al menos otros 8 500 correspondientes a los exportables agroindustriales. Si bien el efecto neto es positivo para el país, en términos interregionales no es neutro. En efecto, la ocupación vinculada a los rubros importables cae en forma notable entre las regiones VII y IX (en las que predomina el cultivo de cereales, remolacha y oleaginosas). El mayor aumento asociado a los rubros exportables se localizaría en la región VI, seguida por la V, la Metropolitana y la VII (donde se produce tomate para procesamiento, duraznos para conservas y pasas). El balance favorece de la IV a la VI regiones (centro-norte), resultando perjudicadas las VII, VIII, IX y X (centro-sur y sur).[37]

Así, aunque un ACL con Estados Unidos tendría efectos casi neutros en el empleo sectorial agregado y otro tanto sucedería con el TLCAN, en este último caso las especificidades regionales son también importantes. Las ganancias potenciales favorecen a las regiones V y VI (zona central, con fruticultura, hortalizas y vitivinicultura de exportación) y IX y X (sur, donde la ganadería aminoraría los efectos negativos de la contracción de cultivos de trigo y raps). El problema de empleo se concentraría, en consecuencia, con especial fuerza en las regiones VII y VIII (centro-sur, con cultivos tradicionales), zona que además resulta ser la más afectada por la crisis actual de rentabilidad del sector.[38]

Los efectos producidos por el TLCAN deben considerarse como una aproximación "conservadora" de los que se deriva-

33. Prochile, *Estadísticas de exportaciones regionales,* Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Promoción de Exportaciones, Santiago, 1992 y 1994.
34. *Ibid.*
35. Ministerio de Planificación y Coordinación, *op. cit.*
36. *Ibid.*
37. Eugenia Muchnik *et al.*, *op. cit.*
38. Jorge Quiroz, Felipe Larraín y Raúl Labán, *op. cit.*

rían de la inserción de Chile en el Mercosur, los que repercutirían en mayor medida en las regiones VII, VIII y IX. Sin embargo, se ha estimado (en relación con un ALC con Estados Unidos) un incremento en el empleo forestal de 9% al año 2000 (9 500 personas), el que probablemente se concentraría en las mismas regiones.

Con relación al Mercosur, como se ha advertido, no hay estudios específicos relativos al efecto laboral derivado de la asociación de Chile a ese mercado. Enseguida se exponen algunas apreciaciones generales y ciertas estimaciones de esta investigación con el propósito de definir, de modo preliminar, órdenes de magnitud.

El Partido Renovación Nacional estimó en abril de 1996 —antes de concluirse las negociaciones con el Mercosur y de conocerse sus términos definitivos— que la asociación afectaría el empleo de 300 000 personas.[39] Otra opinión identificaba un "impacto letal en 200 000 familias (un millón de personas) de agricultores minifundistas [...] y un retroceso importante en la calidad de vida de los 60 000 propietarios de parcelas de la Reforma Agraria, que transitarán hacia una agricultura de subsistencia".[40]

El ministro de Economía, Álvaro García, sostuvo a su vez que 80% de los trabajadores agrícolas se vería directamente beneficiado con el Mercosur (afirmando, junto con los ministros de Relaciones Exteriores y de Agricultura ante la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, que el Mercosur en su conjunto generaría 150 000 empleos nuevos).[41] De aquí puede derivarse que cerca de 160 000 ocupados agrícolas (20% de un total de 814 000 en 1995) resultarían perjudicados o en el mejor de los casos no beneficiados con el Mercosur (al considerar sólo el porcentaje del empleo "directo" en el subsector "cultivos").[42]

En términos de empleo, la disminución de hectáreas para cada cultivo permite concluir que, dadas las jornadas-hombre por hectárea requeridas en promedio por cada uno de ellos,[43] la reducción total alcanzaría a 2.9 millones de jornadas-hombre, correspondiendo tres cuartas partes a remolacha —altamente intensiva en trabajo—, 14.4% a trigo, 5% a maíz y el resto a oleaginosas y arroz (esto equivale a alrededor de 10 500 empleos).

Estas cifras se comparan con la "aproximación conservadora" de Quiroz, Larraín y Labán de una pérdida de 15 000 empleos, concentrada principalmente en las regiones VII, VIII y IX.[44] En otro escenario, que excluye el libre comercio de trigo pero con fuerte incidencia de las pérdidas de empleo en remolacha, los mismos autores calculan una reducción de casi 50 000 empleos.

