
desarrollo productivo

La política agrícola en Chile:
lecciones de tres décadas

Belfor Portilla R.



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Productivo y Empresarial
Unidad de Desarrollo Agrícola

Santiago de Chile, febrero de 2000

Este documento fue preparado por el señor Belfor Portilla, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial en el marco del Proyecto Crecimiento, Empleo y Equidad (HOL/97/6034), financiado por el Gobierno de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/L.1315-P
ISBN: 92-1-321563-0
Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2000. Todos los derechos reservados
N° de venta: S.00.II.G.6
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Las políticas y reformas en el sector	9
1. La etapa 1973-1983	11
1.1 Mercado libre de tierras	11
1.2 Política laboral	12
1.3 Política de riego	13
1.4 La liberación de los mercados agropecuarios	14
1.5 La política de innovación y desarrollo.....	15
1.6 La política forestal	16
1.7 La política de crédito	16
2. Los cambios de 1984-1989.....	17
2.1 La política macroeconómica.....	17
2.2 La política sectorial.....	17
2.2.1 Estabilización de precios	17
2.2.2 Fomento a las exportaciones.....	23
2.2.3 Política de riego	23
2.2.4 Política tecnológica.....	24
3. Período 1990-1998.....	25
3.1 La política macroeconómica	25
3.2 La política sectorial 1990-1998	26
3.2.1 Inserción en los mercados	27
3.2.2 Estabilización de precios	27
3.2.3 Medidas para apoyar la competitividad	27
3.2.4 Políticas hacia la pequeña agricultura.....	29
II. Impactos	31
1. Los impactos en la economía.....	31
2. Desempeño del sector agrícola: una visión de conjunto	32

2.1	La evolución del PIB sectorial	38
2.2	Evolución de la inversión	35
3.	El progreso técnico.....	36
4.	Inserción diferenciada en rubros, regiones y agentes	53
4.1	Los rubros dinámicos	45
4.2	Los rubros de menor dinamismo	50
4.3	Cambios en el uso del suelo	52
4.4	Evolución de la producción.....	53
4.5	El efecto en las regiones	56
4.6	Inserción diferenciada de los agentes.....	58
III.	Empleo	63
1.	La etapa 1974-1983.....	63
2.	Etapa 1985-1998	64
3.	Nuevo patrón de empleo agrícola	65
IV.	Equidad	69
V.	Conclusión final	73
	Bibliografía	77
	Serie Desarrollo productivo: números publicados	81

Índice de cuadros

Cuadro 1	Orientación de la política macroeconómica (1974-1983).....	11
Cuadro 2	Cambio en la tenencia de la tierra durante el período 1965-1979.....	12
Cuadro 3	Impacto de la legislación laboral.....	13
Cuadro 4	Orientación de la política macroeconómica (1990-1998).....	26
Cuadro 5	Evolución de la economía	32
Cuadro 6	Indicadores sectoriales	34
Cuadro 7	Chile: evolución del comercio exterior agrícola: (1974-1997).....	38
Cuadro 8	Uso de semilla certificada	43
Cuadro 9	Chile: evolución del comercio exterior agrícola (1974-1997)	46
Cuadro 10	Evolución de la inserción externa	49
Cuadro 11	Balance comercial sectorial.....	51
Cuadro 12	Cambio en el uso del suelo.....	53
Cuadro 13	Producción física (1975-1997)	54
Cuadro 14	Importancia relativa regional, según principales rubros, 1997	57
Cuadro 15	Evolución del Valor Agregado del sector agropecuario-silvícola por región (1985-1995).....	58
Cuadro 16	Participación de la pequeña agricultura en rubros seleccionados, ciclo agrícola (1996-1997)	60
Cuadro 17	Chile: fuerza de trabajo ocupada en la agricultura (1976-1983).....	64
Cuadro 18	Participación del empleo agrícola	64
Cuadro 19	Variación estacional del empleo agrícola.....	66
Cuadro 20	Trabajo permanente y temporal según sexo	66
Cuadro 21	Evolución en la distribución del ingreso de los hogares, años 1987 y 1996.....	70
Cuadro 22	Evolución en la distribución del ingreso de los hogares	70

Índice de cuadros

Recuadro 1	Políticas hasta el año 1973	10
Recuadro 2	Las políticas entre fines de 1973 hasta 1983	19
Recuadro 3	Las políticas entre 1984 hasta 1989	20

Recuadro 4 Políticas macroeconómicas 1990-1998. Políticas sectoriales 1990-1998	21
Recuadro 5 Producción primaria: inserción diferenciada según tipo de productor	61

Índice de Gráficos

Gráfico 1	Trigo, relación entre superficie y precio, 1975-1997	23
Gráfico 2	Chile, inversión pública en riego	28
Gráfico 3	Chile, subsidio riego intrapredial	29
Gráfico 4	Chile, tasas de variación del PIB agropecuario silvícola	33
Gráfico 5	Chile, evolución del PIB agropecuario silvícola 1974-1997	34
Gráfico 6	Evolución PIB industria manufacturera y agropecuaria-silvícola	35
Gráfico 7	Formación bruta de capital fijo nacional y agrícola.....	36
Gráfico 8	Chile, rendimientos cultivos básicos.....	39
Gráfico 9	Chile, cluster frutícola.....	41
Gráfico 10	Estimación del efecto de la investigación (INIA) en mejoramiento y manejo para el rubro trigo.....	42
Gráfico 11	Trigo blanco, rendimientos según estratos, ciclo 1996-1997.....	43
Gráfico 12	Trigo blanco, índice de rendimiento según estratos, ciclo 1996-1997.....	44
Gráfico 13	Remolacha, índice de rendimiento según estratos ciclo 1996-1997	44
Gráfico 14	Chile, evolución de las exportaciones 1974-1997	47
Gráfico 15	Chile, estructura exportaciones sectoriales, 1974.....	48
Gráfico 16	Chile, estructura exportaciones sectoriales, 1997.....	48
Gráfico 17	Chile, balanza comercial agrícola 1974-1997.....	51
Gráfico 18	Trigo, superficie, producción y rendimiento.....	55
Gráfico 19	Arroz, superficie, producción y rendimiento	55
Gráfico 20	Maíz, superficie, producción y rendimiento	56
Gráfico 21	Chile, valor bruto producción subsectorial	57
Gráfico 22	Chile, evolución valor agregado agrícola regional. I a VI región	59
Gráfico 23	Chile, evolución valor agregado agrícola regional. VII a XII Región	59
Gráfico 24	Chile, evolución del PIB agrícola, empleo y productividad 1975-1997	65

Resumen

Entre 1974 y 1998, la economía y la agricultura chilena recibieron el impacto de las reformas estructurales y de la apertura externa. En la primera etapa, hasta 1983, y dadas las condiciones políticas imperantes, las reformas y ajustes se aplican en Chile con todo rigor y sin obstáculos. Luego de la crisis, a partir de 1984, las políticas se tornan menos ortodoxas, el Estado acude al rescate del sistema financiero privado, las fluctuaciones del mercado internacional son atenuadas con el mecanismo de bandas de precios, poderes compradores, y valores aduaneros mínimos. Se fomentan las exportaciones no tradicionales y subsidian obras intraprediales de riego. Desde 1990, manteniendo los rasgos esenciales del modelo, se plantea la equidad como condición necesaria para el desarrollo. La política sectorial, postula el fortalecimiento de la ruralidad, reconociendo la heterogeneidad de los agentes productivos. La apertura es acentuada por la vía de acuerdos internacionales y continúan las medidas de estabilización de precios. La productividad se apoya intensificando el subsidio al riego y a la fertilización. La política hacia la pequeña agricultura, enuncia el propósito explícito de apoyar su inserción a los mercados, con instrumentos que propician la asociatividad.

Con una organización industrial, de mediana a alta concentración, los agentes más favorecidos han sido las empresas exportadoras de frutas, la industria forestal, aquellas del subsector agroindustrial que tienen un rol decisivo en el desempeño de la cadena (azúcar, cebada, leche, arroz), las integradas verticalmente (aves y cerdos), las empresas vitivinícolas, la industria de la carne, jugos, pastas, deshidratados y congelados.

Se han insertado con éxito, los productores modernos, de mediano y gran tamaño de los valles regados y de las zonas de secano productoras de leche y frutales menores, con capacidad de gestión y adecuado nivel tecnológico.

La apertura y el cambio estructural, ha generado en el campo un proceso de concentración y exclusión. Los agentes productivos han debido alinearse, forzadamente, según las capacidades y flexibilidades de sus recursos, generándose dinanismos claramente diferenciados con desequilibrios subregionales, en rubros y agentes. Con dificultades para enfrentar el mercado, se encuentra el pequeño productor con potencial agropecuario. Marginados del sistema, se ubican los minifundistas de los secanos interior y costero y de comunidades del norte y de la Araucanía, sus ingresos son mayoritariamente de origen extrapredial y dependerán de políticas multisectoriales para mejorar su crítico nivel de vida.

En el sector urbano y en el rural, se ha acentuado la histórica desigualdad en la distribución del ingreso. Los esfuerzos por reducir la pobreza, se han traducido en logros importantes; sin embargo, resulta evidente que los niveles actuales son aún inaceptables. En el agro, la pobreza sigue comprometiendo a 700 mil personas. Situación que refleja los desequilibrios creados y el contraste entre el progreso productivo, muchas veces rodeado de poblaciones que viven en condiciones de marginalidad y atraso. Tal es el complejo desafío de equidad y desarrollo que enfrenta el sector rural de Chile.

I. Las políticas y reformas en el sector

1. La etapa 1973-1983

La nueva estrategia económica, viene asociada a un esquema de pensamiento en el cual se postulan nuevas bases fundacionales para la sociedad chilena. Se considera al conjunto de la sociedad como mercado, donde el principio de la acción colectiva organizada es sistemáticamente rechazado y donde el Estado pierde su carácter de referente de la demanda social, eliminando su papel regulador (ver recuadro 1).

La imagen de esta sociedad que se intenta refundar, su modelo cultural, comprende una visión de la historia negativa respecto a las décadas precedentes. El sistema político y la creciente preeminencia de lo estatal, serían las causas centrales del estancamiento económico. Se reivindica la propiedad privada como único fundamento de la libertad política. Ello debe quedar garantizado por el predominio de las leyes de mercado en todas las esferas de la vida nacional.¹

Como ha sido ya extensamente analizado, en este período, la política de ajuste se orientó a reducir drásticamente el nivel de demanda agregada vía disminución del dinero en circulación y del déficit fiscal, mediante la retirada del Estado cediendo su patrimonio, la liberalización de los mercados internos y la apertura hacia el exterior.

¹ Garretón, M. Antonio. "El proceso político chileno", FLACSO, 1984, p.25.

Recuadro 1
POLÍTICAS HASTA EL AÑO 1973

Políticas macroeconómicas	Instrumentos
Fuerte participación del Estado en la economía.	Control del sistema financiero: estatización de la Banca. Control de principal fuente de divisas: Nacionalización de la Gran Minería del Cobre. Control del comercio exterior y de cambios. Controles de precios.
Decidida participación directa en el desarrollo.	Expansión de las centrales hidroeléctricas ENDESA, CTC, Telex Chile. Desarrollo de las comunicaciones: CTC, Telex Chile. Injerencia decisiva en: petróleo y acero. Configuración de un área de propiedad social.
Políticas orientadas a una mayor equidad social.	Expansión del sistema de salud y educación pública. Programas de vivienda. Sistema de previsión social. Reajustes obligatorios conforme al IPC. Apoyo a la sindicalización y organización. Programas de capacitación sindical.
Políticas sectoriales más relevantes	Instrumentos
Redistribución de la tenencia de la tierra.	Aplicación de la Ley de Reforma Agraria.
Planes subsectoriales de fomento.	Plan Frutícola CORFO, Centrales frutícolas y red de frío de ENAFRI. Plan Ganadero Sur CORFO. Creación de empresas agroindustriales verticales (IANSA, VINEX, ENDS, SACOR). Líneas de financiamiento vía Banco del Estado, CORFO e INDAP 95 % de las colocaciones en el sector. Tasas de interés preferenciales.
Permanente intervención de los mercados agropecuarios.	Fijaciones de precios por DIRINCO. Poderes compradores a través de la Empresa de Comercio Agrícola. Control de las importaciones y exportaciones Banco Central. Amplia gama de excepciones en materia de impuestos y aranceles.
Desarrollo de la infraestructura de riego.	Construcción grandes embalses y redes de canales: incorporación de 600 mil hás.
Políticas de fomento productivo a la pequeña agricultura.	Programas de asistencia técnica y crédito de INDAP.
Fomento a la innovación tecnológica.	Apoyo del estado a la investigación agropecuaria del INIA. Formación de recursos humanos: profesionales y técnicos; financiamiento a las Universidades.
Fomento a la organización y asociatividad.	Apoyo a la organización sindical. Leyes de sindicalización campesina. Fomento a la actividad cooperativa. Leyes de fomento cooperativo.
Institucionalidad del sector público agropecuario en expansión.	ODEPA, CORA, INDAP, INIA, IER, ICIRA, IDI.

Rasgo esencial de la política, consiste en atribuir a los equilibrios macroeconómicos y al crecimiento, los factores suficientes para alcanzar el desarrollo, privilegiando políticas homogéneas para todos los sectores y desestimando, por tanto, políticas sectoriales específicas.

El entorno en que se desenvuelve el sector en esta primera etapa del nuevo gobierno, se aprecia en algunos indicadores de la política macroeconómica: entre 1973 y 1977, los aranceles caen de 105 a 35%; de 1977 a 1983, se reducen a un 10% parejo. El tipo de cambio real, sube en 1974-1975 un 25%; de 1976 a 1977 baja en un 24%; y entre 1977 a 1982 se mantiene fijo, generándose una apreciación del peso,² (cuadro 1).

Cuadro 1
ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA
(1974–1983)

Apertura externa	Aranceles bajan del 105 a 35 % y luego al 10 %.
Tipo de cambio real	✓ Sube (1974/1975) 25%, baja (1976/1977) 34%; fijo entre 1977 y 1982.
Cuenta capitales	✓ Libre entrada de capitales externos.

Fuente: Banco Central.

Junto con recibir el impacto de las variables macroeconómicas, durante la primera fase del gobierno militar, desde fines de 1973 hasta 1979, la política sectorial estuvo orientada a establecer determinadas condiciones previas para la aplicación del modelo en el campo: generar un nuevo escenario de confianza a los productores medianos y grandes, y desarticular el movimiento campesino que se encontraba en un avanzado grado de consolidación. Para lo primero, se devuelven tierras expropiadas con la Reforma Agraria, y para lo segundo, se establecen una serie de disposiciones legales restrictivas a la sindicalización y organización campesina acompañada de una fuerte represión. Se persigue además, crear un mercado libre de tierras y posteriormente de aguas.

1.1 Mercado libre de tierras

Entre 1965 y 1973, se habían expropiados 5.809 predios, con un total de 9,9 millones de hectáreas, incluidas 730 mil hectáreas de riego, beneficiando a 60 mil familias campesinas. El cambio en la tenencia de la tierra, dejaba más del 40% de los mejores suelos del país en manos de sector reformado.

