

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

**SUMARIO**

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

## Chile: efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal

*Andrés Sanfuentes\**

En este artículo el autor analiza la situación de la agricultura y la economía chilenas en dos momentos. En el primero, que va desde fines de 1973 a junio de 1981, la economía creció a un ritmo elevado, la inflación se redujo, aumentaron los salarios, se obtuvieron superávits fiscales y se acumularon reservas. Contrastando con lo anterior, creció fuertemente el desempleo, cayeron la inversión y el ahorro, empeoró la distribución del ingreso, y el endeudamiento del sector privado alcanzó niveles muy altos. El déficit del balance de pagos, el deterioro de los términos del intercambio, los incrementos de las tasas de interés y la cuantiosa deuda externa, actuaron como detonadores de una crisis que marcó el segundo momento. Este, que se extiende desde 1981 en adelante, se caracteriza por la aplicación de diversas medidas de ajuste tendientes a corregir los desequilibrios sin alterar la esencia del modelo adoptado.

En la agricultura, las primeras medidas aplicadas tuvieron por objeto suspender la reforma agraria, restituir a sus antiguos propietarios el 30% de las tierras expropiadas, asignar como parcelas el resto, y liberalizar el mercado de tierras. Se adoptaron también algunas medidas específicas, destacando entre ellas los subsidios forestales. Otras iniciativas, de carácter más general, como la liberalización de los mercados del trabajo y del capital, y la apertura externa, configuraron el marco para el funcionamiento de la agricultura. En este período se registraron un espectacular crecimiento de la producción exportable, sobre todo frutas, y una fuerte caída de los cultivos tradicionales, como trigo, remolacha, raps y maravilla.

Abandonada la idea del ajuste automático para superar la crisis, las autoridades intervinieron y establecieron precios de referencia, poderes compradores, sobretasas arancelarias, bandas de precios y créditos especiales para los productores de bienes básicos. Tomando como referencia 1981, la agricultura presenta una evolución más favorable que el conjunto de la economía, en gran parte gracias al dinamismo de los cultivos tradicionales y al crecimiento de la fruticultura, muy favorecida por las devaluaciones y las caídas de los salarios y gastos financieros.

\*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## Introducción

En este artículo sobre Chile se analizan dos períodos. El primero abarca desde fines de 1973 hasta mediados de 1981, en el cual el nuevo gobierno dio comienzo a una estrategia económica que introdujo cambios sustanciales respecto a las políticas tradicionales, incluso en el sector agropecuario y, el segundo, desde junio de 1981 en adelante, en que en el marco de la crisis económica se aplicaron diferentes políticas orientadas a corregir los desequilibrios existentes.

### I

## Las orientaciones generales de la estrategia económica y la política agropecuaria

### 1. *El modelo económico global*

Uno de los criterios principales que han guiado las acciones de las autoridades económicas, es la creencia de que el Estado no debe conducir ni orientar las actividades productivas, y que corresponde al sector privado la tarea de asignar los recursos de acuerdo con sus motivaciones y apreciaciones. En otras palabras, el Estado debe tener una actitud neutral, esto es, no puede ni estimular ni desalentar las actividades productivas.

En consecuencia, deben suprimirse o limitarse considerablemente las políticas de fomento, tanto sectoriales como regionales o por tipo de organización empresarial.

En este contexto, el papel activador se transfiere de las decisiones discriminatorias del Estado a las señales de precios que se transmiten a través de la operación de mercados competitivos, descentralizados y libres de toda ingerencia gubernamental. De este planteamiento se concluye que no es necesario utilizar políticas de desarrollo sectoriales y que basta con formular enunciados generales válidos para todas las actividades.

## 2. El Estado subsidiario

Entre los principales objetivos del gobierno militar destaca la reducción del tamaño del Estado. La aplicación de sus políticas se tradujo en la privatización de una serie de empresas de tamaño mediano, principalmente agroindustrias, que eran propiedad de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) o de otros organismos, como la Empresa Nacional de Comercio Agrícola (ECA). Se traspasaron al sector privado plantas lecheras, deshidratadoras, faenadoras de aves y cerdos, olivares, pesqueras, centrales frutícolas, silos, frigoríficos, equipos seleccionadores de semillas, complejos agroindustriales, la empresa vitivinícola VINEX y la Empresa Nacional de Semillas.

De igual forma, se redujo a un mínimo el papel que cumplía la Corporación Nacional Forestal (CONAF), y se estableció en su reemplazo un sistema de subsidios al sector privado, al que además se le traspasaron tierras forestadas (60 000 ha) conjuntamente con viveros y aserríos. De otra parte, se vendieron grandes plantas de celulosa con sus bosques y se licitaron numerosos predios forestales de propiedad fiscal o de las cajas de previsión.

El proceso de reforma agraria fue interrumpido drásticamente, y se devolvió a sus antiguos propietarios parte importante de la tierra, mientras que el resto fue asignado en parcelas individuales. La retirada del sector público fue mucho más notoria en sus funciones de promover el desarrollo y de auxiliar a los sectores rurales tecnológicamente más atrasados y pobres.

El abandono por parte del Estado de la primera de esas dos funciones significó la derogación de medidas consideradas selectivas y discriminatorias en favor del sector agropecuario. Entre éstas destacan la uniformidad de los aranceles, la supresión de franquicias tributarias, del crédito selectivo y del subsidio a los insumos, la igualación de las tasas de interés y la liberalización de los precios. Además, hubo intentos de traspasar al sector privado las tareas de asistencia técnica mediante subsidios a los pequeños propietarios para que contrataran servicios por medio de este mecanismo.

## 3. La apertura al exterior

Para el gobierno, la economía chilena gozaba de

una autarquía excesiva, que era necesario reducir drásticamente, ya que ella era uno de los factores explicativos del lento proceso de desarrollo. En otras palabras, el exagerado y discriminatorio proteccionismo habría causado una asignación ineficiente de recursos. El gobierno resolvió, entonces, abrir la economía al exterior con el fin de permitir la expansión de las exportaciones y del abastecimiento, esta última mediante la importación de bienes para los cuales el país no tiene ventajas comparativas.

De acuerdo con lo anterior y para mejorar los niveles de eficiencia interna, el gobierno estableció un tipo de cambio único que reflejara el valor social de la divisa, un arancel aduanero muy bajo y parejo y propendió a la eliminación de las trabas al comercio exterior, al mismo tiempo que se suprimían las franquicias aduaneras que favorecían a algunas actividades productivas y al consumo de determinados productos. Estas medidas fueron aplicadas rápidamente y en junio de 1979 se implantó el tipo de cambio único a 39 pesos por dólar y se rebajó el arancel uniformemente a diez por ciento, siendo raras las excepciones a esta regla.