Con un método distinto —considerando la relación sectorial agrícola entre personas ocupadas y hectáreas cultivadas— se puede determinar que la pérdida de 106 000 hectáreas de cultivo[45] involucraría a 50 476 empleos (atendiendo a que, en promedio, cada persona ocupada cultiva 2.1 hectáreas).[46] Esta cifra subiría a 71 428 empleos si, según afirman Hachette y Morales,[47] las menores hectáreas cultivadas serían cerca de 150 000.

Otro procedimiento de cálculo, basado en la relación entre valor exportado y empleo —200 personas por cada millón de dólares en el sector agropecuario en 1991, según Meller y Repetto[48] — determina una reducción de 53 160 empleos, atendiendo a una pérdida de 265.8 millones de dólares (debe considerarse, sin embargo, que las agriculturas tradicional y exportadora pueden diferir en la intensidad de la mano de obra).

Así, es claro que no hay consenso en la magnitud del efecto laboral entre los gremios, los partidos políticos, el gobierno ni entre los académicos. Éste es un tema ciertamente no cerrado y de la mayor relevancia económica y social.

Si bien algunas de las pérdidas de empleo en el subsector de cultivos podrían compensarse con la creación de puestos de trabajo en otros subsectores silvoagropecuarios "ganadores" con el Mercosur y también con el supuesto mayor empleo en otros sectores de la economía —como industria y servicios—, no es menos cierto que, incluso en tales casos, ese ajuste supone un costo económico y social e incluso flujos migratorios y reordenamientos demográficos.

El empleo en el sector cultivos representa 32% del sectorial agrícola y el de cereales 19%; en contraste, el sector frutícola equivale a 21%. Las transferencias y reasignaciones del factor trabajo en el sector agrícola presentan, pues, obvias restricciones. Es necesario considerar además que no sólo los menores empleos sino también los precios más reducidos pueden generar, en el largo plazo, flujos migratorios de trabajo y capital fuera del propio sector agrícola.[49] La población rural podría bajar de 17% actual a 10% de la población total en 15 años más.[50]

Ahora bien, además de preevaluar los efectos cuantitativos en el empleo sectorial es relevante intentar prever cambios cualitativos en el mismo asociados al libre comercio agropecuario y a la reconversión y modernización inducida por él.

En términos de mercados de trabajo, es interesante observar, como antecedente, su estructura por categoría de ocupación y las variaciones registradas en el período posrecesivo 1986-1994. Mientras el número de ocupados prácticamente no varía, el de empleadores disminuye 5.1% y los ocupados por cuenta propia muestran un incremento notable de 41%. Los asalariados, a su vez, presentan un número más bien constante, el cual sin embargo

39. "RN propone 'Plan Pro Agro'", *El Mercurio,* 7 de abril de 1996.

40. Renato Gazmuri, *op. cit.*

41. "Esfuerzos para aclarar efectos del Mercosur", *El Mercurio,* 25 de julio de 1996.

42. Eduardo Carrasco y Eduardo Véliz, *El mercado de trabajo del sector agrícola 1986-1995,* Serie Documentos de Trabajo, núm. 244, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1996.

43. "Cultivo por cultivo", *Anuario del Campo, 1992-93,* capítulo IV, Publicaciones Lo Castillo, Santiago, 1993, pp. 112-159.

44. Jorge Quiroz, Felipe Larraín y Raúl Labán, *op. cit.*

45. Eugenia Muchnik, Luis Felipe Errázuris y Juan Ignacio Domínguez, *op. cit.*

46. Eduardo Carrasco y Héctor Véliz, *op. cit.*

47. Dominique Hachette y Gustavo Morales, *op. cit.*

48. Patricio Meller y Andrea Repetto, "Empleo y remuneraciones en el sector exportador chileno", en P. Meller (ed.), *op. cit.*

49. Jorge Quiroz, Felipe Larraín y Raúl Labán, *op. cit.*

50. "Mejor rentabilidad vía reducción de costos", *Revista del Campo,* núm. 1044, Santiago, 1996.