Bajo la denominación de “regularización de la Reforma Agraria”, se inicia un proceso de restitución en más de 3.800 predios, cubriendo el 30% de las hectáreas físicas expropiadas. Paralelamente, se transfieren tierras a instituciones oficiales y otras se rematan a particulares lo que representa el 22% del total, con casi 2 millones de hectáreas; se disuelven gradualmente las unidades asociativas que conformaban los anteriores asignatarios y se entregan 45 mil parcelas en forma individual. Por su parte, se incrementan los requisitos, hasta derogar las causales de expropiación de la hasta entonces vigente Ley 16.640.

La configuración de un mercado libre de tierras, se fomenta por la vía de la autorización, por parte de la Corporación de la Reforma Agraria, para vender parcelas y derechos asignados sin restricción (fines de 1973), con algunos ajustes asociados a las modalidades de pago (1976 y 1980), y a la apertura para acceder a ellas, a potenciales empresarios no ligados tradicionalmente a la agricultura.

Adicionalmente, se deroga la Ley 17.729 que protegía las tierras indígenas y se reemplaza por el DL 2.568 de 1980 que postula “terminar con la discriminación de la propiedad indígena”, auspiciando su división y venta. Así, entre los años 1980 y 1984 la mitad de las 2.568 comunidades indígenas.

² Ffrench-Davis R. y Rosales O. “Chile: Crecimiento, Empleo y Equidad” (Borrador), CEPAL, Junio 1998.

En las comunidades de la IV región, que ocupaban más de 900 mil hectáreas, otra Ley (18.353), posibilita la división y venta de derechos, facilitando que entre un 20 al 25% de las comunidades se dividieran.

El entorno de restricciones crediticias y de falta de asistencia técnica, conduce a que en 1982, casi el 40% de las parcelas asignadas a familias campesinas habían sido enajenadas.³

Cuadro 2
CAMBIO EN LA TENENCIA DE LA TIERRA DURANTE
EL PERÍODO 1965-1979
(Porcentajes)

Tamaño HRB	1965	1979
- 5	9.6	14.6
5-20	12.7	40.3
20-80	22.5	26.9
80 y más	55.2	18.2
Total	100.0	100.0

Fuente: L. Jarvis 1980. Citado por el Grupo de Investigaciones Agrarias en "Crisis Agraria: 1983"

Nota: HBR: Hectárea de Riego Básica, unidad de medida para hacer equivalentes terrenos de distintas capacidades de uso. Una HRB corresponde a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada de Clase I de capacidad de uso, del Valle del Río Maipo.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, los intentos por revertir el proceso no logran recomponer la situación estructural previa, configurándose una distribución en la cual:

- a) se incrementa el número de minifundios como resultado de subdivisiones de parcelas asignadas y de parcelaciones en comunidades indígenas;
- b) se eleva la cantidad de explotaciones familiares como consecuencia de las asignaciones individuales en las tierras expropiadas;
- c) se multiplican las unidades de tamaño mediano derivadas de la restitución de predios, la constitución de reservas y las hijuelaciones;
- d) las grandes propiedades no alcanzan a recuperar su anterior importancia relativa, aún cuando a partir de 1979, por diversos mecanismos, los predios mayores de 80 HRB han venido controlando una mayor superficie.

En síntesis, el cambio estructural en la propiedad de la tierra, con sus avances y retrocesos, constituyó una de las bases para el futuro desarrollo de una empresa agrícola apta para responder a las desafiantes condiciones del mercado por la vía de atributos, más vinculados a la productividad y rentabilidad, que al uso extensivo del suelo facilitado por el tamaño de los predios.

1.2 Política laboral

El escenario de drástico cambio rural que generó el proceso de reforma agraria, estuvo acompañado de un dinámico movimiento campesino que contaba con 280 mil trabajadores agrícolas, afiliados en 800 sindicatos comunales, agrupados en 85 Federaciones y cinco Confederaciones Nacionales Campesinas.

La Ley 16.625 de Sindicalización Campesina, así como el fomento a la constitución de cooperativas, habían permitido una importante participación en aspectos de organización y en el ámbito reivindicativo y productivo.

³ Crispi, Jaime "El agro chileno después de 1973", Grupo de Investigaciones Agrarias, GIA, Santiago 1980.

Dicha Ley, se orientaba a fortalecer la estructura sindical al radicarla en la comuna, facilitaba una negociación colectiva amplia a ese nivel, y exigía la cotización obligatoria para los que no querían sindicalizarse.

Entre septiembre de 1973 y julio de 1978, se suspende la negociación colectiva y se ponen en práctica nuevas disposiciones legales inspiradas en la doctrina económica neoliberal, desapareciendo aquellas más adecuadas para relaciones colectivas de trabajo en la agricultura. Se incluye la no-obligatoriedad de cotizar a los no afiliados, se postula que el empresario no aporta al fondo de sindicalización campesina, se prohíbe cualquier negociación que no sea por empresa, y se impide recibir donaciones de cualquier índole destinadas a apoyar a los sindicatos.⁴

El resultado del Plan Laboral y de las leyes referidas a las cooperativas en el campo se aprecia a continuación (cuadro 3).

Cuadro 3

IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

	Número de afiliados	
	1973	1982
Sindicatos	280.000	25.000
Cooperativas	90.000	12.000
	1970	1983
Trabajadores con contratos negociados	90.000	25.000

Fuente: Walke, Francisco, "La legislación laboral campesina, evolución y proposiciones" Desarrollo Campesino SA, Santiago, 1983.

Sin duda, la nueva legislación laboral incide sobre la baja de los salarios generando las bases para un nuevo patrón de empleo agrícola, en el cual se disminuye la contratación permanente, se incrementa el trabajo de temporeros y la incorporación de mujeres y niños a las distintas faenas, muchas veces al margen de toda previsión social.⁵ Según un estudio efectuado en 1981, en 40 predios entre Santiago y Cautín, el empleo permanente, había disminuido en un 17% respecto a 1975/1976.⁶ Por su parte, entre 1971 y 1979, los salarios de inquilinos y voluntarios se habían deteriorado en un 50%.

1.3 Política de riego

En 1980, la inversión pública total en términos reales, representaba un tercio del promedio 1965/73, en tanto en el sector agropecuario, alcanzaba una cuarta parte. En concordancia con ello, los aportes fiscales para la infraestructura de riego experimentaron fuertes reducciones.

Entre 1965 y 1973, la inversión pública en riego alcanzaba a los US\$60 millones al año. A partir de 1974, la política señala textualmente "La construcción de obras de regadío será responsabilidad del sector privado. El Estado sólo financiará obras mayores cuando su evaluación económica y social demuestre que el beneficio social es mayor que el privado".⁷

En consecuencia, ninguna nueva obra mediana y mayor de riego fue construida por el Estado, durante el período 1974-1989 y la superficie bajo riego del país se mantuvo prácticamente estancada. El presupuesto de la Dirección de Riego del Ministerio de Obras Públicas se destinó básicamente a terminar obras iniciadas o a reparar las existentes.

⁴ DL 2.756 de 1975, DL 2.200 de 1978, DL 2.757 y 2.758. Un detallado análisis de los cambios en la legislación laboral se encuentra en Walker, Francisco E. "Legislación laboral campesina", Desarrollo Campesino S.A.

En 1971 (Ley 17.574) existían 32 Juzgados del Trabajo de Primera Instancia. En 1981 fueron eliminados (DL 3.648) y posteriormente repuestos en 1986 (DL 18.510). Actualmente existen 20 en tanto la población laboral se ha duplicado. Vergara C. Diego; Director de la Asociación de Abogados Laboristas de Chile.

⁶ Vargas V. Salarios agrícolas en Chile en el período 1975-1981; estudios de casos (PREALC, 1982).

⁷ Programa de Desarrollo del Estado de Chile 1983-1989 (Sector Agricultura, p.45, letra J) citado en ODEPA, "Políticas de Desarrollo del Riego en Chile: 1974-1993". Documento de Trabajo Nº 2, Julio 1994.

Unido a variados cambios en la institucionalidad pública vinculada al riego, que se introdujeron a partir de 1975, lo más relevante, en relación con las aguas, (D.L. 1122 de 1981), se refiere al derecho de aprovechamiento. En efecto, de un derecho real administrativo y esencialmente caducable, la concesión para su uso, se transformó en un derecho civil sin limitación respecto a su utilización. Tales derechos, pueden enajenarse e hipotecarse, independientemente del inmueble (la tierra) o del uso al que estuvieran originalmente destinados. Por este instrumento, el Estado debe dar curso a toda solicitud de derechos de agua, con la condición de que no exista impedimento anterior.

Por la vía de controlar los derechos de aguas, se facilitó un proceso de apropiación de tierras, especialmente en las zonas de escasos recursos hídricos y alta disponibilidad de suelos con un clima privilegiado para la fruticultura, como son las comunidades de la IV Región.

Así, distintos tipos de empresas y particulares han hecho uso de esta posibilidad concentrando parte importante de los derechos sobre los cauces, sin que necesariamente la hayan usado productivamente. La aplicación del nuevo Código de Aguas, tiende a generar una inequidad en términos de asignación de derechos y a beneficiar intereses especulativos con graves perjuicios para los sectores económicamente más pobres de la agricultura. Del mismo modo, la forma actual de tenencia de los derechos de agua, tiende a introducir serias restricciones al momento de definir prioridades en cuanto al uso alternativo de los recursos hídricos en actividades agrícolas, mineras, hidroeléctricas e incluso para consumo humano.⁸

Adicionalmente el DL 123, estipula que las decisiones de inversión en riego por parte de las Asociaciones de Regantes deben ser adoptadas según el principio de una acción un voto, por lo cual el control de la orientación del uso de los recursos, está en pocas manos, dada la concentrada tenencia de tales títulos.

1.4 La liberalización de los mercados agropecuarios

Se esperaba que el libre juego de la oferta y demanda, en condiciones de apertura, debía permitir una eficiente asignación de recursos por la vía de liberalización de precios de insumos y productos. Se postulaba que, a mediano plazo, debería existir una alineación de los precios internos con aquellos internacionales no subsidiados.

No obstante ello, en el caso de algunos rubros de gran importancia y que se consideraron sensibles y/o estratégicos, se registraron situaciones diferentes. En efecto, al inicio del gobierno militar, razones estratégicas y de seguridad derivadas del entorno político adverso, mas las presiones de sectores empresariales agrícolas vinculados al régimen, determinaron consideraciones especiales para algunos alimentos básicos. Se argumentaba que en esa situación era necesario asegurar una proporción importante del abastecimiento interno de dichos alimentos básicos, lo cual implicaba, desde luego, introducir elementos contradictorios con la política global.

Así, entre 1974 y 1978, la Empresa de Comercio Agrícola (ECA), mantuvo operando los poderes compradores y el control de las importaciones, ampliando y disminuyendo la cobertura de algunos rubros tales como trigo, maíz, arroz, porotos, papas, carne y leche, entre otros. Gradualmente, esta participación tiende a disminuir hasta llegar, en 1981, a su total extinción. Sólo el trigo y las oleaginosas, quedaron bajo un sistema de precios de referencia como piso, y la remolacha, sujeta a un precio fijado en dólares y manejado bajo contrato.

Coherente con la liberalización del comercio, se habían venido privatizando las empresas públicas que tenían infraestructura y que operaban en la regulación de los distintos mercados agrícolas: La Empresa Nacional de Frigoríficos (ENAFRI), la Sociedad de Comercialización Agropecuaria (SOCOAGRO), la Sociedad de Comercialización de la Reforma Agraria (SOCORA), la Empresa Nacional de Semilla (ENDS) entre otras. La retirada del Estado del sector, cediendo su patrimonio, se da obviamente, en un proceso más amplio de privatizaciones. En 1980, quedaban bajo control público, solo 43 de las 500 empresas que se habían estatizado o intervenido en los años previos.⁹

⁸ Op.cit. p.15.

⁹ Citado por Ffrench-Davis, R. en op. cit. p. 13.

En esta primera fase (1974-1984) en el marco de una institucionalidad pública debilitada, con escasa capacidad de intervención y por definición sin instrumentos de política, se genera un marcado desfase entre la reacción ante la apertura que facilita un inmediato flujo de importaciones, y una necesaria más lenta readecuación de los sectores productivos que recibirían el impacto, por una parte, y de aquellos que requerían un mayor horizonte de maduración, para insertarse con volumen e incidencia económica, en aquellos rubros de potencialidad exportadora. La ausencia de marcos regulatorios, los vacíos dejados por el retiro del Estado y no cubiertos por el sector privado, impiden las correcciones ante resultados no esperados de la política macroeconómica en la conductas de las empresas.

1.5 La política de innovación y desarrollo

La generación de tecnología agropecuaria era responsabilidad casi enteramente del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Creado en 1964, a mediados de los setenta, manejaba el 90% de los recursos destinados a tal fin por el Estado.

Al igual que en los otros países de la región, se pretendía aumentar la oferta de alimentos básicos, la que se consideraba insuficiente, mediante la generación e incorporación a la producción de variedades de alto rendimiento potencial, con un paquete tecnológico que permitiera expresar sus atributos de productividad.

Tal institucionalidad, puso hasta 1973, a disposición de los agricultores los conocimientos e insumos generados, prácticamente sin costo. Se creó una red de centros experimentales, lo que junto a la formación de profesionales de alta calificación, jugaron un rol de gran importancia en el desarrollo tecnológico del agro.

Con la llegada del gobierno militar, se plantea que las empresas debían acceder al mercado de tecnologías y, en forma individual, resolver la incorporación del progreso técnico. El postulado esencial fue que sólo se financiarían aquellas actividades en las cuales el sector privado no fuera competitivo.

En virtud de lo anterior, el INIA, suspendió sus trabajos en cerdos y aves. Además, redujo la investigación frutícola sólo a aquellos ámbitos temáticos que la empresa privada no podía abordar, privilegiando la adaptación de tecnología externa por la vía de internar al país variedades mejoradas.

El INIA, continuó con los trabajos de mejoramiento genético, básicamente en cereales, leguminosas, papas y en menor grado en hortalizas y forrajeras, y con los programas de investigación vinculados al manejo agronómico de los cultivos, control integrado de plagas así como fertilidad de suelos, cuyos resultados y difusión, serían posteriormente determinantes para sustentar los incrementos sostenidos de productividad en los cultivos anuales. De la misma manera, se mantienen los programas de investigación en producción de carne y leche.

A partir de 1979, los aportes directos del Estado al financiamiento del INIA, empiezan a reducirse drásticamente, alcanzando en 1989 sólo al 40% del presupuesto total anual, obligando a la institución a obtener recursos propios en forma creciente a través de la venta de sus tecnologías.

A su vez, los cambios en el entorno, las reformas y ajuste estructural, la globalización de la economía venía generando una nueva demanda de conocimientos y la aparición de nuevos agentes que pone en discusión la vigencia del modelo institucional tal y como venía operando, derivando en cambios en el sistema de innovación, los cuales, van a materializarse con nitidez, en el período posterior a la crisis de 1982.