Para el sector, dichas disposiciones implicaron cambios importantes, ya que las importaciones de bienes producidos en el país estaban prácticamente prohibidas y la ECA monopolizaba las compras en el exterior cuando la producción nacional no cubría el consumo interno. Además actuaba como fondo compensatorio de las diferencias entre los precios internos y externos de los productos que importaba, por cuanto los más importantes tenían precios fijados a niveles inferiores a sus costos de compra en el exterior. De acuerdo con el diagnóstico del gobierno, se entregaba un subsidio al consumo y se establecía una carga a los productores. Una situación similar existía para los insumos ya que la mayor parte de ellos y de los bienes de capital para el sector se importaban exentos de derechos aduaneros.

Una vez aplicadas las medidas, el sector y los productores se vieron enfrentados a la competencia con el exterior en forma cada vez más intensa.

Como una etapa de transición en su política de apertura, entre 1977 y 1978 el gobierno estableció bandas de precios a base de las cotizaciones del mercado externo en la temporada anterior. El sistema contemplaba el empleo de aranceles

variables cuando las cotizaciones del exterior descendían por debajo de la banda mínima. Este mecanismo funcionó para el trigo y las oleaginosas, y se suprimió a petición de los propios agricultores para la cosecha 1979/1980, ya que éstos estimaban que podían obtener mejores precios sin las bandas.

#### 4. *La política de precios y la intervención de los mercados*

El gobierno militar planteó la eliminación de los controles de precios, argumentando que el mercado era el mecanismo más eficiente para ese fin. Consecuentemente con este planteamiento los precios se fueron liberalizando con rapidez, al mismo tiempo que disminuía la ingerencia gubernamental en la operación de los mercados.

Esta nueva política significó profundos cambios para el sector, ya que los precios los fijaba tradicionalmente la Dirección de Industria y Comercio, acción que era complementada por la ECA mediante su participación en la operación de los mercados. No obstante sus planteamientos, el gobierno debió actuar por etapas en la liberalización de precios. En efecto, luego de la primera liberalización masiva, en 1975 sólo se mantuvo el control para el maíz, el trigo y el arroz, pero en 1976, debido a las dramáticas consecuencias en el nivel de vida de la población que tuvo el tratamiento de choque aplicado, el control se difundió a una gama de productos más amplia. Sin embargo, en 1977 se liberalizó nuevamente gran parte de los precios y la ECA sólo abrió poderes compradores para trigo, maíz, arroz, oleaginosas y lanas, al mismo tiempo que se permitía a las empresas privadas participar en la importación de alimentos. En la temporada 1977/1978 se estableció el mecanismo de las bandas de precios, las que se fijaban antes del ciclo productivo con el fin de disminuir los riesgos para el productor.

La inestabilidad de los mercados internacionales hizo que el gobierno finalmente optara por no actuar en la operación de los mercados, tanto de productos como de insumos.

#### 5. *Los créditos y las tasas de interés*

La política económica del gobierno militar concedió gran importancia al mercado de capitales. Su diagnóstico era que en esta actividad se daban los mayores atrasos a causa de la excesiva ingerencia

del Estado. Por esta razón se postuló su retirada y el fomento de la instalación y operación de empresas nuevas en el área, conjuntamente con la libertad para fijar las tasas de interés, la eliminación de los créditos selectivos y la apertura a los flujos internacionales de capital.

Antes de la adopción de estas medidas, el sector había operado tradicionalmente con un elevado nivel de endeudamiento en relación con el valor agregado generado, con una alta dependencia de fuentes crediticias estatales (el Banco del Estado en los créditos de corto plazo, la CORFO para financiar las inversiones y la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) para atender a los pequeños propietarios) además de disponer de líneas especiales de créditos subsidiados. No obstante, el gobierno confiaba en que con la apertura al exterior la rentabilidad mejoraría, de modo que no se requirieran créditos especiales financiados por las instituciones mencionadas, las que pasarían a ser substituidas por el sistema bancario y financiero privado.

Entre 1975 y 1978 prevalecieron tasas de interés de corto plazo demasiado altas, lo que afectó gravemente a la agricultura. Las causas de este hecho fueron, la brusca liberalización del mercado de capitales, sobre todo de la tasa de interés, pese a existir gran inestabilidad económica derivada de la inflación; la escasez de ahorro en el sector privado y de capital de trabajo en las empresas, situación agudizada por la inflación y por la recesión de 1975/1976; las dificultades para obtener financiamiento externo, debido a la escasa oferta internacional y a las restricciones impuestas por el Banco Central hasta 1979; y el alto *spread* vigente, que puede explicarse tanto por las tasas de encaje como por el comportamiento oligopólico del sistema bancario.

#### 6. *El mercado del trabajo*

La política del gobierno en esta área también implicó cambios de gran magnitud con relación al pasado. Las principales medidas adoptadas fueron, liberalización del mercado del trabajo, mediante la simplificación de las normas legales que reglamentaban las contrataciones y los despidos; cambios de las normas que regulaban las relaciones entre las empresas y los sindicatos, mediante la disminución del poder supuesta-

mente monopólico de la actividad sindical. En la práctica, esto se tradujo en la disminución del poder político, financiero e institucional de los sindicatos y en la supresión del derecho a huelga; y reducción de los "impuestos" al trabajo, es decir, de los costos de la seguridad social, que eran proporcionales al salario y alcanzaban una tasa del 60% en 1973, razón por la cual se consideraban un desestímulo al trabajo.

Resta agregar que el desempleo se mantuvo elevado, situación que contribuyó a la caída real de los salarios.

### 7. El mercado de tierras

En el gobierno militar adquirió rápidamente fuerza la idea de que el recurso tierra debería ser considerado un bien de capital más y que, por lo tanto, deberían suprimirse las trabas para su libre transacción. Entre éstas, el diagnóstico oficial anotaba la incertidumbre acerca de los derechos de propiedad derivada de la reforma agraria y las ocupaciones de predios, a lo cual se sumaba un conjunto de disposiciones legales restrictivas. Entre las medidas adoptadas al respecto destacan las siguientes:

i) Como primera prioridad, se restituyó a sus antiguos propietarios alrededor de 30% de la superficie física expropiada hasta septiembre de 1973, (casi 10 millones de hectáreas). De esta cifra, la mayor parte correspondió a las mejores tierras.

ii) Del área efectivamente expropiada (alrededor de 10 millones de hectáreas) 35% fue asignado a los campesinos, 17% transferido a otras instituciones o rematado, y 18% quedó pendiente.

iii) La asignación de tierras a los campesinos se hizo en parcelas individuales, salvo en una pequeña parte del secano costero. Simultáneamente se levantaron las restricciones para la venta de estas tierras asignadas, y se estima que de 25 a 40% de ellas fue transferido a terceros.

iv) Luego de sucesivas modificaciones, la ley de reforma agraria fue definitivamente derogada en 1978.

v) Se otorgó libertad para la subdivisión de predios y para la venta de los derechos de agua.