registra fuertes variaciones al desagregar esta categoría por sexo: los hombres decrecen 19.3%, mientras las mujeres asalariadas suben 21.7 por ciento.[51]

Esta estructura por categoría de ocupación —que ya alude a mercados laborales diferenciados, aunque con cierta movilidad entre ellos— presenta, además, un interesante correlato regional. En efecto, las regiones más campesinas con mayor proporción de trabajadores por cuenta propia, son —además de las del Norte Chico, poco significativas en términos absolutos— las que se ubican entre el Maule y Chiloé (VII a X). En cambio, las más empresariales con preponderancia de asalariados se localizan entre Aconcagua y Maule (regiones V, Metropolitana y VI), en el centro del país.[52]

Así, la superposición de distintas estructuras de categorías ocupacionales con territorios específicos y, además, con subsectores agrícolas diferenciados en esas mismas regiones, determina en el caso chileno que los mercados regionales de trabajo tengan de manera simultánea una especificidad socioeconómica y sectorial, circunscrita en verdaderas "áreas de mercado". Éstas constituirían en consecuencia no sólo barreras geográficas a la movilidad laboral, sino además ámbitos "naturales" de capacitación práctica específica del factor trabajo, haciéndolo más "especializado" o menos versátil. Las mismas áreas definen asimismo relaciones de producción particulares, constituyéndose en ámbitos socioculturales más o menos singulares.

Mención especial, con respecto a la estacionalidad y movilidad geográfica, debe hacerse de la fuerza de trabajo temporal, unas 400 000 personas según la Sociedad Nacional de Agricultura. En el período 1964-1965 ésta sumaba 147 000 personas; 198 000 en 1975-1976 y 300 000 en 1986-1987. En la década de los ochenta —cuando se registra el auge exportador agrícola y en especial frutícola— entre 20 y 30 por ciento del contingente total de la fuerza de trabajo agrícola era de origen urbano. Este porcentaje llegaba a 50 en la zona central durante los meses de cosecha en la fruticultura. En las grandes ciudades residía habitualmente 13% de los temporeros y 3.1% en Valparaíso y Santiago.[53]

Este fenómeno de reversión relativa de la tradicional migración campo-ciudad no se expresaba sólo en la urbanización de una cierta parte de la fuerza de trabajo agrícola, sino también en la ruptura de la antigua "dualidad" rural-urbana manifiesta en la modernización de la agricultura —en especial la de exportación— e incluso en la integración intersectorial e interregional de las empresas, tanto productivas como de distribución y prestación de servicios en general. Se prefiguraba así, a fines de los ochenta, una "agrourbanización" orientada a la exportación.[54]

El mercado laboral itinerante de los "temporeros" —que siguen los desplazamientos geográficos de la estacionalidad vinculados a la gran variación latitudinal de la agricultura chilena— sugiere un encadenamiento, en términos de mercados regionales de trabajo, entre las "dos agriculturas", donde ciertamente una, la tradicional, es tributaria de la otra.

Estos temas, al igual que el de los probables cambios cualitativos en la estructura por categorías de ocupación, requieren por cierto de un estudio específico que excede los alcances de este primer documento. Ellos resultan por de pronto muy sugerentes con respecto a la evolución de los mercados regionales de trabajo en el escenario de la reconversión de la agricultura tradicional chilena.

Opciones y restricciones en la reconversión

La reasignación sectorial y territorial de los factores productivos —en especial tierra y trabajo—, en el entorno de una reconversión de la agricultura tradicional chilena, presenta opciones y restricciones apenas esbozadas al momento de suscribirse la asociación de Chile al Mercosur.

En el corto plazo, la baja de precios reasignará el factor tierra entre cultivos y actividades agrícolas, con una elasticidad relativamente reducida. A mayor plazo, aquélla puede generar flujos migratorios de trabajo y de capital entre la agricultura y el resto de la economía, induciendo así respuestas mayores a los cambios de precios.