En materia de transferencia tecnológica, se suspende el anterior rol del Servicio Agrícola y Ganadero, SAG y de la Corporación de la reforma Agraria, CORA, la cual desaparece, quedando los programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, con la modalidad de asistencia técnica privada por la vía de un subsidio a la demanda con un monto descendiente en el tiempo otorgado a la empresa por cuenta del beneficiario. Paralelamente INDAP, mantuvo una línea de asistencia técnica directa asociada al otorgamiento de créditos. El sistema tuvo cobertura de apenas un 4% del total; entre 1978 y 1982 se atendieron en promedio 10 mil beneficiarios al año, sobre un total de 250 mil. “Se detectó una baja de la calidad de la asistencia y, en general, falta de interés por parte de los beneficiarios, por cubrir aunque fuera una parte del costo del servicio”.

¹⁰

¹⁰ Cox, Maximiliano, op. cit. p. 32.

Simultáneamente el INIA, implementó un esquema de trabajo hacia medianos y grandes agricultores, los cuales sobre la base de Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT) recibirían charlas técnicas, participaban en seminarios, visitas prediales y días de campo entre otras. Según información recopilada, tal experiencia fue relativamente exitosa, por lo que posteriormente fue asumida por parte de organismos empresariales, particularmente la Sociedad Nacional de Agricultura.

1.6 La política forestal

La política se orientó a otorgar un decidido apoyo al desarrollo de este subsector, utilizando como instrumento de fomento el subsidio a las plantaciones. Con el D.L. 701 (1974) y el DL 2565 (1979), se reintegran primero el 75% y luego el 90% de los costos de plantación. Los efectos, se traducen en un acelerado incremento de la superficie plantada pasando de 400 mil a 1 millón de hectáreas entre 1974 y 1983, lo que sería la base para el impulso exportador de esta actividad. Según el reciente censo de 1997, el 80% de las plantaciones se encontraba en predios de más de 200 hectáreas y el 60% en predios de más de 1000 hectáreas, lo que está asociado a una concentración de las plantaciones en pocas pero grandes empresas integradas verticalmente. Este proceso se extiende a suelos ganaderos y también agrícolas, incorporando áreas de pequeña propiedad, cuyos ex propietarios pasan de pequeños campesinos a ser trabajadores asalariados.

1.7 La política de crédito

Entre 1974 y 1981 cambia radicalmente la importancia relativa de las fuentes de financiamiento, ya que el sector privado que era responsable del 9% de las colocaciones, pasa a operar un 76% del crédito para el agro. Por su parte las instituciones públicas particularmente el Banco del Estado, CORFO e INDAP, pasan a representar de un 90% a un 24% de las colocaciones anuales.

El principio de la no-discriminación entre sectores, implicaba una tasa de interés de mercado. Posteriormente la política fue complementada con líneas de apoyo preferencial por parte de la CORFO para medianos y grandes agricultores y de INDAP para la pequeña agricultura, sin embargo, entre los años indicados en el párrafo precedente, ambas instituciones, reducen su participación del 25% al 5% del total de las colocaciones.

En un contexto de alta concentración del sistema financiero, en pocos grupos empresariales y con flujos externos de fácil obtención, se produjo un acelerado endeudamiento, comprometiendo fuertemente el patrimonio de los agricultores especialmente de los medianos y pequeños. Las colocaciones, que en 1974 representaban el 14% del PIB agrícola, en 1982, alcanzaban al 91% (Cox 1983).¹¹

Esta situación, que se manifestaba también en los otros ámbitos económicos, cristaliza a escala global con el colapso del sistema financiero privado del país, viéndose el Gobierno en la obligación de intervenir los principales bancos. Importantes grupos económicos van a la quiebra. La crisis se extiende al resto de la economía y debe asumirla el conjunto de la sociedad chilena con un costo para el Estado cercano a los US\$7.000 millones de dólares, equivalente a 20 veces el PIB agropecuario chileno del año 1983.

El supuesto de que el endeudamiento privado era más eficiente que el público fue puesto en entredicho. El Banco Central tuvo que apoyar a los deudores más importantes, favoreciendo en especial a los grandes bancos privados. Aquellos con obligaciones en dólares, fueron beneficiados por un tipo de cambio subsidiado y se estableció un mecanismo de desdolarización de la deuda convirtiéndola en moneda nacional previo a la devaluación de 1984.¹²

La apertura comercial, y la falta de control en los flujos de financiamiento, habían conducido, en 1981, a un insostenible déficit en la cuenta corriente de 4,7 mil millones de dólares; lo cual representaba un 17,2%

¹¹ Cox, Maximiliano, "Agricultura Chilena 1974-1982", Desarrollo Campesino S.A. Es interesante notar que a fines de 1982 el citado autor a partir de análisis del Departamento de Economía Agrícola de la Universidad Católica y de la Universidad Austral sobre el grado de endeudamiento agrícola, prevé la peligrosa situación de un alto porcentaje de productores respecto a relación deuda capital y la estructura de plazos de los compromisos de pago en un contexto de altas tasas de interés.

¹² French-Davis, R. op. cit. p. 21.

del PIB; entre 1974 y 1981, la deuda externa se había triplicado de 4 a 12,5 mil millones de dólares y la tasa de servicio, se había movido del 15,1 al 45,9%.

En esta primera fase, en la cual, la política neoliberal se aplica sin restricción alguna, el desempleo duplicó durante largo tiempo el promedio histórico, alcanzando un promedio de casi 14% entre 1975 y 1982 y las remuneraciones reales prácticamente no crecieron en quince años. El costo social de estas reformas, fue alto y el costo económico, en no pocas ocasiones, fue excesivo e innecesario, al primar la ideología sobre opciones más eficaces de política económica.¹³

La crítica situación global y sectorial, conducen a un viraje obligado de la política lo cual iba a traducirse en la aplicación de medidas e instrumentos que desentonan con la lógica precedente.

2. Los cambios de 1984-1989

2.1 La política macroeconómica

La crítica situación social con un 30% de desempleo en 1982, y la reactivación política en el país, obligan a un cambio en la conducción económica. Se inicia en 1984, una etapa más pragmática, estableciéndose una serie de medidas que transgreden la ortodoxia precedente. El rescate del sistema financiero con recursos públicos, la intervención de los mercados agropecuarios con bandas de precios y poderes compradores, así como el establecimiento de una serie de subsidios y mecanismos de fomento por parte del Estado, dan cuenta de ello. De la misma manera el proceso de privatizaciones de grandes empresas del Estado se efectúa con facilidades especiales que escapaban a un transparente funcionamiento del mercado y de la doctrina en vigencia.

No obstante ello, las medidas de políticas, aunque con fluctuaciones, en lo medular, confirman una trayectoria hacia un modelo exportador, con un tipo de cambio real al alza y manteniendo la apertura externa. En efecto, en materia de aranceles, luego de que en 1984, se elevaran del 10 al 20 y luego al 35%, en 1985, son bajados al 20 y en 1988 al 15%. Por su parte, el tipo de cambio real sube en 1985, en un 25%, y luego en 1986 en un 13%, alcanzando en 1988 un nivel de un 70% superior a 1982-1983.

2.2 La política sectorial

Se comentan a continuación, los cambios más relevantes en la política económica para el agro, respecto al periodo precedente; adicionalmente, en los recuadros 2 y 3, se incluyen el detalle de otras medidas.

2.2.1 Estabilización de precios

En el sector agropecuario, se establecen algunos cambios de importancia. Uno de ellos, implicó una política tendiente a atenuar el impacto de las fluctuaciones internacionales de los precios de algunos productos considerados sensibles tales como el trigo, el aceite y el azúcar. La política, apunta a generar un cuadro de mayor estabilidad, de tal modo que los productores primarios enfrenten, cada ciclo agrícola, teniendo a la vista antes de las siembras, los precios mínimos de importación que regirán a partir de la época de cosecha. Los instrumentos utilizados, fueron el mecanismo de bandas de precios, los poderes compradores y la fijación de valores aduaneros mínimos.

Las bandas de precios

En 1983, se había establecido un piso de referencia para el precio del trigo, calculado sobre la base del tipo Hard Red Winter N° 2, adicionándole los costos de importación hasta ponerlo en Santiago. Los costos, incluían el arancel general del 20%. Se estableció que este precio sería sostenido con derechos

¹³ Ffrench-Davis, R. y O. Rosales, op. cit. p.19.

específicos aplicados a la importación del trigo y de la harina. Las sobretasas se establecerían vía decretos, en dólares por tonelada tomando como base el mínimo precio FOB vigente en el mercado internacional al momento de la emisión del informe de importación. Simultáneamente se estableció un poder comprador que garantizaba a los productores un precio equivalente al 85% del precio determinado, la proporción correspondía a la diferencia histórica entre precio de importación y precio interno.¹⁴

Poder comprador

La banda de precios del trigo, opera asociada a un poder comprador, que actúa con un precio interno relacionado con la banda como señal de mercado para el resto de los agentes. Sin embargo, deben ser los operadores privados, representados por la molinería industrial, corredores y plantas seleccionadoras, entre otros, los que comercialicen el cereal.

Incluso inicialmente, este poder comprador fue de carácter privado, pero ante su quiebra, se constituyó uno exclusivamente estatal denominado Compradora de Trigo SA (COTRISA), el cual se estableció como filial de CORFO.

El precio de compra a los agricultores se fija de modo tal que éste se acerque al de la banda a fines de la vigencia de ésta. La diferencia mes a mes, corresponde a los gastos financieros y de comercialización en que incurre el poder comprador. Una vez que las disponibilidades en manos del resto de los operadores del mercado se va reduciendo conforme avanza la industrialización, COTRISA vende a las empresas molineras sus stocks.

En los años de operación, el poder comprador ha manejado cantidades variables del cereal, las cuales, han fluctuado entre el 5% y el 20% de la cosecha nacional.

De 1987 hasta 1990, el país tuvo cosechas de trigo que le permitieron autoabastecerse, y no se registraron importaciones y, por lo tanto, la banda prácticamente no operó a través de la puesta en práctica de los derechos y rebajas fijadas. La presencia del poder comprador en estas circunstancias fue decisiva para la normalidad de la comercialización interna, evitando una drástica caída de los precios. En 1987, el poder comprador adquirió alrededor de un 20% de la producción comercializada.

Lo acertado de la política de estabilización de precios, significó entre 1984 y 1992 un impacto acumulado de una mayor superficie del cultivo de 1,2 millones de hectáreas y una mayor producción de 3,5 millones de toneladas, cifras equivalentes a tres ciclos trigueros. El mecanismo fue eficaz en incentivar la producción obteniéndose una respuesta positiva de los agentes, ante una señal de mayor estabilidad en los precios y al tener conocimiento de ellos previo a las siembras.

El impacto positivo en el ingreso bruto de los productores en el período (670 millones de dólares), combina efecto precio y mayor superficie, dado que existen años, en los cuales, los precios con banda, no son superiores a aquellos que hubieran existido sin esta. Tal efecto positivo, contrasta con un mayor costo para la industria molinera del orden de 40 millones de dólares, para la industria panificadora de US\$118 millones y para los consumidores US\$186 millones. (Cruz 1993).¹⁵

Si bien las bandas han atenuado el impacto de las fluctuaciones internacionales de los precios, estos se expresan aunque en forma rezagada, y en definitiva la decisión de los productores, de cuanta superficie van a sembrar, está asociada a la evolución de los precios pagados la molinería industrial en los meses de cosecha (gráfico 1).

¹⁴ La banda de precio para el trigo, contempla un precio mínimo y uno máximo para la importación, tomando como base los precios FOB Golfo de México del tipo de trigo antes señalado. Para su cálculo, se toman los precios para los 60 meses anteriores al de fijación, actualizados mediante el Índice de Inflación Externa del Banco Central, ordenados en forma descendente y eliminándose el 20% de los precios tanto más altos y los más bajos. Si el precio de importación con el arancel vigente resulta inferior al piso de la banda se aplican derechos específicos en dólares por tonelada o derechos ad valorem. Si los precios de importación superan el techo de la banda se aplican rebajas a los derechos ad valorem.

¹⁵ FAO, "La Banda de Precios en Chile" RLAC/93/21, Chile, 1993.

Recuadro 2
LAS POLÍTICAS ENTRE FINES DE 1973 HASTA 1983

Política macroeconómica	Instrumentos
Ajuste fiscal.	✓ Reducción de la inversión pública.
	✓ Despido de 200 mil funcionarios.
Mercado de capitales.	✓ Reprivatización de la Banca, creación sistema AFP.
	✓ Apertura a la inversión extranjera.
	✓ Estatuto a la Inversión Extranjera.
Retiro Estado participación directa en el desarrollo.	✓ Venta de empresas.
	✓ Estatuto del Estado Empresario.
	✓ Limitación de acceso al crédito de las empresas públicas.
Liberalización de los mercados y apertura externa.	✓ Reducción unificada de aranceles, con altibajos.
	✓ Eliminación de barreras no arancelarias.
	✓ Eliminación de controles de precios.
	✓ Tipo de cambio único, con ajustes.
Mercado del trabajo.	✓ Legislación laboral anula conquistas históricas.
	✓ Reducción de pagos de pensiones mínimas.
	✓ Normas para obstaculizar sindicalización y negociación colectiva.
Política tributaria.	✓ Introducción del IVA.
	✓ Eliminación del impuesto patrimonial.
Políticas sectoriales más relevantes	✓ Postulado general: no discriminación entre sectores.
Conformación de un mercado libre de tierras.	✓ Restitución de predios expropiados.
	✓ Asignación individual de parcelas.
	✓ Eliminación disposiciones respecto a la expropiación de la Ley 16640. Se suprime la CORA.
	✓ Enajenación de derechos de asignatarios de la Reforma Agraria.
	✓ Decretos Ley 2568 y 2750 afectan a las comunidades mapuches.
	✓ Ley 18353 facilita disolución comunidades del Norte.
Liberalización de los mercados agropecuarios.	✓ Fin de las fijación de precios: excepción de remolacha. Trigo y oleaginosas con sistema de precios máximos y mínimos, luego de dos ciclos se eliminan.
	✓ Reducción de poderes compradores.
	✓ Aranceles hacia la baja con retrocesos.
	✓ Fomento a exportaciones no tradicionales.
Rol subsidiario del estado.	✓ Venta IANSA, SOCOAGRO, SOCORA, ENDS, VINEX, ENAFRI, COMARSA.
	✓ Disminución recursos sector público agrícola.
	✓ Comercialización de insumos a empresas privadas.
Desarrollo de la infraestructura de riego.	✓ Se paralizan.
Políticas de fomento productivo a la pequeña agricultura.	✓ Crédito a tasas de interés de mercado.
	✓ Se reducen los programas y empiezan a externalizarse.
Política de innovación tecnológica.	✓ Se plantea que sólo algunas áreas serán financiadas por el Estado el resto debe hacerlo el sector privado. Se crea el FIA.
Política sobre derechos laborales.	✓ Se elimina el salario mínimo.
	✓ Se suprimen lecciones de directivas sindicales (Dic.1973 DL 198).
	✓ Se coarta posibilidad de efectuar reuniones, negociación colectiva y huelga.
	✓ Se impide postular a parcelas a dirigentes sindicales.
	✓ Se suprime el Fondo de Educación Capacitación Sindical (1976).
	✓ Plan Laboral con nuevas cláusulas de despido (1977).
	✓ Se disuelven dos Confederaciones Sindicales Campesinas.
	✓ Se promueve la desintegración de las cooperativas campesinas (DL 3350 y 3351 1980).
Política forestal.	✓ Ley de subsidios a las plantaciones DL 701 de 1974 y DL 2265 de 1979.