### 8. La política tributaria

En esta área se tendió a establecer tasas únicas,

como en el caso del impuesto al valor agregado (20%) y un arancel de las mismas características. Al mismo tiempo se redujeron drásticamente las franquicias tributarias, tanto regionales como sectoriales y por productos.

También se disminuyó la progresividad del impuesto a la renta y su incidencia en el total de recaudaciones, con el objeto de incentivar el ahorro privado y reducir el tamaño del sector público de acuerdo con los planteamientos gubernamentales.

Por lo que respecta al sector agropecuario, la política tributaria no tuvo modificaciones de importancia. La mayoría de las empresas continuaron acogidas al sistema de renta presunta, calculada como porcentaje del avalúo fiscal, el que generalmente es inferior al valor comercial. Con el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se gravaron productos que antes estaban exentos del pago de impuestos. No obstante, la carga tributaria soportada por el sector fue inferior al promedio nacional, debido sobre todo al sistema de renta presunta.

El sector forestal recibió un tratamiento especial que contemplaba un subsidio equivalente al 75% de los costos de forestación, el que se entregaba por una sola vez, y estaba además exento del impuesto territorial, de los gravámenes a la renta presunta, del impuesto global complementario y de los tributos sobre herencias, asignaciones y donaciones.

### 9. La investigación y la transferencia de tecnología

La política gubernamental en la materia estaba orientada a asegurar el financiamiento de la investigación básica y traspasar el costo de la investigación aplicada a los beneficiarios directos.

A pesar de que el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias es la principal entidad de investigación, se tomaron medidas tendientes a reducir su influencia. Por otro lado, la investigación forestal compete al Instituto Forestal, a las universidades y a la empresa privada.

La política de transferencia de tecnología experimentó un retroceso importante a partir de las disposiciones que dieron término a la reforma agraria y a las labores de extensión y capacitación de la CORA y el Instituto de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (ICIRA) y tras-

pasaron sus funciones al SAG, primero, y luego al INDAP para que éste concentrara los servicios en alrededor de 300 000 familias de minifundistas. Esta tarea se tendió a realizarla tratando individualmente a los campesinos, sin reforzar sus organizaciones.

Sólo en 1978 se formuló una política de transferencia de tecnología mediante la creación del Programa de Asistencia Técnico-Empresa-

rial (ATE), destinado a los pequeños productores. Se buscó fomentar la creación de Centros de Asistencia Técnica Empresarial (GATE), para prestar servicios a los productores que lo requirieran, financiando el Estado vía subsidios entre 56% y 70% del valor de las prestaciones. Este programa tuvo escaso éxito, pues en el mejor año (1980) atendió a 14 275 usuarios, para luego decaer drásticamente los años siguientes.

## II

### Tendencias y resultados

#### 1. La producción

Si se suma el producto geográfico bruto (PGB) de los años 1974 a 1981, y se compara con el de 1964 a 1971, se aprecia que el correspondiente al sector agrícola-forestal creció 17.1%, tasa inferior a la del PGB global y a la de crecimiento demográfico, todo lo cual arroja un retroceso en términos per cápita de 1.2%.

Estas cifras encubren comportamientos muy disímiles en el interior del sector. Los cultivos tradicionales, que representaban alrededor de 30% del valor de la producción, experimentaron una caída a consecuencia de la reducción de la superficie sembrada, de 1 270 000 hectáreas en promedio en los años sesenta, a 1 012 000 en los años 1980/1982. Los principales cultivos afectados fueron el trigo, la remolacha, el raps y la maravilla, ya que con la apertura al exterior resultaba más barato importarlos.

Hay indicios de que la producción hortícola habría crecido en el período.

El crecimiento de la producción de frutas fue espectacular. Las razones de esta abundancia se encuentran en el plan frutícola desarrollado en el segundo quinquenio de la década de 1970 y en los estímulos a las exportaciones que significó el establecimiento de un tipo de cambio alto y estable. En este contexto, se favorecieron las inversiones y la incorporación de tecnología, incrementándose sustancialmente la productividad. El área plantada creció de 63 900 hectáreas en

1974 a 86 800 hectáreas en 1981, en tanto que la producción pasó de 545 900 toneladas a 885 400 toneladas.

La ganadería creció a un ritmo lento pero sostenido; en este subsector aumentó la producción de leche y de carne de aves y disminuyó la de ovinos y la de huevos.

#### 2. El comercio exterior

Las exportaciones agropecuarias crecieron extraordinariamente al pasar de 73.5 millones de dólares en 1971 a 807.3 millones en 1981, con lo que aumentó su participación en el total de 7.6% a 20.5% en el mismo período. Contribuyeron a este incremento principalmente las frutas frescas, las maderas y los derivados forestales. Si se excluyen estos últimos bienes por tener un importante componente industrial, las cifras se reducen a 41.5 y 548.3 millones de dólares en 1971 y 1981 respectivamente, y la participación en el total sube de 4.3% a 13.9%.

También las importaciones se incrementaron notablemente al pasar de 186.9 a 410.1 millones de dólares en el mismo período. No obstante, su incidencia en el total se redujo de 16% a 6.1% entre los mismos años. La misma tendencia se aprecia si se incorporan las importaciones de alimentos.

El resultado de tales comportamientos fue que la balanza comercial del sector, que era deficitaria, llegó a tener un superávit.

### 3. La inversión y el endeudamiento

A pesar de que no existe información confiable acerca de la inversión, según estimaciones diversas en el sector público ésta habría disminuido alrededor de 53% (gasto público agrícola en bienes de capital), mientras que la inversión privada habría crecido entre 1965/1969 y 1974/1979, de un promedio de 17 millones de dólares anuales a uno de 36.3 millones.

En esta evolución se estima que disminuyó fuertemente la inversión en equipos y maquinarias al mismo tiempo que creció con rapidez la inversión en ganado y frutales. Estas cifras no son fidedignas y son objeto de críticas que señalan, a base de otros cálculos, que en realidad la inversión privada en 1974/1979 fue igual o inferior a la de 1965/1969.

En cuanto al sector forestal, hay indicios mejores que muestran que la inversión creció. Prueba de ello es que la superficie plantada se expandió, como promedio anual, de 28 212 hectáreas a 79 586 hectáreas en el período indicado. Aquí influyeron ciertamente los subsidios otorgados a esta actividad.