Con respecto a la tierra, su reconversión implicaría territorios a la vez extensos en superficie y específicos en localización. Si se considera que 75% de trigo se concentra en las regiones VII, VIII y IX (mayoritariamente en zonas de secano), que 64% del maíz se produce en la VI (porcentaje que sube a 93% al incluir las regiones Metropolitana y VII), que 100% de la superficie arrocera está en las regiones VI y VII y en la provincia de Ñuble, que más de la mitad de las siembras de raps se concentran en la Región IX, y las de maravilla entre la Metropolitana y la VIII, aunque sobre todo en la VII, y que el cultivo de remolacha se extiende entre las regiones VI y X,[55] entonces es posible prever cambios en el uso de la tierra —con todo lo que esto implica— en áreas del país históricamente organizadas con base en la agricultura tradicional y de cultivos anuales que en 1993-1994 ocupaban más de 700 000 hectáreas.

La reconversión de tierras está sujeta, sin embargo, a algunas consideraciones relativas a elasticidad, sustituibilidad y complementariedad. En efecto, la elasticidad de la superficie de trigo en relación con su propio precio es 0.85, lo que significa que una baja de 10% en el precio reduce 8.5% (35 000 hectáreas) su superficie. A su vez, un menor precio del trigo induce la sustitución por remolacha —con una elasticidad cruzada alta de – 2.51— y ganado vacuno (una reducción de 10% en el precio del trigo induce un aumento de 1.4% en la masa ganadera). Además, por complementariedad, las estimaciones econométricas indican que esa misma baja en el precio del trigo genera una reducción de 14.6% en la superficie de raps (y, dada la elasticidad-precio de la superficie de trigo, una relación casi uno a uno entre

51. Eduardo de Carrasco y Héctor Véliz, *op. cit.*

52. Sergio Gómez y Jorge Echenique, *La agricultura chilena, las dos caras de la modernización,* FLACSO-AGRARIA, Santiago, 1988.

53. *Ibid.*

54. Antonio Daher, "Agrourbanización...", *op. cit.*

55. Héctor Véliz, *op. cit.*

Los efectos de distinto signo de los TLC, y en particular del Mercosur, en la agricultura chilena implicarán una creación y reducción de empleos según los sectores beneficiados y perjudicados y las regiones ganadoras y perdedoras. La estructura según categorías de ocupación, diferenciada entre las "dos agriculturas" y sus respectivos territorios, registrará probablemente no sólo el cambio cuantitativo en los niveles de empleo, sino también la modificación cualitativa exigida por la inminente reconversión de la agricultura tradicional

las superficies de ambos). Los rubros sin relaciones de sustituibilidad ni complementariedad fuertes, y por ende más independientes, son maíz, arroz y maravilla, con elasticidades-precio de 0.4 , 0.4 y 2.6, respectivamente. Pues bien, en cualquiera de los dos acuerdos, TLCAN o Mercosur, se estima una caída en la superficie de trigo de 22% como promedio, con efecto indirecto —por el patrón de rotación— en las oleaginosas, las que se eliminan al levantarse las bandas como efecto del Mercosur. Así pues, una baja de precios adicional a los problemas de competitividad estructural de la agricultura produciría un cambio radical en la agricultura nacional, afectando el precio relativo de la tierra y con ello la estructura productiva completa, orientándola probablemente hacia mayores escalas de explotación, métodos de producción más mecanizados y estrategias más extensivas.[56]

Existen por cierto otras restricciones a la reconversión de tierras tanto o más importantes. De hecho, en escalas regional o provincial, y sobre todo individual considerando a miles de productores, persisten situaciones que imposibilitan la reorientación de sus rubros tradicionales. Factores relacionados con limitaciones de recursos naturales (tipo de suelo y clima), localización geográfica, capacidad económica y empresarial, además de dificultades de acceso al crédito, a la mecanización, a la asistencia técnica y a la información,[57] condicionan o inhiben los procesos de modernización y reconversión.

En Chile la reconversión de la agricultura tradicional enfrentará dificultades asociadas a la fragmentación de la propiedad —subdivisión predial— que puede imposibilitar o complicar la obtención de economías de escala necesarias a la competitividad internacional propia de una economía abierta e integrada; a la disímil calidad de suelos y opciones de reconversión en el uso de la tierra, las cuales se complican por las fluctuaciones climáticas propias de una realidad geográfica de amplia variación latitudinal, y a la desigual disponibilidad y acceso a infraestructuras de transporte (en especial viales, ferroviarias y portuarias), de riego y, en menor medida, energéticas y de comunicaciones.