Recuadro 3

LAS POLÍTICAS ENTRE 1984 HASTA 1989

Algunos ajustes a la política sectorial luego de la crisis 1982/1983.

- ✓ Reapertura de poderes compradores.
- ✓ Creación de COPAGRO y luego de COTRISA.
- ✓ Banda de precios para trigo, azúcar y aceites.
- ✓ Sobretasas a productos lácteos.
- ✓ Se reactivan las obras de riego vía subsidio a la inversión privada.

Valor aduanero mínimo

En el marco de las atribuciones de la Comisión Nacional de Distorsiones (Ley 18525 de 1986) que investiga posibles conductas de “dumping”, y una vez que éstas se acreditan, existe la facultad de aplicar, vía decreto Presidencial, sobretasas arancelarias o derechos específicos a través de valores aduaneros mínimos. Este, es un precio de importación que se fija y sobre el cual se aplican las tasas y demás derechos arancelarios. Se ha aplicado a la leche en polvo entera y descremada, fijándolo en US\$1.800 durante varios años hasta que los precios internacionales pasen sobre dicho nivel considerado como piso. También se ha aplicado al arroz y al maíz, cuando los precios internacionales han estado significativamente bajos y se estima que ello afecta la producción interna. A partir de 1995, no se han aplicado y existe el compromiso con la OMC de eliminarlo como instrumento de política al año 2000.

En el marco de la Organización Mundial de Comercio, Chile consolidó un nivel general de aranceles de 25% ad-valorem, con excepción de los productos con bandas que tiene arancel consolidado de 31,5%. Esto pondrá un tope a la aplicación de un derecho adicional para alcanzar el piso de la banda, en años de precios internacionales deprimidos.

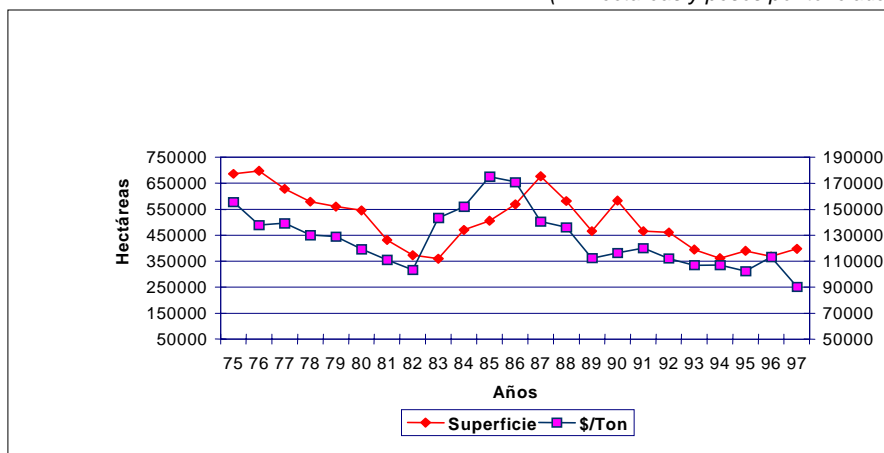
Recuadro 4
POLÍTICA MACROECONÓMICA 1990-1998

	Descripción
Política macroeconómica 1990-1998	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Orientada a generar equilibrio macroeconómico estable a mediano y largo plazo.
Política antiinflacionaria.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción persistente y gradual vía manejo ordenado de la política monetaria y fiscal: inflación baja de 27 a 6.5% entre 1990/1997, con meta 4.5% a 1998. ✓ Uso de tasa de interés real de documentos de corto plazo del Banco Central como instrumento para determinar el costo del crédito.
Política cambiaria.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Complementa la política fiscal y monetaria en el logro de un equilibrio externo de mediano plazo; búsqueda de tipo de cambio consistente con déficit cuenta corriente en torno al 3 a 4% del PIB; tipo de cambio basado en canasta de monedas y un sistema de bandas; liberalizaciones en el mercado de la divisa.
Apertura e inserción internacional.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apreciación no deseada del peso. ✓ Apertura de la cuenta de capitales. Exigencias de encaje. ✓ Acuerdos multi y bilaterales de comercio. ✓ Aranceles se reducen a 11 por ciento con metas al 6% para 2003.
Políticas sectoriales 1990-1998	<ul style="list-style-type: none"> ✓
Mercado de tierras.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Amplio programa de saneamiento de títulos de dominio de predios rurales. ✓ Conformación de un fondo rotatorio de consolidación fundiaria para familias minifundistas que deseen regularizar en comunidades hereditarias.
Medidas de estabilización de precios.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mantiene sistema de bandas de precios como mecanismo para atenuar cambios en los precios internacionales: trigo, harina de trigo, azúcar, aceite. ✓ Poderes compradores para trigo y arroz vía COTRISA. ✓ Sobre tasa arancelaria sobre VAM para harina. Banda asociada a la del trigo. ✓ Bolsas de productos agropecuarios. ✓ Centros de Acopio para pequeños agricultores atendidos por INDAP.
Políticas de comercialización.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reglamento de transacciones. ✓ Se especifican las características físicas y químicas de los productos afectos para facilitar la comercialización: maravilla, raps, trigo, leche, arroz. ✓ Las acciones tienden a homogeneizar las normas técnicas de las transacciones de trigo, reactualizar y dictar normas en el caso del maíz y determinar normas de rendimiento industrial para el arroz. ✓ Reglamento de tipificación de la carne. ✓ Caracteriza las categorías de la carne bovina, de acuerdo a la edad de los animales, y de otros atributos. ✓ Sistema de información productiva a nivel de rubros y regiones para mejorar la transparencia del mercado interno. ✓ Información sectorial en las regiones extremas del país.
Resguardo ante competencia externa desleal.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Modificaciones Ley 18 525. ✓ Participación del Ministerio de Agricultura en la Comisión de Distorsiones.
Competitividad de los mercados internos.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistemas de información de precios regionales (SIPRE - ODEPA). ✓ Servicio de información de mercado a la pequeña agricultura (ODEPA-INDAP). ✓ Fortalecer la Fiscalía Nacional Económica en particular su presencia regional.

Inserción en el mercado externo: Acuerdos Internacionales

- ✓ **México**
- ✓ Vigente desde septiembre de 1991. Desgravación :10% en Enero 1992 a 0% en 1996. Excepciones. Incluye lista adicional sujeta a desgravación lenta, que llega a 0% en 1998.
- ✓ **Venezuela**
- ✓ Vigente desde julio de 1993. Desgravación arancelaria.
- ✓ Chile 8,5 desde 1 de julio de 1993 a 0% en 1997.
- ✓ Venezuela, estructura arancelaria inicial: 15, 12, 8 y 4% desde 1 de julio, a 0% en 1997. Ambos países incluyen lista adicional sujeta a desgravación lenta, que llega a 0% en 1999. Lista común de excepciones.
- ✓ **Bolivia**
- ✓ Vigencia desde Julio de 1993. Concesiones sin reciprocidad, profundización y liberación de gravámenes en productos ya negociados.
- ✓ **Colombia**
- ✓ Vigente a partir de enero de 1994. Desgravación inmediata para productos negociados en el Acuerdo de Alcance Parcial. Desgravación arancelaria programada sincronizada con la de Venezuela. Lista de excepciones.
- ✓ **Ecuador**
- ✓ Vigente a partir del 1º de enero de 1995.
- ✓ Establece desgravación inmediata para productos negociados en el Acuerdo de Alcance Parcial.
- ✓ **MERCOSUR**
- ✓ Entra en vigencia en Octubre de 1996. Cuatro listas de desgravación que difieren en plazos y formas.
- ✓ Lista desgravación general llega a 0% en 2008, sensibles y sensible especial en 2010 y excepciones temporales en 2011. Adicionalmente, Chile tiene listas especiales para azúcar (llega a 0% en 2012) y para trigo y harina de trigo que alcanzan arancel cero en el año 2018.
- ✓ **Canadá**
- ✓ Acuerdo de libre comercio.
- ✓ Perú: en negociación.
- ✓ **Fondo de promoción de exportaciones**
- ✓ Se instituye el Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias, con un monto de US\$10 mil.
- ✓ Tendrá una duración de 5 años, con una participación creciente del sector privado. (PROCHILE).
- ✓ **Agregados Agrícolas**
- ✓ Oportunidades comerciales; promoción de intercambio científico tecnológico
- ✓ Japón, U.E., Argentina y EE UU. Se nombran en China y Brasil.
- ✓ Control de calidad.
- ✓ Proyecto de ley; establece normas uniformes de rotulación de calidad.
- ✓ **Monitoreo de precios**
- ✓ Sistema de Monitoreo de Precios: principales mercados de UE; segunda etapa EEUU (ODEPA).
- ✓ Consolidación de Aranceles ante la OMC aun nivel de:%
- ✓ Acuerdos respecto a las Bandas con la OMC.
- ✓ Cláusulas de Salvaguardia.

Gráfico 1
TRIGO: RELACIÓN ENTRE SUPERFICIE Y PRECIO, 1975-1997
 (En hectáreas y pesos por tonelada)



Fuente: Elaborado sobre cifras de ODEPA.

2.2.2 Fomento a las exportaciones

La política, aplicada desde 1985 (Ley 18.480), con vigencia general, utilizó como instrumento el reintegro simplificado a las exportaciones menores de 2,4 millones de dólares anuales en el bienio 1983/1984. Los exportadores podían recuperar los derechos de importación pagados por materias primas e insumos sin la exigencia de la presentación de documentos que acrediten tales gastos. Inicialmente la devolución contemplaba el 10% del valor FOB excluyendo comisiones y cualquier otro gasto de exportación, y suponiendo un componente importado del 50%.

En 1987 (Ley 18.653) se incluye un reintegro de 10%, a rubros no tradicionales, que durante un año, se hayan exportado por un monto igual o inferior a 10 millones de dólares; de un 5% para el tramo mayor de 10 y menos de 15 y de 3% para el rango entre más de 15 y menos de 18. Los tramos actuales son de 11,6; 17,4 y 20,9 millones de dólares para los porcentajes de reintegros antes indicados.

Con la Ley 18.768 de 1988, los exportadores pueden acceder a un reintegro de 10 o el 5% por los insumos nacionales exportables incorporados a los productos exportados. El objetivo era corregir la discriminación sobre la industria nacional y sobre el valor agregado nacional de las exportaciones.

El subsidio se pierde si en un año se superan los montos señalados o si en los últimos tres años calendarios los montos exportados no experimentan incrementos al menos de 1,5 veces el crecimiento promedio del PIB.

Estimaciones efectuadas para 1991 y 1995, indican que este reintegro simplificado, fue equivalente al 2% de las exportaciones del sector agropecuario, lo cual si bien favoreció el impulso inicial de exportaciones no tradicionales el impacto no ha sido de gran significación.¹⁶

Chile ha acordado en el marco de la Ronda Uruguay eliminar este programa hacia el año 2003.

2.2.3 Política de riego

Se inicia un programa de subsidio a las obras intraprediales, tendientes a incorporar nuevas superficies de riego así como mejorar las existentes. Entre 1983 y 1989, se asignan vía bonificación, 34 millones de dólares, beneficiándose a 900 agricultores y una superficie de riego equivalente de 300 mil hectáreas. La relación de algo más de 300 hectáreas por agricultor indica el grado de concentración de los beneficios, en

¹⁶ Muchnik Eugenia W. "Subsidios y ayudas al sector agroalimentario chileno: integración y competitividad" LC/R 1724; 1997; Unidad de Desarrollo Agrícola CEPAL.

tanto, sólo un 4% del total de la bonificación otorgada, fue para el único concurso campesino efectuado en el período.

De cualquier forma, la aplicación de esta política permitió elevar la inversión pública con participación del sector privado en un componente estratégico para la productividad agrícola. Este positivo impulso inicial será retomado posteriormente por el gobierno que asume en 1990, ampliándolo respecto al tipo de beneficiarios.

2.2.4 Política tecnológica

Entre 1982 y 1998, el gasto nacional en Investigación y Desarrollo (I&D) ha crecido, con fluctuaciones, de un 0,5 a un 0,85% del PIB. La importancia de la participación del Estado en el gasto total directo en I&D, que se movió en un rango del 75 al 80% entre 1965 y 1974, baja a un 70% en los años de crisis y disminuye, en forma sostenida a partir de 1986, hasta llegar a cifras del orden del 60% en los años recientes. Junto con la reducción del aporte del Estado a las Universidades e Institutos Tecnológicos, se otorga una importancia creciente a los Fondos Concursables, a través de los cuales, el financiamiento a la investigación exige un aporte del sector privado.

Este cambio de política, ha implicado que entre 1974 y 1998, las Universidades e Institutos, hayan disminuido su participación en el gasto en I&D. Las primeras de un 54 a un 30% y los segundos de un 65 a un 25%. Por su parte, los Fondos Concursables pasan de 0 a más del 20% en su importancia relativa.

En el sector agrícola, el gasto en I&D alcanza a un punto del PIB sectorial, con modalidades de financiamiento que siguen la pauta global. En efecto, se acentúa la reducción de los aportes del Estado al INIA y se fortalecen los Fondos Concursables, los cuales pasan a representar el 20% del total sectorial. Sin embargo, a diferencia de los países desarrollados, en los cuales los aportes a los

fondos son compartidos entre el Estado y la empresa privada en un 50%, en Chile, es el Estado el que aporta los fondos en forma mayoritaria.¹⁷

El objetivo de instituir fondos para subsidiar la demanda por tecnología, ha privilegiado las actividades de investigación orientadas a obtener o validar innovaciones en el corto plazo, descuidándose aquellas más estratégicas las cuales por los tiempos de maduración o por los grados de apropiabilidad, no están en las prioridades de los Fondos ni son atractivas para el sector privado.

Tal situación, ha obligado a los Institutos Tecnológicos del Sector, en particular al INIA, a financiar investigaciones de mediano y largo plazo, como las de fitomejoramiento, por la vía de acuerdos comerciales con el sector privado o a involucrarse directamente en los mercados de insumos, en particular en la venta de semillas que corresponden a sus variedades protegidas.

Sin duda, se requerirán estudios de evaluación de impacto, para poder apreciar, con objetividad, la eficacia de la operación de los fondos como mecanismo de apoyo al desarrollo tecnológico sectorial. Cuantas innovaciones se han liberado, las empresas que las han asumido en forma persistente, y que resultados productivos y económicos se han derivados de su aplicación.