Respecto al endeudamiento, los créditos al sector aumentaron rápidamente, en términos reales, aunque a menor velocidad que en las otras actividades. Es importante destacar que éstos se concentraron en obligaciones de corto plazo y, por otra parte, que hubo una fuerte reducción de recursos para los sectores campesinos.

De acuerdo con la información disponible, la relación entre el monto de crédito y el valor agregado sectorial subió de 35% a 76% y luego a 91%, en 1965/1970, 1981 y 1982, respectivamente. En este cuadro, los más endeudados eran los agricultores medianos y pequeños quienes, además, tenían concentradas sus obligaciones en el corto plazo, al carecer de liquidez y de capital de trabajo.

### 4. Los precios relativos y la rentabilidad

Sin entrar a cuestionar la validez del Índice de Precios al Consumidor (IPC), se señala que entre 1974 y 1981 los precios de los alimentos crecieron menos que el índice global (73 veces frente a 85 veces) y que las tasas medias anuales fueron inferiores en todo el período, salvo en 1976 y 1981. No obstante, la comparación de precios entre 1970 y 1981 arroja resultados contrarios;

refleja que el rubro alimentos tuvo una mejoría relativa en 1970/1974 lo que contradice lo esperado por la política oficial.

Al examinar el Índice de Precios al por Mayor (IPM) se observa que los precios de los alimentos crecieron más que el índice global (117 veces frente a 112), que dicho incremento se concentró en los años 1975/1976 y que entre 1977 y 1981 se invirtió esa relación.

Ambos índices estarían reflejando que los márgenes de comercialización entre mayoristas y consumidores finales se habrían reducido con respecto a otras actividades. Esto podría ser consecuencia de la apertura al exterior, aunque dado lo vulnerable de los índices resulta difícil afirmarlo con seguridad. En todo caso se puede sostener que no han mejorado los términos de intercambio para el conjunto del sector agropecuario.

En cuanto a los insumos, subieron los precios de los que dejaron de percibir subsidios, como los fertilizantes y las semillas. Asimismo aumentó el precio del petróleo y de la energía eléctrica.

Como ya se señaló, se incrementaron los costos financieros y se estima que el reavalúo de los predios puede haber llevado a una mayor tributación directa. De los componentes de los costos, el único que disminuyó con certeza fueron los salarios.

Según se infiere, entonces, la rentabilidad de la agricultura en el período 1974/1981 no habría mejorado sino que, de acuerdo con los datos disponibles, se habría empeorado. Esto es en términos globales, ya que algunas actividades, como la producción de frutas, mostraron una situación muy buena, en cambio hubo otras en que claramente existió un deterioro. Esta heterogeneidad tuvo también expresión regional.

### 5. El empleo, los salarios y la distribución del ingreso

El empleo tuvo un leve incremento en términos absolutos, pues de 480 300 personas empleadas en 1973 su número subió a 511 400 en 1981. Se registró así un quiebre en la tendencia a la expulsión de mano de obra que venía mostrando el sector, por aumento de la productividad. Se estima que entre 1960 y 1973 el empleo sectorial había disminuido 31%. Las variaciones de esta tendencia obedecerían a que, la caída de los sala-



rios reales, la disminución de los costos previsionales y el menor poder de negociación de los trabajadores, actuaron como estímulo para las actividades de uso intensivo de mano de obra; la elevada desocupación y los menores salarios reales en las ciudades, desestimularon las migraciones campo-ciudad; y a que la mayor subdivisión de los predios habría posibilitado mayor retención de fuerza de trabajo, aunque con baja productividad.

No obstante, el empleo creció a un ritmo inferior al de la población, y por esta razón la desocupación pasó de 2.0% en los años 1966/1970, a 5.7% en el período 1974/1981.

En cuanto a la distribución del ingreso, hay muy poca información que permita hacer com-

paraciones. Sin embargo, por la mayor heterogeneidad registrada en el sector y los antecedentes disponibles, se puede afirmar que en el medio rural se concentraba la extrema pobreza. Refuerza esta aseveración la existencia de un sector atrasado, compuesto por minifundistas (alrededor de 180 000 predios) con escasa o nula atención gubernamental, a los que se sumaban los parceleros de la reforma agraria y, por último, una gran masa de trabajadores agrícolas sin empleo permanente, de condiciones de vida muy precarias.

Es importante destacar con respecto a los parceleros, que la información disponible muestra índices de eficiencia favorables para ellos, lo que está evidenciando una capacidad empresarial desaprovechada.

### III

## La crisis y las políticas de ajuste

### 1. La crisis

Luego de la recesión de 1975/1976, el producto geográfico bruto creció a un ritmo alto durante cinco años seguidos, superando en 1980 y 1981 las marcas históricas. La inflación se redujo a menos del 10% anual, los salarios reales se incrementaron, se sobrepasaron las metas fiscales del propio gobierno, obteniéndose superávit entre 1979 y 1981 y el Banco Central acumuló reservas persistentemente.

En este contexto el gobierno promulgó las llamadas "siete modernizaciones" que consistieron, entre otras, en las reformas a las leyes laborales para flexibilizar el mercado del trabajo, la reforma previsional que privatizó esta actividad, una nueva ley minera para permitir cuantiosas inversiones extranjeras en esta área y la reforma educacional. Sin embargo, la economía presentaba una serie de problemas muy serios, entre los que destacaban:

i) El desempleo había alcanzado a 11%, tasa extraordinariamente elevada en relación con las históricas. Si se agregan las personas adscritas al Programa de Empleo Mínimo, se llega a más del 15%.

ii) La baja de inversión durante los años setenta, y la reducida tasa de ahorro nacional que descendió de 16.4% a 13.6% entre los períodos 1961/1970 y 1974/1981 respectivamente.

iii) El empeoramiento de la distribución del ingreso. Las encuestas de hogares de 1969 y 1978 ilustran al respecto; mientras el 20% más pobre redujo su participación de 7.6% a sólo 5.2%, el 20% de las familias de más altos ingresos mejoró su situación, y su participación aumentó de 44.5% a 51.0% del ingreso nacional.

iv) El elevado endeudamiento del sector privado, que le permitió adquirir activos, se agudizó a causa de la estrecha relación entre los propietarios de las grandes empresas y los bancos, por lo que el sistema financiero se volvió particularmente vulnerable. Las colocaciones al sector privado pasaron de 6.9% del PGB a 23.8% entre 1970 y 1981, mientras en moneda extranjera crecieron explosivamente de 78 millones de dólares en 1970 a 5 549 millones en 1981, cifra equivalente al 16.8% del PGB.