En términos de capital financiero, la reconversión deberá enfrentar la muy heterogénea capacidad de los pequeños y medianos propietarios y empresarios agrícolas para ingresar a los mercados financieros y obtener créditos compatibles con los plazos y riesgos de la reconversión, y competitivos desde la perspectiva de los costos correspondientes. Ello se agrava por las condiciones de pobreza y extrema pobreza, la existencia de propiedad comunitaria y la irregularidad de los títulos de tenencia, entre otros aspectos.

Pero tal vez una de las mayores dificultades es la reconversión del capital humano propiamente tal. Gran parte de la fuerza de trabajo y del empresariado rural de estas regiones están condicionados por las características deficitarias de educación, salud, vivienda y, en general, por una situación social de pobreza e indigencia. Ello se agrava por los mayores costos de proveer infraestructura y servicios sociales, dada la dispersión geográfica de la población rural. La existencia o insuficiencia de aquéllos hipoteca la opción de cambio estructural, al menos en el corto-mediano plazos, dejando inhabilitada a buena parte de la población frente a los desafíos de la reconversión.

Todo lo anterior hacía recomendable preparar el ajuste agrícola para reducir su costo, incentivando la movilidad de los re-

56. Jorge Quiroz, Felipe Larraín y Raúl Labán, *op. cit.*
57. Héctor Véliz, *op. cit.*

cursos dentro del agro (particularmente a la silvicultura) y hacia fuera de ese sector, y alentando la reconversión rápida de tierras cuya producción tradicional se vería afectada por la mayor apertura al exterior, cualquiera que sea la forma adoptada en su consecución.[58] Obviamente, la mayor movilidad intra e intersectorial de recursos y la reconversión de tierra determinarán cambios significativos en los territorios rurales, e incluso urbanos, que modificarán la geografía económica y social de varias regiones del país.

Con respecto a lo anterior la participación de las organizaciones gremiales, sobre todo las de los empresarios, en el desarrollo de las negociaciones para el ingreso de Chile al Mercosur contrasta con la menor o nula participación de los gobiernos regionales, en especial de las regiones "perdedoras", en los términos acordados en las mismas. A su vez, la voz de los partidos y conglomerados políticos se ha hecho oír mucho más que la opinión, prácticamente ausente, de las organizaciones de trabajadores y de los sectores laborales que podrían resultar más directamente afectados.

En medio de la contingencia y de la polémica pública no han faltado propuestas de extrema radicalidad que plantean: ayudar a los empresarios agrícolas a invertir en los países del Mercosur, ya que "si no pueden crecer como empresarios aquí, que lo hagan allá"; educar a las generaciones jóvenes de campesinos "para que puedan salir del sector en forma exitosa"; remplazar líneas de crédito que financiarían pérdidas irrecuperables "por líneas para concentrar la propiedad", y, en vez de subsidiar cultivos y bandas de precios, subsidiar a las industrias, colegios y universidades que se muevan a las regiones rurales.[59]

Por su parte, la Sociedad Nacional de Agricultura formuló —en Temuco— un conjunto de medidas o requerimientos para modernizar el sector y minimizar los efectos negativos del Mercosur. El Ministerio de Agricultura acogió favorablemente algunas de dichas demandas, como el aumento de las inversiones en regadío, la renovación de la vigencia del subsidio a la forestación, la disponibilidad de créditos en dólares con tasas preferenciales, la bonificación de inversiones y la revisión institucional y funcional de la Comisión de Distorsiones. En cambio, en lo que toca a la demanda de supresión de aranceles para la importación de insumos y bienes de capital del sector, el gobierno no variaría la estructura aduanera común para el conjunto de la economía, aunque se cuidaría la inclusión de aquéllos en las listas de desgravación inmediata en las negociaciones comerciales con países y bloques supranacionales.[60]

Estas medidas se sumarían a algunas más específicas para combatir problemas estructurales del agro que el Mercosur haría más evidentes y agudos; entre esas acciones destacan el programa de reconversión de áreas críticas —arroceras y viticultoras en zonas de secano— y los proyectos de desarrollo campesino, de crédito para campesinos y mapuches pobres de la Araucanía y de desarrollo para comunas pobres del área de secano.[61]

Si bien esas medidas incidirían de manera indirecta en el empleo sectorial, no es menos cierto que la falta de un pronunciamiento explícito sobre el mismo y sus consecuencias sociales y demográficas sólo puede entenderse por desconocimiento generalizado de la real magnitud del efecto laboral agrícola, en especial en los mercados regionales específicos del factor trabajo.