La creciente atención que las agencias de financiamiento han dado a los fondos concursables, se ha centrado en principalmente en el desarrollo de este esquema. Sin embargo, no se ha dado la suficiente importancia a las circunstancias bajo las cuales estos fondos pueden ser más apropiados, su complementariedad con los otros instrumentos existentes, y su sustentabilidad. Como están de "moda", se corre el riesgo de verlos como una panacea para resolver todos los problemas institucionales y de financiamiento de los sistemas nacionales de investigación, descuidando los aspectos más cruciales, cuales son la falta de recursos para la investigación y la ausencia de prioridades nacionales para usarlos en forma efectiva (Echeverría 1998).¹⁸

¹⁷ Maino Mario "Esquema institucional del sistema científico-tecnológico agropecuario en Chile", IICA Seminario Taller, Junio, 1994.

¹⁸ Echeverría Rubén "Will competitive funding improve the performance of agriculture research?" (Discussion Paper), BID, Noviembre 1998.

Esta apreciación general, refleja bien el caso de Chile. Si bien ambos esquemas de financiamiento deberían ser complementarios, se han incrementado los recursos de los fondos concursables, pero congelando el aporte directo del Estado a la principal institución capaz de ejecutar proyectos de investigación. En efecto, si bien el INIA ha crecido en su captación de recursos externos (en su gran mayoría para proyectos a 3 años), enfrenta serias restricciones en sus programas de formación de investigadores; recursos humanos, que en definitiva, son los que deberán solventar la investigación, así como generar las capacidades para competir, precisamente, ante tales fuentes de financiamiento. Además, en un ambiente de rápida obsolescencia tecnológica, tales institutos están obligados a modernizar permanentemente su infraestructura y equipamiento, lo cual no está contemplado ni en los fondos, ni en las políticas presupuestarias oficiales. De ahí la necesidad de revisar y ajustar este esquema de financiamiento de la investigación agrícola.¹⁹

En el ámbito de la transferencia de las innovaciones hacia los productores, ante la situación de crisis del sector, el Ministerio de Agricultura, encomienda al INIA en 1982, impulsar un programa de transferencia tecnológica orientado a productores con predios superiores a las 10 Hectáreas de Riego Básico, tipificados como autosuficientes, y que englobaban alrededor de 35.000 empresas. Hasta 1993, año en que se interrumpe esta política, se habían constituido 173 grupos con un total de 2.400 agricultores y una superficie de 1,2 millones de hectáreas.

Evaluaciones del programa, indican una adecuada interacción entre los profesionales y los productores, lo que condujo a la adopción de innovaciones tecnológicas, incrementos en productividad y reducción de costos.²⁰ Sin embargo, el esquema no estuvo ajeno a inconvenientes y deserciones, en la medida de que el subsidio estatal se redujo. Además, muchos grupos suspenden las actividades apenas se retira la acción directa del INIA, faltando capacidad para incorporar la dimensión de gestión al tema netamente técnico, entre otros.²¹

3. Período 1990-1998

3.1 La política macroeconómica

Manteniendo los rasgos esenciales del modelo, en el cual, el mercado y la empresa privada desempeñan un rol esencial, los enunciados de propósitos de los dos gobiernos democráticos ponen a la equidad como condición necesaria para el desarrollo. Así, se intenta aplicar una serie de políticas que apuntan a corregir las ineficiencias en la operación del mercado, a través del aumento del gasto social, y del otorgamiento de un rol más activo al Estado en el ámbito de regulación.

Se plantea emitir señales estables a los agentes económicos, privilegiando el comportamiento de tendencia de las principales variables favoreciendo una visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos (Ffrench-Davis 1998).

Como se aprecia en el cuadro 4, la apertura externa se mantiene como eje central de la política global, reduciéndose los aranceles del 15 al 11%; luego, en 1998, con la aprobación por el Congreso, se reducirán gradualmente para alcanzar el 6% en el año 2003. Se inicia también, una agresiva política de liberalización por la vía de acuerdos comerciales multi y bilaterales.

La política propuso reducir la inflación a niveles de un dígito similar a los países industrializados y acotar en un rango permisible del 3 al 4% del PIB, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; teniendo como condición, la de no generar desequilibrios de significación en ninguna de las áreas sensibles, ya sea en la solvencia y liquidez del sistema financiero, la vulnerabilidad externa, el empleo, el ahorro, la inversión o la trayectoria de los salarios reales en relación con la productividad (Zhaler 1998).

¹⁹ Estas necesidades fueron parcialmente cubiertas con créditos BID, suspendidos desde 1994.

²⁰ Se estableció un concurso nacional de producción de trigo involucrando a más de 600 productores, orientado a determinar el potencial de rendimiento en las principales zonas productoras, actuando a su vez como incentivo para aplicar las recomendaciones emanadas de los técnicos en los GTT.

²¹ Galvez, Silvia "Programas de Grupos de Transferencia de Tecnología (GTT)", INIA Documento de Trabajo, 1995.

Cuadro 4
ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA
(1990-1998)

Apertura externa	✓ Aranceles bajan del 15 a 11% y luego al 6% al 2003.
Déficitcuenta corriente	✓ 3 a 4% del PIB.
Política cambiaria	✓ Banda con fluctuación de +/- 10%.
Cuenta capitales	✓ Encaje no remunerado a capitales corto plazo.

Fuente: L. Jarvis 1980. Citado por el Grupo de Investigaciones Agrarias en "Crisis Agraria: 1983".

La política cambiaria, se orientó a complementar la política fiscal y monetaria utilizando el mecanismo de una banda, con fluctuación de +/- 10% del precio de la divisa. Lo anterior, con una acumulación de reservas de divisas por parte del Banco Central teniendo a la vista la creciente apertura externa y los previsibles impactos de ella derivados.

Otra medida, fue la apertura de la cuenta de capitales en forma gradual y selectiva, imponiendo un encaje no remunerado a la entrada de capitales de corto plazo. Se decide reiniciar una acción activa del Estado en la expansión de obras de infraestructura, atrayendo para ello a la inversión privada. El retomar las obras de riego grandes y medianas, tendrá su impacto en el sector agropecuario.

Si bien las metas inflacionarias se han venido cumpliendo, la reciente crisis internacional ha puesto en evidencia debilidades del modelo. Aunque las políticas aplicadas y el nivel de reservas, han permitido manejar mejor el impacto externo, no se ha podido mantener el déficit en cuenta corriente según lo esperado, además, la política monetaria con altas tasas de interés, ha contribuido a frenar la economía, la cual creció en 1998, sólo un 3,4%, con tasas de desempleo que superaron el 10 %, con cifras cerca del doble entre los jóvenes.

3.2 La política sectorial 1990-1998

El programa del primer Gobierno democrático, propuso al país una opción de fortalecimiento de su ruralidad. Se reconoce como un espacio de expresión social, cultural y política de la población que vive y trabaja en él, caracterizada por un vínculo más activo de la gente con la naturaleza y con un significado de pertenencia y referencia a lo local. La política agrícola, asume la heterogeneidad del sector, tanto desde el punto de vista productivo como socio económico.

Al Estado, le corresponde apoyar preferentemente a los agricultores más débiles, proporcionándoles los instrumentos para su mejor inserción en los circuitos comerciales, así como al acceso a la tecnología y al financiamiento. A su vez, como la internacionalización de la economía, obliga a acuerdos económicos, tecnológicos y financieros, corresponde al Estado generar condiciones para fortalecer la competitividad y la capacidad de gestión de la empresa agrícola.

Así mismo, el programa postulaba que para enfrentar la pobreza rural, deben combinarse las políticas orientadas a la integración productiva y económica, con políticas sociales. Se pone énfasis, en la necesidad de un desarrollo rural ambientalmente sustentable, comprometiéndose a proteger los recursos naturales, incluyendo la restauración de áreas degradadas.

La definición de las políticas, ha exigido un incremento, aunque leve, de la participación del presupuesto del Ministerio de Agricultura en el presupuesto total del gobierno, respecto a las etapas anteriormente analizadas. En efecto, entre 1976 y 1982, el presupuesto ministerial bajo del 2,2 al 0,9% del presupuesto total. Entre 1984 y 1989, el promedio fue del 1,1% y a partir de 1990 se incrementa del 1,2 al 1,9 en 1996.

Los planteamientos programáticos que han orientado el quehacer de los dos gobiernos democráticos, han dado lugar a un cuerpo de políticas e instrumentos que se podrían diferenciar en las

siguientes áreas: a) inserción en los mercados; b) apoyo a la competitividad y eficiencia productiva; c) protección al medio ambiente; d) desarrollo social.

Se exponen a continuación algunas de las políticas más relevantes, incluyéndose el detalle de otros programas e instrumentos en el recuadro 4.

3.2.1 Inserción en los mercados

Como se indicó, no se aprecian diferencias sustantivas respecto a las políticas e instrumentos aplicados en otros sectores de la economía. La agricultura deberá continuar adecuándose a las condiciones de una economía crecientemente abierta y ajustándose a la política macroeconómica.

La persistente apertura externa, se acentúa con una serie de acuerdos de liberalización comercial de carácter multilateral y bilateral. Luego de un agudo debate con los agentes productivos, se incorporan en las negociaciones, plazos de aplicación más extensos para determinados productos agropecuarios considerados sensibles. Las modalidades de desgravación arancelaria para cada rubro, se presentan en detalle en el recuadro antes citado.

3.2.2 Estabilización de precios

En materia de estabilización de precios, se mantienen las bandas para el trigo, azúcar y aceite, incorporando a la harina. Simultáneamente, se amplía la cobertura de los poderes compradores de COTRISA, hacia zonas de secano más lejanas, en las cuales la presencia de la pequeña agricultura cerealera es importante y donde los agentes compradores son escasos. Además, se delegó parte de la operación a organizaciones de productores.

Los efectos de la política, se registran al incrementarse los precios pagados por los operadores tradicionales a los productores, entre un 2% en las regiones de mejor inserción en los mercados hasta un 22% en las zonas más remotas. La credibilidad en la acción de COTRISA, está plenamente establecida, y su acción catalizadora, incluso con compras reducidas, la ha convertido en un agente determinante en la sustentación de precios del mercado triguero (COX 1998).²²

En cuanto a fortalecer la transparencia de los mercados internos, se ha desplegado un amplia gama de iniciativas tendientes a una mayor difusión de información sobre precios agrícolas los cuales son monitoreados periódicamente por la Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas (ODEPA). A su vez, los comportamientos subsectoriales, son evaluados a través de comisiones especializadas, las cuales, convocan a los distintos agentes involucrados para evaluar problemas y emitir sugerencias de instrumentos de política.

Sin embargo, pese a los esfuerzos, subsisten, tanto en los mercados de insumos como de productos, situaciones de marcada concentración de la organización industrial, lo cual incide en una determinación de niveles de precios desfavorables para el productor. Un reciente requerimiento presentado por los productores ante la Comisión Nacional Antimonopolio, por conflictos en la cadena de la leche, no ha tenido mayor consecuencia. Situación similar se ha dado entre los productores frutícolas y las empresas exportadoras.

3.2.3 Medidas para apoyar la competitividad

Un cuerpo importante de políticas e instrumentos ha estado orientado a fortalecer la competitividad en una doble y simultánea dirección: por una parte, apoyar aquellos rubros que se consideran más vulnerables ante la competencia externa, y que son justamente los que han recibido un tratamiento especial en plazos de desgravación arancelaria (cereales, carne y leche) y por otra, fortalecer aquellos, cuya inserción internacional, está en expansión, o que se insinúan con un potencial exportador (frutales, hortalizas, semillas, vinos y otros productos agroindustriales).

²² En 1996, estaban operando 15 poderes compradores en convenio con COTRISA entre las Regiones VI a X y 11 centros de acopio lechero INDAP, Memoria 1997.

Riego

Una de las medidas más significativas, ha sido retomar las grandes y medianas obras de riego, acompañadas por un impulso a los programas de subsidios a las obras intraprediales, facilitando el acceso a la pequeña agricultura. Simultáneamente, se han apoyado los estudios de validación de riego tecnificado, junto a la introducción, de nuevas especies a cultivar, en las áreas de nuevo riego, o en aquellas en que, las obras, han implicado una mayor seguridad en la disponibilidad del recurso (gráfico 2).

En materia de grandes obras, se han proyectado inversiones del orden de los 380 millones de dólares que implicarán 135 mil hectáreas de nuevo riego y mejorar otras 186 mil, incluyendo 25,5 mil predios.

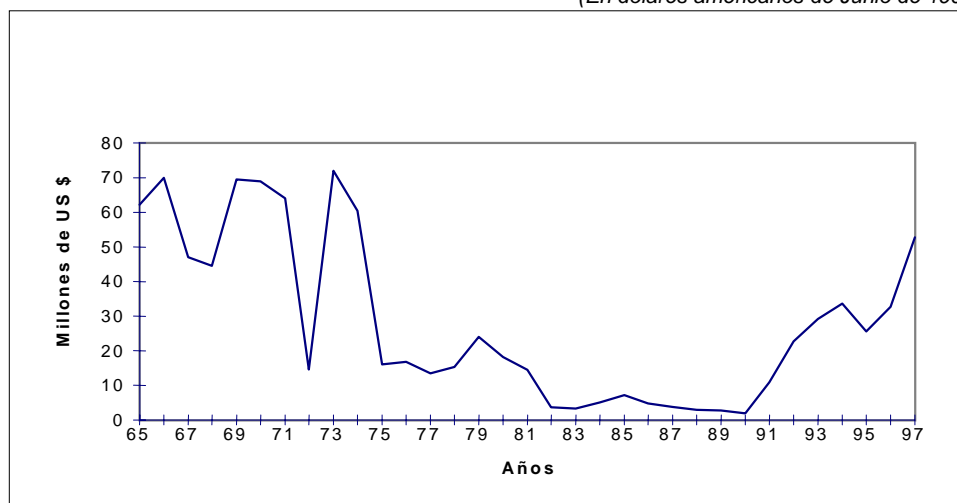
Simultáneamente, en 1992, se pone en marcha, con cargo al presupuesto del Ministerio de Obras públicas un programa de Rehabilitación y Construcción de Obras Medianas y Menores de Riego (PROMM), con un monto algo más de 100 millones de dólares. El programa implica que un 35% del presupuesto, se destinará a proyectos de desarrollo agrícola tanto en las 55 mil hectáreas que se incorporarán al riego como en las 105.000 que se espera mejorar en su seguridad.

Lo anterior, se ve potenciado con la mantención e impulso del subsidio a las obras intraprediales con la prórroga de la Ley 18.450, ampliando los beneficios a los pequeños

Se propone además, modificar el DL 11.222 23 en el cual se condiciona la retención por más de cinco años del derecho de aprovechamiento de los recursos hídricos, a su utilización productiva; se propone el otorgamiento de personalidad jurídica a las Comunidades de Agua y la creación de los Consejos de Administración de Cuencas. Adicionalmente se incluyen como obras susceptibles de ser bonificadas aquellas destinadas a mejorar la eficiencia del riego.