A estos problemas se agregaba una serie de desequilibrios macroeconómicos que fueron detonadores de la crisis. Entre ellos, un enorme

déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este pasó de 1 088 y 1 189 millones de dólares en el bienio 1978/1979 a 1 971 y 4 814 millones en los años 1980 y 1981. Estas cifras equivalen respectivamente a 7.1%, 5.7%, 7.7% y 16.3% del PGB en los mismos años mencionados. Las causas de este fenómeno fueron, entre otras: la fijación del tipo de cambio en 39 pesos por dólar en junio de 1979 y su mantenimiento en los años siguientes, a pesar de que la inflación continuó a tasas mayores que las internacionales (el IPC creció 67% entre junio de 1979 y el mismo mes de 1981 mientras que el IPC de Estados Unidos sólo subió 25.2%); y la nivelación de los aranceles en 10%, lo que contribuyó a abaratar los productos importados.

Ambas medidas condujeron a cambios en los precios relativos de los bienes transables con respecto a los de los no transables. El resultado fue que las importaciones crecieron de 4 190 millones de dólares en 1979 a 6 558 millones en 1981, mientras que las exportaciones, que venían subiendo rápidamente, se estancaron al pasar de 3 835 millones de dólares en 1979 a 3 960 millones en 1981.

A esos desequilibrios se sumaron el deterioro de los términos de intercambio provocado por el crecimiento de 5% de los precios de importación y la caída de 10% de los precios de exportación, lo que acrecentó en 780 millones de dólares el déficit de la balanza comercial. El alza de las tasas de interés en el mercado internacional lo aumentó en 200 millones de dólares más. No obstante, estos 980 millones de dólares sólo explican la cuarta parte del déficit total de 4 800 millones de dólares que registró la cuenta corriente en 1981.

Debido a la apertura financiera al exterior la deuda externa creció enormemente, pasando el ahorro externo a sustituir al ahorro interno. Este último se redujo de 15.5% del PGB en 1980 a 8.5% en el año 1981, en que el ahorro externo representó el 66% del ahorro total.

En resumen, la economía presentaba un agudo desequilibrio entre el nivel de producto y el nivel de gasto, que fue financiado con recursos del exterior. Prueba de ello es que la deuda de largo y mediano plazo creció de 7 507 millones de dólares en 1979 a 12 553 millones en 1981. La situación se hizo insostenible después de ese año, cuando la tasa *prime* subió a 20% anual.

La otra distorsión de la economía estaba en el

sistema financiero interno. El rápido crecimiento del crédito bancario, facilitado por la simplificación del acceso a los recursos externos y agravado por la persistencia de altas tasas de interés durante un período prolongado, terminó por provocar un endeudamiento excesivo con una secuela de falencias de bancos y empresas.

## 2. El ajuste automático (junio 1981-abril 1982)

El retraso cambiario planteaba serios problemas, ya que la avalancha de importaciones desplazaba la producción nacional y desalentaba a los exportadores, a lo cual se sumaba el violento incremento de la deuda.

Las autoridades gubernamentales sostuvieron que el modelo puesto en práctica poseía mecanismos automáticos para resolver esta situación, por lo que no eran necesarias nuevas medidas, salvo muy parciales. Según concebían el problema, había exceso de demanda agregada, pero la devaluación no era el remedio, puesto que no tendría efectos en la balanza de pagos, ni modificaría los precios relativos y sólo se traduciría en una mayor inflación.

La idea era que el Banco Central mantuviera una política monetaria neutra y emitiera dinero sólo cuando ingresaran divisas. Si tal cosa no ocurría, habría pérdida de reservas internacionales, una contracción monetaria equivalente y aumento de la tasa de interés, lo que llevaría a una disminución del gasto y de las importaciones a un nivel compatible con la entrada de crédito externo, y en consecuencia aumentarían las exportaciones gracias a la caída de la demanda interna.

Lo que ocurrió fue que como cayó la inflación y se mantuvo la tasa de interés nominal, la tasa de interés real se incrementó considerablemente a comienzos de 1981. Por otro lado, el dinero en manos privadas disminuyó en el segundo semestre de 1981 a causa de la reducción de las reservas del Banco Central.

En el aumento de la tasa de interés además habrían operado otros factores como: i) las expectativas favorables para el futuro, que aumentaron la demanda de crédito a un nivel superior al de la oferta de crédito externo. A las necesidades empresariales se sumaron los préstamos para consumo incentivados por los bajos precios de los

productos importados; ii) aumento de la demanda debido a la capitalización de intereses. Además, los bancos evitaban declarar incobrables esos créditos para impedir la intervención administrativa del Estado mientras se esperaba un "perdonazo"; iii) un sistema tributario que incentivaba a las empresas para que se endeudaran y no para que utilizaran sus propios recursos.

El incremento de las tasas de interés y la competencia de los productos importados tuvieron grandes efectos recesivos en la construcción y la industria manufacturera, los que también se transmitieron al comercio y los servicios. El sobreendeudamiento trajo serios problemas de liquidez, que obligaron a la intervención y liquidación de ocho entidades financieras.

De otro lado, la reacción a la baja de los precios fue tardía y poco significativa. El IPC aumentó a ritmo lento hasta enero de 1982 y se estabilizó en el primer semestre de ese año. Los precios al por mayor, medidos por el índice de precios mayoristas (IPM) mostraron caídas, pero menores que las requeridas para restablecer los equilibrios. Esto obedeció a las rigideces propias de la economía chilena y el rezago con que operan las políticas; al acostumbramiento de los empresarios a la inflación, pero no a una deflación, razón por la cual no se comportaron como lo esperaban las autoridades; y a la dificultad para abaratar los costos de producción derivada de: i) la imposibilidad de que los insumos importados bajaran de precio con un dólar a 39 pesos; ii) el aumento de los costos financieros por la subida de los intereses; iii) la tributación, que por ser fundamentalmente indirecta era proporcional a los otros costos; y iv) las disposiciones legales, que obligaban a la reajustabilidad automática de los salarios de acuerdo con la inflación pasada. En agosto de 1981, en pleno ajuste automático, se dispuso un reajuste general de remuneraciones y los salarios sólo comenzaron a bajar a partir de mayo de 1982.

El fracaso de la política de ajuste automático provocó una recesión de gran magnitud. Las empresas optaron por reducir su producción con los consiguientes efectos en el empleo.