Con anterioridad a esas acciones gubernamentales, el Ministro de Agricultura habría planteado, en términos generales, dos escenarios posibles para la agricultura chilena del futuro: uno, donde ella, "generadora de empleo rural bien remunerado", se orientaría a productos de alta calidad y valor unitario, basada en el desarrollo de los mercados externos y en la transformación técnica, productiva y comercial. Otro, correspondiente a una agricultura que, aprovechando igualmente las tendencias del mercado internacional, privilegiaría la inducción de fuertes inversiones de capitales, mayores escalas de producción y más bien extensivas, particularmente de ganadería y actividades silvícolas, "con menor incidencia en el empleo". Ante estas alternativas, el Ministro plantea como la opción más realista una combinación de ambas.[62]

¿Políticas o medidas más específicas para las diversas posibilidades de reconversión agraria según calidades de suelo, condiciones climáticas, fraccionamiento predial, disponibilidad de infraestructura? ¿Medidas apropiadas a la cantidad y calidad de los recursos humanos involucrados, a sus niveles de escolaridad y capacitación, a sus tradiciones comunitarias? ¿Políticas regionales y locales orientadas a las áreas territoriales más afectadas con el Mercosur, con problemas estructurales propios y anteriores a este último, y con marcadas especificidades subsectoriales —por rubros o cultivos—, concentrados muchas veces en provincia e incluso comunas particulares?

Conclusiones

Tratados de libre comercio y mercados regionales de trabajo

1. El libre comercio se basa en y afecta a los mercados de factores, incluido el del trabajo, tanto en el ámbito internacional como subnacional y según las especificidades sectoriales y territoriales existentes entre países y regiones.

2. Los tratados de libre comercio, así beneficien al país en su conjunto, pueden favorecer más o menos a determinados sec-

58. Dominique Hachette y Felipe Larraín, *op. cit.*

59. César Barros, "Sector agropecuario en Chile. Un desafío para tigres", *Puntos de Referencia*, núm. 168, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1986.

60. "Ocho medidas paliativas solicitan agricultores al gobierno por Mercosur", *El Mercurio,* 11 de julio de 1996.

61. Ministerio de Agricultura, *Balance de gestión 1994-1995. El desafío del desarrollo agro-rural,* Ministerio de Agricultura, Santiago, 1996.

62. Ministerio de Agricultura, "El escenario de la agricultura chilena hacia el año 2010", *Informativo de Nuestra Tierra,* año 1, núm. 6, publicación mensual del Ministerio de Agricultura, Santiago, 1996.

tores y regiones y perjudicar a otros. Los balances agregados de empleo pueden ocultar, en consecuencia, desequilibrios sectoriales y regionales en los mercados de trabajo.

3. Los mercados regionales de trabajo —que registran diferencias en la evolución de la fuerza de trabajo, la cesantía y los niveles de salario— no sólo están territorialmente definidos, sino también lo están —en el caso de la agricultura chilena— por una especialización subsectorial y por relaciones laborales y productivas singulares, dentro de un ámbito socioeconómico y cultural propio.

TLC: efectos en la agricultura y en las regiones de Chile

1. El libre comercio afectará con signo contrario a las "dos agriculturas": la moderna, empresarial y exportadora, se verá beneficiada, mientras que la tradicional, campesina y sustitutiva, en general resultará perjudicada. La primera, geográficamente central, hará ganadoras a las regiones V, VI y Metropolitana; la segunda, propia del centro-sur y sur del país, determinará que las regiones VII, VIII, IX y X resulten perdedoras.

2. Esas cuatro regiones concentrarán dos tercios de las pérdidas sectoriales, regionalizadas en proporción a la distribución de la superficie cultivada pertinente. Al corregir dicha asignación según los diferenciales geográficos de rendimientos, las pérdidas inicialmente decrecientes hacia el sur, se acentúan precisamente en esa misma dirección.