Gráfico 2
CHILE: INVERSIÓN PÚBLICA EN RIEGO)

(En dólares americanos de Junio de 1993)



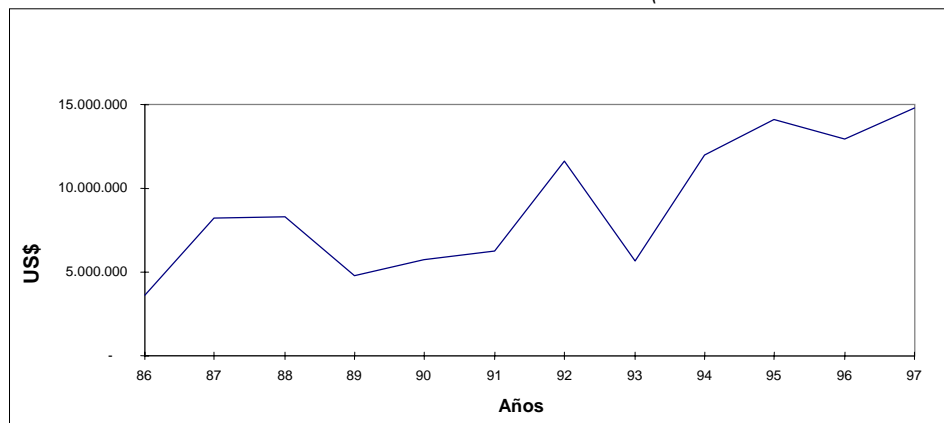
Fuente: ODEPA " Políticas de Desarrollo del Riego en Chile 1983-1989. Dcto. de trabajo N° 2, Julio 1994

Recuperación de suelos

El programa ha sido diseñado por el Ministerio de Agricultura y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), para recuperar la productividad de los suelos en las regiones preferentemente ganaderas, afectados por la reducción en los niveles de fósforo disponibles y por la continua acidificación derivada del persistente uso de altas dosis de úrea y de los fosfatos diamónicos y monoamónicos.

²³ A la fecha en trámite legislativo.

Gráfico 3
CHILE: SUBSIDIO RIEGO INTRAPREDIAL
 (En dólares americanos de 1980)



Fuente: Anguita, Patricia "Riego: políticas de desarrollo en Chile", Fundación Chile, Boletín Agroeconómico, Abril- Mayo, 1998.

El mecanismo utilizado, ha sido subsidiar el uso de los fertilizantes fosfatados y el encalado, en un rango del 30 al 75% del costo en las Regiones VII a la XII. El subsidio para la pequeña agricultura, es del 50 al 80%.

El programa se inicia en 1993, en la Región XI y XII en las cuales, el uso de los suelos durante décadas, sin ninguna técnica de fertilización, generó vastas áreas degradadas y sujetas a procesos de erosión eólica e hídrica. La iniciativa fue impulsada por el Ministerio de Agricultura, entregándose su operación, que contempla un subsidio del 40% del costo del fertilizante, al INIA, el cual lo ejecuta en acuerdos con agentes comerciales privados para los efectos de la distribución.²⁴

Posteriormente, el programa se amplió a las regiones indicadas interviniendo el Servicio Agrícola Ganadero en conjunto con el INIA; luego en los últimos dos años, en su ejecución se ha incorporado también a operadores privados.

Según estudios efectuados por expertos, en un horizonte de 8 años el potencial de cobertura alcanzaría a 5.4 millones de hectáreas y a 134 mil agricultores con un costo total de 356 millones de dólares en insumos y 163 millones de dólares en las acciones de transferencia tecnológica que lo apoyarían, con un retorno de la inversión de 95 millones dólares.²⁵ En los cuatro años de operación del programa, se han ejecutado algo más de 35 millones de dólares, avance positivo pero insuficiente si se espera un impacto de importancia en el mediano plazo.

3.2.4 Políticas hacia la pequeña agricultura

Constituyen, quizás, uno de los rasgos más distintivos respecto a las políticas precedentes, dado el propósito explícito de apoyar a la pequeña agricultura, así como a mejorar las condiciones de vida de la población rural que ha venido quedando al margen del desarrollo y que incluso, como se analizará más adelante, ha deteriorado su posición relativa.

²⁴ El INIA había detectado a través de su investigación la positiva respuestas de las praderas, especialmente de trébol blanco, a la fertilización con fósforo y azufre en determinadas proporciones. El plan, con un subsidio del 40 % en promedio, ha permitido distribuir en 4 años de operación 1500 toneladas de diferentes mezclas diseñadas por el INIA especialmente para estos efectos con 450 beneficiarios y con un impacto en 12 mil hectáreas.

²⁵ El INIA había detectado a través de su investigación la positiva respuestas de las praderas, especialmente de trébol blanco, a la fertilización con fósforo y azufre en determinadas proporciones. El plan, con un subsidio del 40 % en promedio, ha permitido distribuir en 4 años de operación 1500 toneladas de diferentes mezclas diseñadas por el INIA especialmente para estos efectos con 450 beneficiarios y con un impacto en 12 mil hectáreas.

²⁶ Nova, Rafael "Programa de Recuperación de Suelos". FAO, Documento de Trabajo 11

La agricultura familiar campesina, conforma un conjunto heterogéneo de alrededor de 220 mil pequeñas empresas, que controlan aproximadamente 1,5 millones de hectáreas, generan empleo a 390 mil personas y aportan un cuarto del PIB sectorial. Existe un relativo consenso, en aceptar que de dicho total, 100 a 120 mil unidades productivas, aunque están en una constante presión por asegurar su viabilidad, han podido acumular capacidades técnicas y de gestión y niveles de capital que permitirían su inserción a las nuevas condiciones del mercado. Las restantes unidades productivas marginadas de este proceso, han experimentado un fuerte deterioro de sus recursos físicos y están bajo la línea de pobreza e indigencia y sus ingresos tienen un origen mayoritariamente extrapredial.

Reconociendo tal realidad, las políticas para el primer grupo, se han orientado a apoyar una mejor incorporación a los circuitos comerciales a la pequeña agricultura, la cual ha recibido los impactos más drásticos de las políticas de ajustes y el cambio estructural. Se han continuado externalizando hacia empresas privadas, los servicios de asistencia técnica que antes ejecutaba INDAP. Este proceso, fue iniciado en el gobierno anterior a la Concertación, a través de empresas constituidas por profesionales del agro denominadas Empresas de Transferencia Tecnológica. En la orientación actual, se ha tratado de potenciar este mecanismo, ampliando la cobertura temática hacia la gestión y organización y abriendo el espacio a todo tipo de consultoras, e incluso a institutos y universidades. Dependiendo de la disponibilidad de recursos, son los grupos que se alcanzan a beneficiar anualmente. Las consultoras deben concursar y presentar sus opciones de trabajo ante INDAP y los productores organizados en grupos de usuarios, quienes deciden.

El sistema contempla un subsidio a la demanda de asesoría técnica, pagando INDAP un 90% a las consultoras, en tanto los productores deben aportar el 10%. El monto total se va modificando en su estructura en el tiempo, reduciéndose gradualmente el aporte estatal.²⁶ Es decir, en los ciclos agrícolas sucesivos, se incrementa el aporte de los agricultores disminuyendo el subsidio de INDAP. La política se ha centrado en fomentar la asociatividad como mecanismo básico para una mejor inserción en el mercado. Por lo tanto, se apoya la constitución de sociedades comerciales, fortaleciendo la capacidad de gestión tanto en los aspectos de administración como al nivel de la producción primaria.

Los recursos del Estado orientados a la principal institución del agro dedicada a la pequeña agricultura, INDAP, se han incrementado en 2,6 veces desde 1990 y representa algo más del 50% del presupuesto total del Ministerio.

Respecto a los sectores más desfavorecidos, resulta evidente que las medidas de políticas deben trascender el ámbito del Ministerio de Agricultura y que necesariamente deben tener una convocatoria multisectorial. Se impulsan, en consecuencia, una serie de medidas coordinadas por la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural (1994), y se proponen metas ambiciosas en materia de educación, salud, vivienda, electrificación, agua potable, vialidad y comunicaciones. Posteriormente, se ha formulado el “Plan de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural” a partir de políticas aprobadas por el Comité de Ministros Social (Agosto 1997).

Las evaluaciones han constatado, el problema de la atomización y dispersión de los programas e instrumentos públicos, lo que ha conducido a que las acciones tengan poco impacto. Se propone “perseverar en las políticas de mejoramiento del acceso de la población rural a los servicios básicos y ocuparse preferentemente de las orientadas a mejorar sus niveles de ingresos, especialmente de los afectados por condiciones de pobreza”.²⁷ Sin embargo, pese a los avances, las carencias son manifiestamente críticas; los indicadores de pobreza e indigencia en el mundo rural dan prueba de ello.

²⁶ Se han establecido varios tipos de modalidades de instrumentos. El Sistema de Asistencia Local (SAL) orientado a grupos de pequeños agricultores que aún no identifican un negocio asociativo, por lo cual la meta en cinco años es alcanzar una organización formal en torno a una actividad productiva y/o comercial común. Tiene un subsidio de 12 UF (US\$ 380 US\$ de 1998) por agricultor y por ciclo agrícola. El Servicio de Asistencia a Proyectos (SAP), atiende a grupos de productores ya constituidos en una organización y que requieren consolidarse, el subsidio es de 18 UF productor por ciclo (US\$ 570). Existen otros instrumentos como el Fondo de Desarrollo Empresarial (FODEM), al cual está destinado a apoyar inversiones y es concursable.

²⁷ Programa de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural, ODEPA, Enero, 1998.

II. IMPACTOS

1. Los impactos en la economía

Los impactos de las políticas, en el conjunto de la economía, se van reflejando, según las etapas, en el comportamiento de los principales indicadores y resumen el entorno en que se estará desarrollando la agricultura. Así, entre 1974 y 1983, la inversión, expresada como Formación Bruta de Capital fijo respecto al PIB, se mueve en torno al 12 a 15% y el PIB nacional crece al 1,2%, con una fuerte caída en 1982/1983, de un 14%. Este magro comportamiento de la economía, se expresa, en forma aún más crítica, en el sector industrial, cuyo PIB, 1982 cae en un 21%; este último, recibe en forma drástica el impacto de la apertura, con quiebres y cierres de numerosas empresas, provocando un deterioro en el empleo y generando un mercado interno fuertemente deprimido.

A partir de 1984, y hasta 1989, la inversión crece a más del 19% y el PIB nacional la 6,5% y desde 1990 a 1997 tales parámetros crecen al 27,6 y al 6,2% respectivamente. Destaca el sector industrial, el cual, a partir de 1984 asume el liderazgo, con tasas de expansión del 17,4%

En el cuadro 5, se han destacado subperíodos, en los cuales, existe un cambio relevante, la tendencia se acentúa, o es el año en que asume el nuevo gobierno. Como se aprecia, el marco en que se desenvuelve el agro en cada etapa, es marcadamente diferenciado, tanto en las tasas de crecimiento de la economía, en la inversión y en el comportamiento del sector industrial.

Cuadro 5

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA		
		Tasa a.a %
Evolución del PIB Nacional	1974-1983	1.2
	1982-1983	-14.1
	1984-1989	6.5
	1990-1997	6.2
PIB industria manufacturera	1974-1980	-1.1
	1981-1982	- 21.1
	1984-1989	17.4
	1990-1998	16.5
Promedio %		
Inversión % del PIB (FBCF)	1974-1981	15.7
	1982-1983	12.9
	1984-1989	19.2
	1990-1997	27.6
%		
Inflación	1974-1976	+ de 150
	1977-1980	cae del 60 al 30
	1982-1983	en torno al 20
	1984-1989	30
	1990-1998	27.5; 6.5 a 4.5

Fuente: Banco Central.

Lo que muestra la experiencia chilena es que entre 1974 y 1983, tuvo su década perdida antes que el resto de América Latina, y ella, está más relacionada con errores de la política económica interna, que con cambios en el escenario internacional. En el periodo 1984/1989, se consolida un modelo exportador, asentado en el mercado y en la inversión privada, con solidez fiscal, baja inflación y sostenidos incrementos en el ahorro, inversión y exportaciones. El pasivo de este período, es la desatención del costo social acumulado, si bien se activó una red de asistencia social bien focalizada, orientada a socorrer a la población en extrema pobreza.²⁸

Como se indicó precedentemente, aunque con alteraciones en el curso seguido, en definitiva el agro se ve sometido a la misma política global. Se esperaba que la política macroeconómica y la apertura de los mercados y su operación competitiva serían condición suficiente para su desarrollo. No se consideran las diversidades de rubros y regiones, la poca flexibilidad de reconversión de los recursos, la concentración de la organización industrial, la estructura de tamaño de las explotaciones y el mayor riesgo implícito de las actividades agropecuarias por factores biológicos y climáticos.

2. Desempeño del sector agrícola: una visión de conjunto

2.1 La evolución del PIB sectorial

El comportamiento del PIB agrícola muestra dos momentos claramente identificables. Desde 1974 hasta 1984, y desde 1985 a 1997. En el primer el período evoluciona a una tasa del 1,3% con una caída en los años de crisis a -1,7 y -3,4%. En esta década, no existe una diferencia respecto a períodos históricos (1965-1970), en los cuales el sector creció a tasas del orden del 2,8% (gráfico 4).

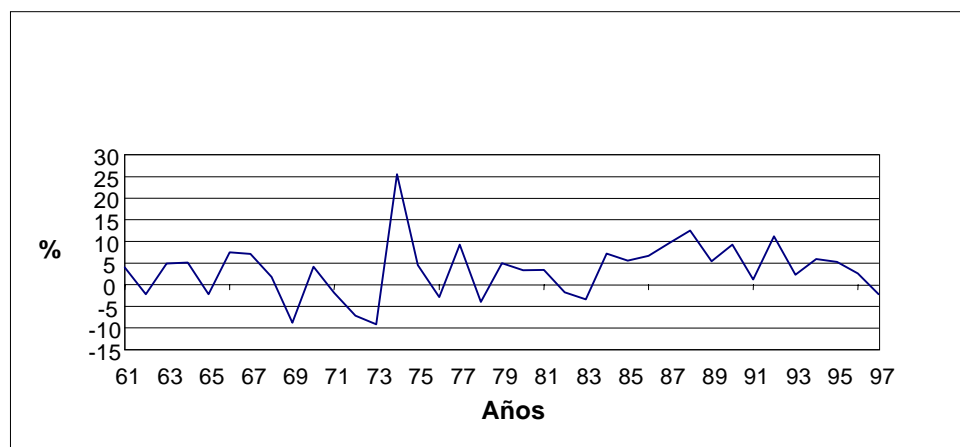
Luego de diez años (1974-1984) el resultado estaba lejos de las expectativas. Se había previsto que los rubros de consumo interno, que en el periodo precedente habían tenido la más baja protección efectiva, tenían que expresar su dinamismo al generarse condiciones para su mejor rentabilidad por un

²⁸ French-Davis y Rosales O. Op. Cit. Pág 23.

doble mecanismo: la reducción arancelaria permitiría la importación de insumos y maquinaria a menores costos y, por otro lado, la liberación de precios en el mercado interno, permitiría fortalecer los ingresos.