### *3. La fase de la anarquía (abril de 1982 a marzo de 1983)*

El nuevo equipo económico introdujo algunos cambios que aunque importantes, no alteraron la

esencia del modelo. Entre ellos destacan los siguientes: i) devaluación en junio de 1982 y, luego, la adopción del mecanismo de las minidevaluaciones. Control parcial de cambios en septiembre de 1982; ii) supresión de la reajustabilidad automática de los salarios de acuerdo con la inflación, dejando que operara la negociación voluntaria; iii) medidas tributarias para evitar la disminución de las recaudaciones; aumento de algunos impuestos como los de circulación de vehículos, gravámenes territoriales, anticipación del pago del impuesto global complementario y recargo al tributo al trabajo; y iv) intervención de los principales bancos y corporaciones financieras para evitar su paralización. De este modo se controlaron indirectamente las mayores empresas relacionadas.

Los resultados económicos de estos cambios fueron los siguientes:

A pesar de que en diciembre de 1982 el dólar llegó a 72.39 pesos, o sea aumentó 85%, el gobierno no determinó de inmediato el control de cambios, con lo cual se desató la especulación y el Banco Central perdió parte de sus reservas internacionales, las que de 3 775 millones de dólares a fines de 1981, descendieron a 2 578 millones un año después y a 1 486 millones en abril de 1983.

Además hubo una violenta caída de las importaciones, una leve reducción de las exportaciones y aumentó el pago de intereses de la deuda externa pese a la baja de las tasas internacionales. El déficit en cuenta corriente, que era de 2 382 millones de dólares en 1983, se cubrió con una nueva entrada de capitales (1 304 millones de dólares) y el resto con recursos del Banco Central.

La situación se hizo insostenible. El flujo de capitales desde el exterior se redujo drásticamente y las reservas estaban a niveles críticos, todo lo cual llevó al gobierno a solicitar la renegociación de la deuda externa, mientras se suspendía su amortización.

Otros hechos también contribuyeron a ese estado de cosas. Una profunda recesión económica; el producto geográfico bruto cayó 14.3%, siendo la agricultura el sector menos afectado ya que, a pesar de todo, se redujo sólo 3.3%. La industria mostró una caída de 21.6% y la construcción de 29%. Por el lado de la demanda, el consumo privado disminuyó 14.4% y la inversión

37.1%, resultando una tasa de inversión de 9.6% del producto geográfico bruto.

La desocupación alcanzó, en septiembre de 1982, a 23.7% y superó el 30% si se incluyen los programas de emergencia. Los salarios nominales siguieron creciendo hasta abril de 1982, luego iniciaron su descenso.

La inflación recrudesció como consecuencia de las devaluaciones; el Índice de Precios al Consumidor creció 21.1% entre mayo y diciembre de 1982, y el índice de precios mayoristas lo hizo en 45.7%, mientras que la cantidad nominal de dinero del sector privado disminuyó 1.4%.

Estos resultados agudizaron los problemas de distribución del ingreso y de extrema pobreza.

Las finanzas públicas tuvieron déficit por primera vez en tres años. El gasto fiscal real se mantuvo constante, pero cayeron los ingresos tributarios en 13.8%. El desequilibrio fiscal fue de 8.1% del gasto.

#### 4. El programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (marzo 1983 a diciembre de 1986)

Se firmó un acuerdo de crédito contingente (*stand-by arrangement*) para el período 1983/1984, lo que se exigió como condición para renegociar la deuda. Resalta el rápido consenso logrado entre las autoridades chilenas y las del FMI, tanto en el diagnóstico como en las medidas. En este convenio el gobierno no aprovechó el hecho de que la mayor parte de la deuda era privada ni la aceptación del empleo de mecanismos por los cuales se consideraba como nuevo deudor al Estado.

El programa convenido contemplaba la disminución del déficit fiscal mediante la restricción del gasto público, reducción del tamaño del sector, apertura al exterior, uso de instrumentos neutros en el crédito, aranceles y tipo de cambio, libertad de precios y restricciones salariales. En definitiva, se mantuvieron las políticas que habían estado vigentes hasta la crisis, pero con un programa macroeconómico más ordenado.

Esta política continúa hasta ahora. En 1985 se renegoció nuevamente la deuda externa y se llegó a otro acuerdo con el FMI al que se incorporó al Banco Mundial con un Préstamo de Ajuste Estructural (*Structural adjustment loan*).

El objetivo principal de la estrategia era lograr el equilibrio del sector externo y una inflación reducida. Las devaluaciones y la devolución de impuestos (10% de su valor) han favorecido las exportaciones, mientras que las importaciones se han ajustado mediante el tipo de cambio alto y las restricciones al crecimiento del PGB y del ingreso nacional para mantenerlas a niveles compatibles con las disponibilidades de divisas.

La política arancelaria experimentó pequeños cambios; los derechos aduaneros subieron en forma pareja a 35% en septiembre de 1984 para luego bajar a 30% en febrero de 1985 y a 20% a partir de julio del mismo año. Se introdujeron algunos aranceles diferenciados para los casos en que se comprobara el *dumping* y se establecieron mecanismos de protección para algunos productos, varios de ellos de origen agropecuario.

Se estableció un control parcial de cambios, regulándose la adquisición de divisas para pagos al exterior previamente autorizados y se mantuvo el nivel de reservas de fines de 1982, tratando de no incurrir en atrasos en los pagos al exterior.

La política fiscal buscaba el equilibrio de las finanzas públicas y la reducción del sector y, junto a una política monetaria restringida, ha mantenido deprimidos los niveles de producción e ingresos en forma compatible con los objetivos antiinflacionarios. También se procuró reducir las tasas de interés mediante un "nivel" sugerido periódicamente por el Banco Central.

Se adoptaron diversas medidas para resolver el problema del excesivo endeudamiento interno. Estas fueron, creación de un dólar preferencial para los deudores en moneda extranjera y posibilidades de convertir las deudas a moneda nacional en condiciones ventajosas; reprogramación de las deudas en moneda nacional, transformándolas en préstamos a largo plazo con tasas de interés subsidiadas; y reprogramaciones especiales para los deudores hipotecarios y los transportistas.

Por otro lado, los bancos también recibieron ayuda consistente en la compra por parte del Banco Central de la cartera vencida y difícilmente recuperable a cambio de pagarés cancelables con futuros excedentes; subsidios directos vía diferencias entre las tasas de interés en la compra y venta de pagarés y, por último, créditos para evitar la cesación de pagos por iliquidez. Estas

medidas fueron la causa principal de la expansión del crédito y de la emisión.

Conjuntamente con lo anterior, se redujeron las remuneraciones a los trabajadores públicos y las pensiones otorgadas por la seguridad social.

Frente a la mayor participación del Estado por las intervenciones, se tomaron medidas para la reprivatización de los bancos y principales conglomerados. Estas consistieron en subsidios en favor de los nuevos propietarios, dividendos preferenciales, préstamos sin interés, rebajas tributarias, utilización de pagarés de la deuda externa, entre otras.