3. El efecto sectorial negativo involucra a cuatro regiones contiguas; lo resienten los pequeños y medianos propietarios y empresarios, las comunidades indígenas y los sectores de pobreza e indigencia. Todo ello amenaza formas de vida y culturas arraigadas en la ruralidad y estimula migraciones masivas con alto costo económico y social y fuerte efecto urbano.

4. Las cuatro regiones perdedoras representan un quinto de la superficie nacional y un tercio de la población total. De ésta, poco más de 16% es rural en el país, mientras que en estas regiones —excepto de la VIII— dicho porcentaje alcanza 40%. Ellas contribuyen con 43% del producto silvoagropecuario, sector que representa entre 20 y 30 por ciento del PIB de las mismas y sólo 9% del nacional.

5. El efecto negativo del Mercosur en el empleo agrícola adquiere connotaciones territoriales muy graves si se considera que las cuatro regiones perdedoras concentran más de la mitad de la fuerza de trabajo sectorial (436 000 personas), más de dos tercios de la pobreza rural del país (medio millón de personas) y tres cuartas partes de las indigencia nacional no urbana, con los peores índices de educación y salud.

TLC: efectos en el empleo y en la reconversión agrícola

1. La carencia de estudios específicos sobre el efecto laboral de los TLC, y en especial del Mercosur, redunda en un desconocimiento de la magnitud real de ese efecto. Ello impide, a su vez, conocer un componente importante de los costos económicos y sociales del ajuste y la reconversión sectorial.

2. Estimaciones más bien conservadoras permiten asociar a la reducción de 100 000 a 150 000 hectáreas cultivadas una pérdida de 50 000 a 70 000 empleos directos, como efecto del Mercosur. Debe tenerse presente que este orden de magnitud se da en un entorno en el que el empleo del subsector cultivos representa un tercio del empleo sectorial agrícola, y el de cereales, por sí solo, casi 20%, levemente inferior al frutícola.

3. Además de los cambios cuantitativos en el empleo, el Mercosur inducirá modificaciones cualitativas en la estructura por categorías ocupacionales, sustituyendo aquella más propia de una agricultura tradicional campesina por otra pertinente a una agricultura moderna empresarial.

4. En efecto, en el conjunto de la estructura nacional agrícola según categorías de ocupación se observa, en el período 1986-94 y para un número absoluto de empleo prácticamente constante, un incremento significativo superior a 40% de ocupados por cuenta propia y, para un número de asalariados también constante, un decremento de 20% en la participación masculina compensado por un incremento similar en la femenina. El Mercosur sin duda dará lugar a cambios incluso más significativos y geográficamente más concentrados.

5. Los mercados regionales de trabajo en el sector agrícola chileno se revelan así caracterizados y definidos de manera múltiple por su dimensión geográfica local, su especialización subsectorial, su propia estructura por categorías de ocupación y, asociadas a ella, sus relaciones laborales propias en medio de un ámbito social y cultural específico.

6. La reconversión de la agricultura tradicional entrañará ciertamente una reconversión de los mercados de factores en general y de trabajo en particular. Debe considerarse que no sólo los menores empleos, sino también los menores precios y salarios pueden inducir flujos migratorios de capital y trabajo dentro y fuera del sector agrícola y de las regiones afectadas.

7. La reconversión de la agricultura tradicional, acelerada como consecuencia del Mercosur, enfrentará sin embargo importantes restricciones relacionadas con limitaciones de recursos naturales, en especial calidades de suelos y climas según localización geográfica; elasticidades, sustituibilidades y complementariedades en el uso de la tierra y en sus ciclos de rotación; fragmentación predial e irregularidades en los títulos de tenencia, que dificultan la obtención de economías de escala y el acceso al crédito; desigual dotación de infraestructura, en especial de riego y transporte; capacitación empresarial y laboral y modernización tecnológica inhibidas por las condiciones de pobreza e indigencia y los bajos índices de escolaridad y salud.

8. La fuerte incidencia directa e indirecta de la agricultura en el PIB de las regiones afectadas, su gran porcentaje de población rural, las condiciones extremas de calidad de vida de una gran proporción de la misma, y el efecto esperado de cesantía, mayor pobreza y migraciones, plantean la urgencia de formular, además de medidas sectoriales específicas, políticas regionales y locales que corrijan el caso omiso que las recientes estrategias regionales de desarrollo hacen del Mercosur.