Gráfico 4

CHILE: TASAS DE VARIACIÓN DEL PIB AGROPECUARIO SILVÍCOLA



Fuente: Banco Central.

A su vez, la política de un tipo de cambio real al alza debía apoyar la expansión de los rubros transables. Como fue analizado, la política cambiaria tuvo más bien un comportamiento irregular para situarse en definitiva antes de la crisis, en un nivel de la divisa claramente subvaluada.

En efecto, el proceso de liberalización de los mercados agropecuarios se da en un marco de desgravación arancelaria, de 105 a 10% entre 1975 y 1982, y de un Tipo de Cambio Real, que luego de un alza moderada se fija por tres años (1978 a 1981) generando una apreciación del peso, facilitando las importaciones en un contexto de baja en los precios internacionales de algunos rubros importantes para el sector, en lo cual, también inciden los fuertes subsidios en los países de origen.

Así, pese a una disminución efectiva en el costo de los fertilizantes y pesticidas, otros como el petróleo y la energía eléctrica, tienen una marcada evolución al alza, generando un ambiente negativo para el resultado económico de la mayoría de los rubros. Según diversos cálculos efectuados (COX 1986), entre 1976 y 1982, las rentabilidades de la mayoría de los cultivos de consumo interno (trigo, maíz, frejol, lentejas, garbanzos, papa) así como los de uso industrial (maravilla, raps, remolacha) habían disminuido entre un 30 y un 70%.

A partir de 1985, y hasta 1989, las políticas aplicadas y un entorno favorable en materia de precios internacionales, van consolidando la inserción externa del sector, lo cual se refleja en un crecimiento del PIB, basado en el dinamismo de las exportaciones frutícolas, agroindustriales y forestales, las cuales empiezan a adquirir volúmenes de significación luego de la etapa de maduración de grandes superficies plantadas. En este período, el PIB agrícola crece al 6,4% anual (cuadro 6 y gráfico 4).

Desde 1990, y hasta 1997 el PIB sectorial crece a 3,8%, con fuertes variaciones inter anuales y con una pérdida de dinamismo hacia el final del período, 1996/1997 con un -2,1%. La disminución en la superficie cerealera y la baja en los precios del trigo, la menor rentabilidad de los rubros de exportaciones con sobrevaluación del peso en más de 30%, sumado a la baja en los precios internacionales especialmente de la celulosa, luego de la significativa alza de 1995, explicarían la evolución reciente.

El cuadro 6 indica también, que en los años analizados, existen fases de mayor crecimiento de la agricultura (1984-1989), sin embargo, dado el mayor dinamismo relativo de los otros sectores de la economía, la participación del agro en el PIB nacional se ubica en torno al 6 al 7%, en tanto la industria aumenta de un 15 a un 19% su participación en el PIB Nacional, a partir de una mayor tasa de crecimiento de su PIB como se aprecia en el gráfico 6.

Cuadro 6

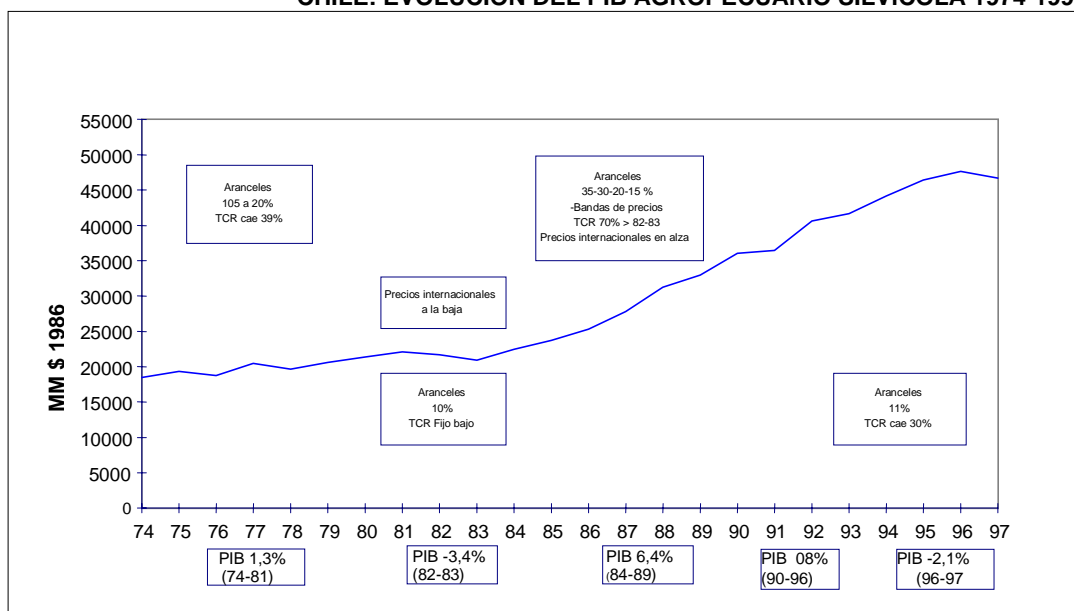
INDICADORES SECTORIALES

		Tasa anual. %
Evolución del PIB Agropecuario-silvícola	1974 – 83	1.3
	1981 – 82	- 1.7
	1982 – 83	- 3.4
	1984 – 89	6.4
	1990 – 97	3.8
		Promedio %
PIB Agropecuario silvícola/PIB nacional	1974 – 84	6.6
	1982 – 83	5.4
	1984 – 89	7.5
	1990 – 97	7.1

Fuente: Banco Central y ODEPA.

Gráfico 5

CHILE: EVOLUCIÓN DEL PIB AGROPECUARIO SILVÍCOLA 1974-1997



Fuente: Banco Central y ODEPA.

TCR: Tipo de Cambio Real

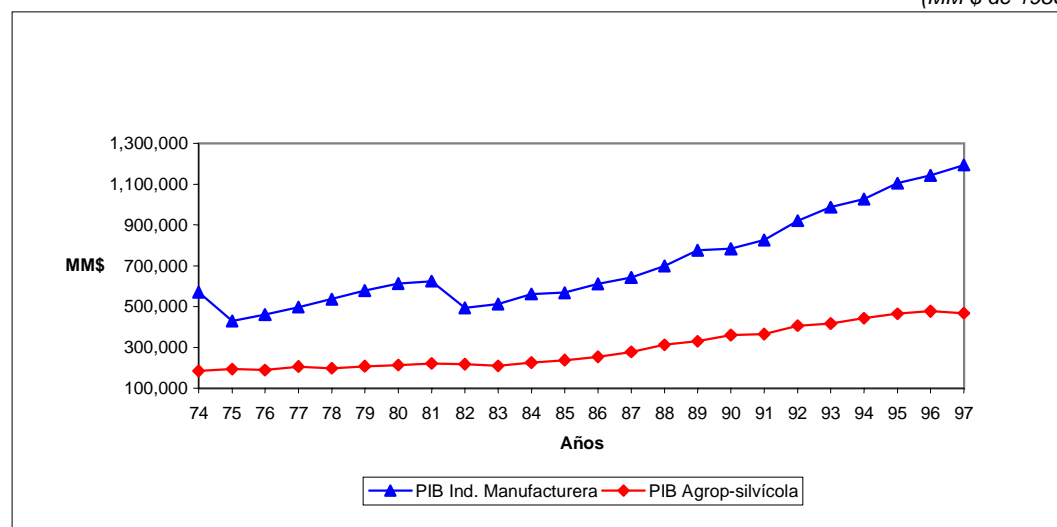
Por su parte, englobada en la industria manufacturera, las diversas actividades agroindustriales crecen a tasas diferenciadas. Entre las más dinámicas (tasas del orden del 8% entre 1979 y 1995) destacan las frutas y legumbres, alimentos diversos y alimentos para animales.

Cabe señalar que las bebidas no alcohólicas, tiene una fuerte expansión a partir de la instalación de plantas procesadoras de jugos especialmente de manzana; (crecen 5,7% entre 1987 y 1995).

Gráfico 6

EVOLUCIÓN PIB INDUSTRIA MANUFACTURERA Y AGROPECUARIO-SILVÍCOLA

(MM \$ de 1986)



Fuente: Banco Central. "Anuario de Cuentas Nacionales".

Por su parte la vitivinicultura, la cual estuvo fuertemente deprimida, en los últimos años está reinsertándose con fuerza en el mercado externo. Situación similar, se aprecia en la refinería de azúcar, la cual, luego de la crisis, adquiere un nuevo dinamismo; entre 1987 y 1995, ha crecido al 5,6%; esta reactivación, adquiere especial relevancia, dado el vínculo dependiente con la actividad remolachera, en la cual, la presencia de la pequeña agricultura es de significación (Tejo 1998).²⁹

2.2 Evolución de la inversión

El sector agropecuario-silvícola evidencia un bajo nivel de inversión comparado con la tendencia de la economía en su conjunto, en la cual, se aprecia un alza marcada, ambas expresadas en Formación Bruta de Capital Fijo como porcentaje de los PIB Nacional y Agrícola. Entre 1974-1983 la inversión representa en promedio 9,5% del valor agregado, reduciendo a un 8,5% entre 1986/1989 y a un 5,6% desde 1990 a 1995,³⁰ (gráfico 7).

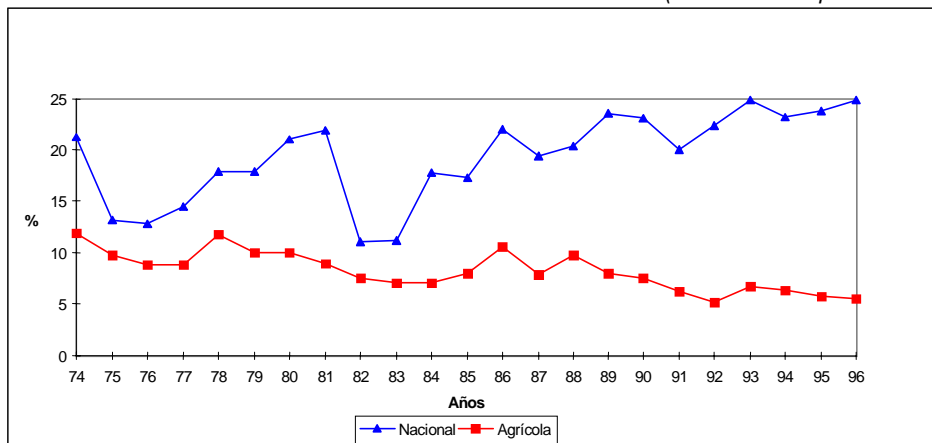
El comportamiento de la inversión subsectorial conduce a que disminuya su participación relativa en el total nacional pasando de un 5,6% en 1974 a un 4,4 y un 1,2% 1985 y 1995 respectivamente.

El subsector frutícola es el de mayor dinamismo, con inversiones que alcanzan entre 1985 y 1989 al 15,2% del valor agregado frutícola. Esta cifra se vincula al desarrollo acelerado de nuevas plantaciones, las cuales, vienen creciendo a una tasa del 7%, en el marco propicio de expansión externa de la actividad. Entre 1990 y 1995, la inversión en la fruticultura, disminuye de ritmo y alcanza un promedio del 6,4% del PIB del rubro, lo cual es coherente con el menor ritmo de incremento de las plantaciones las cuales ese período crecen a un uno por ciento anual, incluso disminuyendo en algunas especies como uva de mesa, duraznero y kiwi.

En contraste, las inversiones agrícolas, evidencian un perfil bajo, en torno al 5,5% anual, similar situación se da en el subsector ganadero, ambos subsectores, cuyas actividades, se ven más afectadas por las políticas de apertura y cambio estructural.

²⁹ Tejo Pedro "Convergencia macro y microeconómica en el dinamismo de la agricultura chilena". Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, 1998.

Gráfico 7
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO NACIONAL Y AGRÍCOLA
 (Como % de respectivos PIB)



Fuente : Banco Central. "Anuario de Cuentas Nacionales, 1997".

Situación diferente se manifiesta en la industria manufacturera, en la cual la FBCF, crece entre 1985 y 1995, a un 16%, incrementando su participación en el total de la inversión nacional del 40 al 60%. Las clases industriales en las que se inscribe la agroindustria, presentan diferenciados grados de dinamismo. En los años previos a la crisis, en la mayoría de las subramas, los niveles de inversión fueron inferior al 6%; sólo destacan, el grupo de lácteos con un 9,2%, las bebidas malteadas con 14,5%, y la de carnes con un 19,7%.

A partir de 1984, las frutas y legumbres procesadas crecen, en 1985/1989, al 9,3% y entre 1990 a 1995 al 24,8%; la industria láctea, a una tasa de expansión del 8,6% y 18,4% en los períodos indicados y la vinícola, presenta cifras del 11 y 14,7% en ambas etapas. Por su parte, el subsector jugos de frutas, manifiesta, entre 1990 y 1995, una tasa de expansión del 12,1% anual. Otras subramas, como la molinería, crecen a una tasa notablemente menor, del orden del 4 a 5,5%.³¹

Según el reciente trabajo citado, el impulso en la inversión agroindustrial que se evidencia a partir de mediados de los ochentas, esta condicionado por los resultados satisfactorios previos de la producción. Es el crecimiento del producto, acompañado por inversión "blanda", el que induce a los agentes económicos a intensificar la inversión (FBCF), lo cual implica que en esa etapa se está utilizando capacidad instalada que estaba ociosa (Tejo 1998).

3. El progreso técnico

La intensidad de difusión del progreso técnico, ha estado asociada a la heterogeneidad de las empresas agrícolas y a su inserción en las cadenas productivas y a los circuitos comerciales. En efecto en aquellos rubros en los cuales existe un efecto sistémico, la incorporación de tecnología ha sido más dinámica, de punta, y más persistente en el tiempo. Adicionalmente, se reducen los diferenciales de productividad entre los distintos tipos y tamaños de empresas. En tanto en aquellos sistemas con mercado incompletos y segmentados, se ha acentuado la diferencias y los rezagos en la incorporación de innovaciones.

La evolución positiva de los rubros frutícolas, y la mantención de la producción en algunos cereales y el alza significativa en otros, pese a las persistentes disminuciones de superficie, dan cuenta

³⁰ Banco Central de Chile; "Cuentas Nacionales de Chile 1974-1985" y "Anuario de Cuentas Nacionales 1997".

³¹ Tejo Pedro Op. cit. pág. 24.

de incrementos sostenidos en la productividad física, lo cual se vincula a las fuentes de generación de tecnología, a las formas como se han transferido y los mecanismos en que los agentes las han asimilados en sus unidades productivas.

Los sectores frutícola, agroindustrial y forestal, han incorporado tecnología de punta en todas las fases de la cadena agroexportadora. Se ha demostrado capacidad de generar productos de calidad a partir de patrones de eficiencia productiva asimilables a los niveles internacionales, con la salvedad de que el impacto ambiental no ha sido suficientemente evaluado.

No podría entenderse el desarrollo del sector frutícola, sólo a partir de un entorno favorable de precios y de ventajas estacionales, sino que, necesariamente, se debe visualizar el conjunto de factores convergentes, y acumulativos en el tiempo, que han desencadenado efectos positivos variados en cada uno de los componentes del sistema.