En cuanto al empleo, la política se dirigió a asegurar el bajo costo de la mano de obra, y con ese fin el gobierno cubrió parte de los beneficios de la seguridad social y puso en marcha nuevos programas de emergencia.

#### 5. Resultados económicos

Luego de su gran caída en 1983, el producto geográfico bruto se recuperó lentamente pero sin alcanzar los niveles de precrisis. En 1985, en cifras absolutas aún estuvo 7.1% por debajo del de 1981 y en términos per cápita fue 13.1% inferior, encontrándose en niveles similares a los de 1968.

El desempleo en el período de crisis se agudizó gravemente y la desocupación abierta aumentó de 420 400 personas a 923 900 entre marzo de 1981 y septiembre de 1982. La tasa de desempleo pasó de 11.0% a 23.7% en el mismo lapso y, si se tienen en cuenta los programas especiales de empleo, ésta llegó al 35.0% de la fuerza de trabajo.

La situación comenzó a mejorar a mediados de 1983, y en septiembre de 1986 la desocupación abierta alcanzó a 13.9%, tasa que aumenta a 19.0% si se consideran los programas de emergencia. Las causas de esta mejoría fueron la recuperación de la producción, la proliferación de los empleos informales de baja productividad y la mantención de los salarios a niveles reducidos.

Las remuneraciones crecieron hasta mayo de 1982 y a partir de esa fecha se redujeron llegando a su nivel más bajo a mediados de 1985 en que registraron una disminución de 21.8%. De allí en adelante se observa una lenta recuperación, sin alcanzar los niveles de antes de la crisis.

En la distribución del ingreso, los escasos indicadores disponibles indican un deterioro de la situación.

La inflación se aceleró como consecuencia de las devaluaciones, y alcanzó tasas de 27.3% en 1983, 19.9% en 1984 y de 30.7% en 1985, año en que comenzó a desacelerar su ritmo.

La balanza de pagos recuperó su equilibrio en 1982 gracias a la caída de las importaciones. En los años siguientes éstas se redujeron nuevamente, mientras el valor de las exportaciones se estancó. Para cubrir los déficit en cuenta corriente fue necesario recurrir a nuevos endeudamientos externos y a la pérdida de reservas, lo que se tradujo en una mayor salida de recursos al exterior por concepto de pagos de servicios. Estos llegaron a representar 51% del valor de las exportaciones en los años 1982 a 1985. Resultado de esta situación fue que la deuda externa creció aceleradamente, pasando de 11 207 millones de dólares en 1980 a 15 591 millones en 1981 y 20 842 millones a fines de 1985.

## IV

### Las políticas agropecuarias durante la crisis

#### 1. Las bandas de precios

Este es el cambio más significativo y corresponde a la intervención gubernamental en algunos productos como trigo, oleaginosas, remolacha y, en menor medida, la leche y sus derivados. En abril de 1982 se determinó que la Industria Azu-

carera Nacional S.A. (IANSA) iniciara la contratación de siembras de remolacha por un período de 4 a 5 cosechas con el objeto de absorber mano de obra. En abril de 1983 se anunció un precio mínimo para el trigo, garantizado por aranceles específicos en caso de que el costo de importación fuera inferior al precio estipulado.

En la temporada 1984/1985, se establecieron bandas de precios para el trigo y las oleaginosas, y en marzo o abril de cada año se anunciaba el precio que regiría en el período comprendido entre el 1° de noviembre y el 30 de octubre del año siguiente.

En junio de 1984 se determinó una sobretasa arancelaria para el azúcar importado, la que fue reemplazada por una banda de precios en la temporada 1985/1986.

En septiembre de 1983 se fijaron precios mínimos de referencia para la leche y derivados y para la harina, y posteriormente se establecieron sobretasas aduaneras para la leche.

Estas medidas tuvieron gran influencia en la superficie sembrada y en el nivel de autoabastecimiento del país. Entre 1982/1983 y 1985/1986 la superficie de cultivos anuales se expandió de 872 647 ha a 1 138 770 ha (30.5% con respecto a 1981/1982). En esta ampliación destacaron el trigo cuya superficie sembrada creció 58.5%, las oleaginosas y la remolacha. La mejoría de los rendimientos permitió avances importantes en la producción.

Las causas de estas mejorías se encuentran en las devaluaciones, las alzas de los aranceles y las bandas de precios que encarecieron las importaciones y redujeron el grado de incertidumbre de los productores.

Los márgenes de comercialización disminuyeron apreciablemente, debido en parte a la contracción de los salarios y la menor incertidumbre sectorial.

En lo que se refiere al azúcar, IANSA trabajó de 1982 a 1984 sin otra protección que las devaluaciones y el alza general de los aranceles. Las oleaginosas, por su parte, operaron con bandas que fluctuaron entre 41 y 44% sin necesidad de sobretasas, dado que el precio internacional se mantuvo elevado. Para la leche y derivados fue necesaria una sobretasa para contrarrestar los subsidios a las exportaciones establecidos por los países de la Comunidad Económica Europea.

En la cosecha de cereales y remolacha de la temporada 1986/1987 se llegó casi al autoabastecimiento, lo que preocupa a las autoridades ya que los eventuales excedentes no podrían colocarse en el mercado externo por sus bajos precios. Esto obedecería a que las estimaciones para

las bandas de precios no han reflejado las tendencias de largo plazo de los productos en el mercado internacional.

## 2. Créditos especiales para la agricultura

A pesar del criterio de neutralidad de la política crediticia, se han emprendido acciones para financiar la producción (vía Banco del Estado y IANSA en el caso específico de la remolacha), exigiendo sólo garantía prendaria sobre las cosechas y no sobre los activos. Además se establecieron créditos de guarda con el producto como garantía (*warrants*) para estabilizar los precios entre cosechas.

Por otro lado, en noviembre de 1984 se condonó el 70% de los compromisos pendientes de los exparceleros de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el cobro del 30% restante con reajustes, pero sin intereses. A los pequeños productores atendidos por INDAP, se les reprogramaron sus deudas con el financiamiento del Banco del Estado.

## 3. La política forestal

A fines de 1982 se crearon un programa especial de desarrollo forestal y otros para dar ocupación temporal. El promedio mensual en el mejor momento fue de 15 584 operarios en 1985, para caer a sólo 5 916 personas en 1986. La medida más importante fue el aumento de 75% a 90% del subsidio a los costos de la forestación realizada por el sector privado.

## 4. La política de riego

En enero de 1986 se estableció por ocho años un programa que bonifica el 75% de los costos de las obras de riego y drenaje y los equipos necesarios, siempre que no sobrepasen las 12 000 Unidades de Fomento (UF) (aproximadamente 192 000 dólares).

## 5. Transferencia tecnológica

Se destaca la exitosa experiencia del Programa de Grupos de Transferencia Tecnológica, creado en 1982 por el Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA).

## V

## Efectos de las políticas de ajuste en el sector

1. *La producción*

Si se toma como referencia el año 1981, se observa que el sector ha tenido una evolución más favorable que el conjunto de la economía. En efecto, mientras el producto geográfico bruto global cayó 14.7% en 1983, el del sector sólo se redujo 5.7%. Su recuperación ha sido también más rápida ya que en 1985 el PGB sectorial fue 6.7% superior al de 1981, mientras que la economía global registró una caída de 7.1%. En consecuencia, la contribución de las actividades agropecuarias y forestales al producto global creció de 7.5% en 1981 a 8.8% en 1986.

En esta evolución fue decisivo el comportamiento de los cultivos. Su recuperación tuvo que ver también con la existencia de un amplio margen para sustituir importaciones de alimentos a pesar que el consumo, como consecuencia de la crisis, era bajo. Esto se aprecia claramente al examinar la composición de la oferta de los cultivos protegidos.

En contraste con lo anterior, los rubros pecuarios mostraron una disminución de 8.9% entre 1981 y 1985 mientras que los hortícolas registraban una lenta recuperación.

Las actividades frutícolas son las que más se han beneficiado con las políticas macroeconómicas aplicadas desde 1982. En este caso se conjugaron las devaluaciones con la disminución de los costos por concepto de salarios y gastos financieros. Dado que esta actividad reacciona con rezago frente a los estímulos económicos, es necesario relativizar las cifras; entre 1974 y 1981 la tasa de crecimiento del área plantada fue de 4.7% y aumentó a 6.8% entre 1982 y 1985. Por su parte, la superficie total de frutales creció de 65 630 ha en 1973, a 116 650 ha en 1985.

De otro lado, las actividades forestales experimentaron una rápida expansión hasta 1980, y luego una fuerte caída en 1981 y 1982 (26.6%) para posteriormente comenzar una recuperación, y alcanzar en 1985 casi el mismo nivel que en 1980.

2. *El gasto público*

El gasto público ha experimentado una fuerte caída desde antes de las restricciones impuestas por la crisis, como lo prueba su descenso real de 44% entre 1979 y 1981. En 1982 disminuyeron aún más los recursos públicos para este rubro y a partir de 1983 comenzaron a recuperarse, pero por el aumento del servicio de la deuda pública efectuado por INDAP. Descartando este factor, el presupuesto para el Ministerio de Agricultura en 1986 fue 10% inferior al de 1981.

3. *La rentabilidad y los precios relativos*

Al comparar la evolución del IPM general con el correspondiente a los productos agropecuarios, se observa que entre 1979 y 1982 el primero creció 63.3% y el segundo sólo 39.8%, lo que muestra el deterioro de los términos de intercambio de la agricultura por la apertura externa y las importaciones baratas. Esta tendencia se revirtió en 1983 para volver a deteriorarse en 1984/1985, señal de que las mejorías de los precios del trigo y las oleaginosas no se generalizaron al resto del sector. Conclusiones similares surgen al examinar la evolución del IPC.

De estos antecedentes puede concluirse que se han verificado cambios drásticos en la estructura de precios en favor del trigo, las oleaginosas y la remolacha.

En cuanto a los cultivos de exportación, entre 1981 y 1985 el IPC creció 119.2% y el IPM 178.0% mientras que el valor del dólar oficial subió 312.5%, evolución que refleja la mejoría relativa de estas actividades.

4. *La balanza comercial*

Las importaciones experimentaron una importante disminución. Si se considera el total de bienes intermedios y de consumo, agrícolas y alimenticios, en 1980 las importaciones alcanzaron a 1 024 millones de dólares para descender en 250 millones en 1985.

Las exportaciones son más vulnerables a la

influencia de factores exógenos que de las políticas internas adoptadas. Si se consideran los productos primarios, se advierte un incremento de 283 millones de dólares en 1980 a 452 millones en 1985. El aumento corresponde casi exclusivamente a la fruta fresca. El valor de las ventas externas de productos agroindustriales se mantuvo o bien descendió, en tanto que el de los derivados forestales, que son difícilmente asimilables al sector, se situó en torno a los 224 millones de dólares.

El saldo, al comparar la totalidad de las importaciones de bienes agrícolas y alimentos con las exportaciones globales de productos primarios, arrojó un déficit de 741 y 515 millones de dólares, respectivamente, en 1980 y 1981, situación que pasó a ser excedentaria, con un superávit de 202 millones de dólares.

#### 5. El empleo y los salarios

Durante 1981 y hasta marzo de 1982, la ocupación en el sector agrícola creció a un ritmo supe-

rior al nacional. En septiembre de 1982 y marzo y septiembre de 1983 se observaron caídas apreciables en el empleo, coincidentes con lo que sucedía en el resto de las actividades económicas. La recuperación posterior fue más lenta que la de los demás sectores, como lo evidencia el hecho de que el crecimiento del número de empleados del sector fue de 2.4% entre 1981 y 1986, mientras que en el resto de las actividades fue de 11.2%.

No obstante lo señalado, el número de desempleados creció a un ritmo inferior (6.7%) que en el resto del país (45.2%) en el mismo período. Este hecho se relaciona con los diferentes crecimientos de la fuerza de trabajo: a nivel nacional se incrementó 14.1%, mientras que en las actividades agrícolas y forestales aumentó 2.7%.

No se dispone de un índice adecuado para examinar la evolución de los salarios agrícolas. Si se supone que corresponden en general al salario mínimo legal, entre 1982 y 1985 habrían experimentado una reducción de 34.7%.

## VI

### Las perspectivas futuras

Después de un proceso de profundas transformaciones, provocadas por las variaciones de los precios relativos entre 1982 y 1987, el sector agropecuario ha comenzado a operar a un ritmo más estable.

Si las políticas macroeconómicas se mantienen en el futuro, el dinamismo del sector dependerá de la capacidad de exportación y de la evolución de la demanda interna. Las actividades frutícolas y forestales, las más modernas, deberían registrar un rápido crecimiento, gracias a las cuantiosas inversiones ya realizadas. A estas acti-

vidades se pueden asociar la producción de leguminosas y la horticultura.

Por el contrario, las perspectivas de las actividades pecuarias y los cultivos básicos no son tan favorables, ya que dependen de la evolución del consumo interno, el que crecerá con lentitud, debido a la baja elasticidad-ingreso de su demanda.

La principal causa de inestabilidad del sector está en el sector campesino, donde sus posibilidades de mejoría dependen de que se modifiquen radicalmente las políticas que se han utilizado en el último decenio.