En efecto, la dinámica incorporación de variedades, generadas en California, encuentra un "nido de conocimientos" que las acoge. Estos, se habían venido generando, a partir de la década del sesenta, en un proceso sostenido de formación de cuadros altamente calificados por parte del Estado, a través de la Universidades, especialmente de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile, y a través del programa de becados del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). En forma paralela, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), formula un Plan Frutícola (fines de los sesentas), en cuyo marco, se efectúan los primeros estudios respecto al comportamiento de las distintas especies y variedades en la cadena de frío. Como parte del citado Plan, se construye, las primeras centrales frutícolas (empacadoras, seleccionadoras y frigoríficos) de alcance regional.

A nivel de la producción primaria, el INIA, a partir de 1965, emprende un conjunto de investigaciones orientadas al manejo agronómico de los huertos, en un amplio espectro temático: distancia de plantación, riego, fitopatología, manejo de nutrientes, control de plagas y malezas, riego y aplicación de hormonas, desempeñando un rol importante en la recomendación para la introducción de nuevas especies y variedades, y en el caso del arándano, hace directamente las primeras distribuciones de plantas. Por su parte, la Universidad de Chile, ha retomado las investigaciones iniciadas por CORFO especialmente en el manejo de postcosecha.

Actualmente, desde 1980, con la incorporación de la biotecnología en sus programas de investigación, el INIA esta en condiciones de dar un nuevo apoyo al progreso técnico del sector, en particular en la certificación de plantas libres de virus.

El impulso de fomento iniciado por el Estado, es retomado y potenciado por los diversos agentes de la cadena agroexportadora. El sector industrial actúa en el área de los insumos de embalaje y acondicionamiento para el transporte, con nuevos diseños y materiales, atendiendo los requerimientos específicos de cada mercado, (por ej: cajas de madera de 8,2 kilos para USA o de cartón y de 5 kilos para la Unión Europea, entre otros). A su vez, el transporte terrestre, marítimo y aéreo, apoya incorporando mejores sistemas de frío y su control, generalizándose el uso de contenedores y modernizándose los sistemas de carga tanto en los packing como en los puertos.

Sin duda, el aporte del Servicio Agrícola Ganadero, en los controles y certificación fitosanitaria, así como en la adecuación permanente de las normas exigidas en el uso de los agroquímicos, ha jugado un rol de gran utilidad.

A este conjunto de factores, se suma los permanentes mejoramientos en la gestión de las empresas frutícolas. Cabe destacar además, que se ha venido formando un personal operario, altamente calificado, con significativa presencia de mujeres, el cual es responsable de tareas delicadas y sensibles (raleo, cosecha, selección, embalaje) que tienen una gran incidencia en la obtención de un producto de calidad óptima.

En el ámbito de la operatoria del sistema en su conjunto, existen esfuerzos permanentes por mejorar la logística de las actividades en los huertos, packing, transporte interno y externo así como en los tramites administrativos al nivel de entidades oficiales y de despacho aduanal.

También, se han establecidos sinergismos regionales. Así por ejemplo, la introducción de variedades con potencial exportable, especialmente uva de mesa, en las Regiones III y IV exigió una alta eficiencia en el aprovechamiento del agua, recurso escaso, lo que obligó a la introducción de riego por goteo o microaspersión, tecnología que, gradualmente, se ha venido extendiendo a otras zonas del país.

Un rol determinante, no ajeno a conflictos por la disputa del excedente, han jugado las grandes empresas exportadoras. En efecto, el vínculo con los productores, vía contrato, ha incluido un paquete tecnológico que ha permitido difundir y homogeneizar el progreso técnico. A la asistencia obligada que recibe el productor por parte de la exportadora, se suma aquella otorgada en forma directa por profesionales del INIA, Universidades e INDAP.

También ha fortalecido la difusión del progreso técnico, las empresas proveedoras de agroquímicos y maquinarias, filiales de corporaciones transnacionales, las cuales, están constantemente ofreciendo al productor nuevos insumos, equipos e instrumentos, los cuales en general han sido eficaces.

Se ha calculado la frecuencia de sustitución de variedades de las principales especies. Se consideraron 14 años de exportaciones, determinando la estructura varietal para cada especie en cada temporada. Se fijó un nivel de 3%, como umbral para dar categoría de “nueva” a una variedad. Significa que para que una variedad se considere nueva, debe haber adquirido esa importancia relativa en el total embarcado en una temporada.³²

Cuadro 7

CHILE: RENOVACIÓN DE VARIEDADES FRUTÍCOLAS

Especies	Nº de años	Nº de Var.	Nueva	+ 60%	+ 50
Uva de mesa	14	36	4	3	4
Kiwi	10	3	1	1	1
Manzana Roja	14	26	6	3	6
Manzana Verde	14	7	0	1	2
Nectarines	14	36	9	10	15
Ciruelas	14	27	7	5	9
Peras Europeas	14	15	3	2	6
Peras Asiáticas	9	3	3	2	4
Duraznos	14	28	7	6	10
Damascos	13	7	2	3	6
Cerezas	14	8	2	3	6
Paltas	12	6	0	1	0

Fuente : Calculado sobre cifras de la Asociación de Exportadores.

Aún cuando se aprecia una alta concentración de variedades en uvas, manzanas, peras y una menor concentración en nectarines, duraznos y ciruelas, se constata una dinámica entrada de nuevos materiales, lo que indica una gran apertura y agilidad empresarial por acceder a las nuevas tecnologías.

Sin embargo, existe preocupación, en las empresas viveristas que representan a las casas generadoras, por el sistema de protección de los derechos del obtentor, el cual, no está operando con la eficiencia que se requiere, lo que podría conducir a un retraso en la introducción de variedades de punta. Así, Chile podría estar saliendo tarde al mercado con los materiales que se están produciendo a escala internacional, los cuales, como se sabe, están cada vez más sujetos a pago de royalty en el marco de nueva legislación internacional de protección de los creadores.

En el modelo de desarrollo frutícola chileno, se optó en forma excluyente, por la adaptación de tecnología en un renglón esencial, cual es, las variedades, las cuales han sido importadas. Como se indicó, la política fue excluir al INIA, de aquellos ámbitos en los cuales el sector privado tenía capacidades, quizás por una falta de visión de futuro, pese al gran aporte en divisas de la actividad, no se ha efectuado genética en frutales en el país.

³² Klingenberg C. y Portilla B. “Base para una política tecnológica sectorial”, en elaboración INIA 1998).

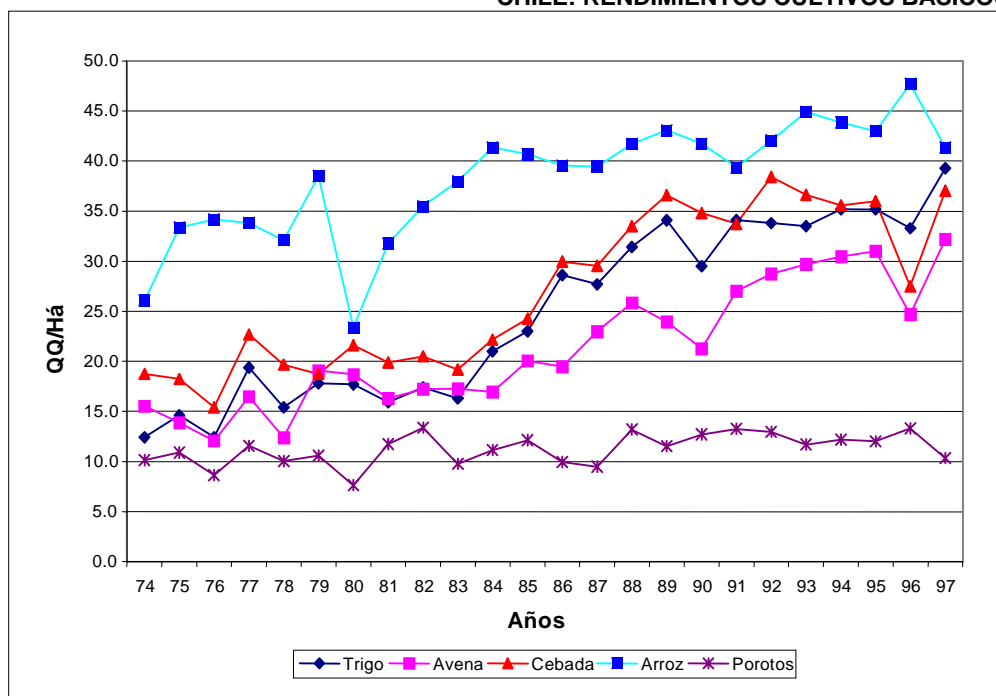
Se ha demostrado que la liberación de una nueva variedad atrae sustantivas utilidades, durante el periodo en que “está sola” en el mercado, en tanto los demás oferentes necesariamente entrarán a competir en forma rezagada, dado el tiempo que transcurre hasta que la variedad se difunde y se generen volúmenes de importancia en el resto de los países.

Un alcance adicional: en la medida de que los sistemas de generación y transferencia tecnológica a nivel mundial, responden cada vez más a una lógica de apropiabilidad de las innovaciones, y obtención de beneficios, los efectos en el ámbito de la propiedad intelectual se harán más nítidos, y el costo por pago de Royalty deberá incorporarse en forma sistemática en las nuevas plantaciones. Será ineludible fortalecer los sistemas nacionales de protección de los derechos del obtentor. El sector frutícola chileno puede enmarcarse en la denominación de cluster con un grado avanzado de madurez, el cual se empieza a integrar a principio de los años setentas hasta la fecha (ver gráfico 9).

En los cultivos sustitutivos de importaciones, especialmente en cereales y leguminosas de grano, el peso del desarrollo tecnológico, ha estado en el Instituto de Investigaciones Agropecuarias, cuyos trabajos en mejoramiento genético durante más de 40 años, ha permitido poner a disposición del productor un gran número de variedades. Esto ha significado, por ejemplo, que más del 70% de la superficie sembrada con trigo para pan, se efectúe con variedades INIA así como el 90% del trigo candeal, el 95% en arroz, cebada y avena; el 80% de frejoles, el 100% de lentejas y garbanzos; además, variedades de papas, cebollas y ajos. En forrajeras, la variedad de trébol rosado generada por el Instituto hace 20 años aún predomina por sus cualidades nutritivas y agronómicas.

Como sabe, el potencial genético representa el factor básico para la obtención de altos rendimientos, una vez que los cultivos reciben los demás ingredientes del paquete agronómico, especialmente fertilizantes.

Gráfico 8
CHILE: RENDIMIENTOS CULTIVOS BÁSICOS



Fuente: Elaborado sobre cifras de ODEPA

Como se aprecia en el gráfico 8, la expansión de los rendimientos es notoria. Además de obtener una mayor productividad por hectárea, la selección de las variedades tiene otros objetivos simultáneos: resistencia a los patógenos y mejorar la calidad industrial. El menor uso de pesticidas, no sólo incide en los costos, sino también en la protección del medio ambiente. Si bien, no todo el impacto es atribuible al factor genético, en los demás componentes del manejo agronómico (suelos, fertilización, control de plagas y malezas entre otros) también los trabajos de dicha entidad han sido de gran importancia.

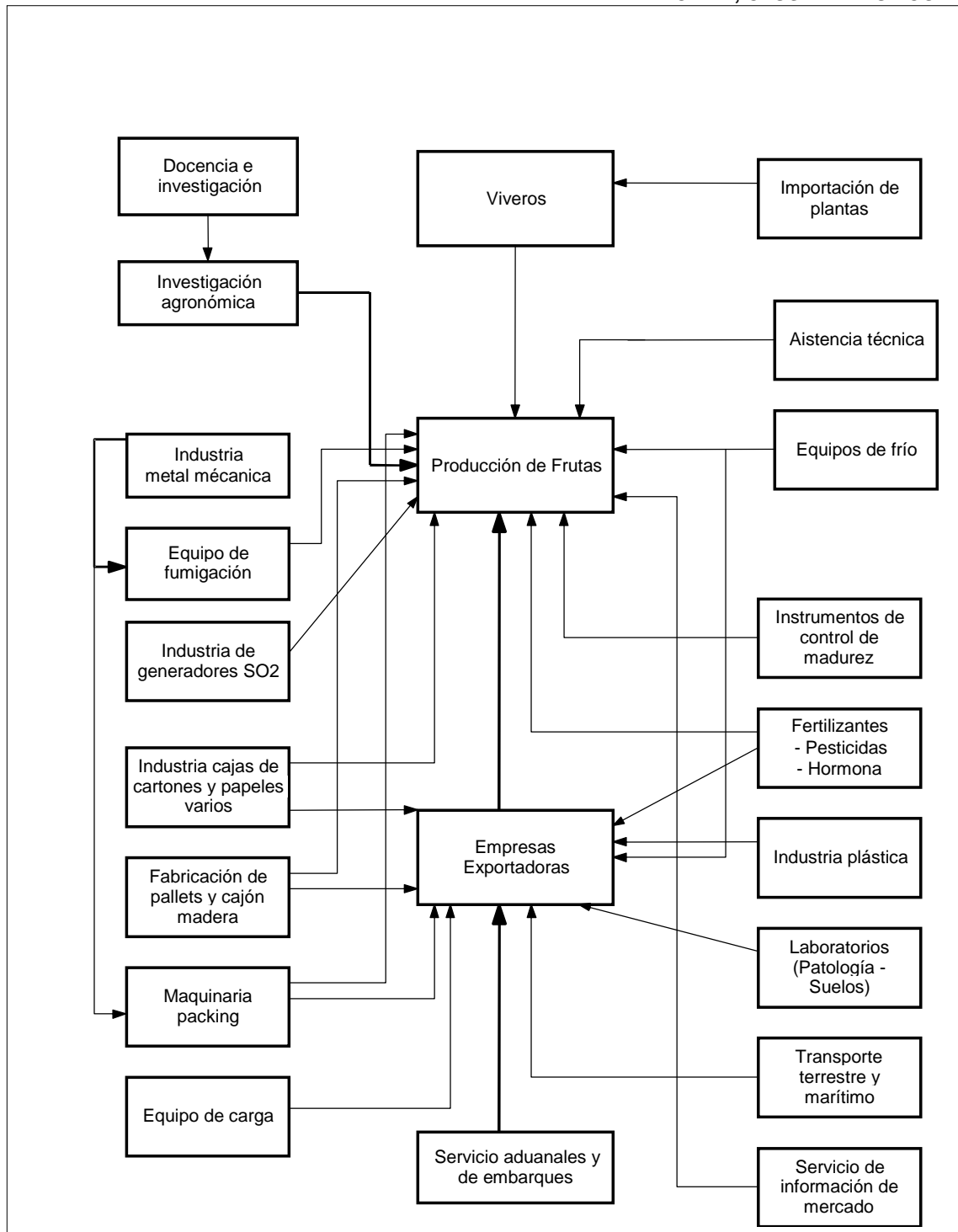
A partir de una producción base estimada, proyectando los rendimientos sin variedades INIA, se calculó el impacto histórico en los principales cereales atribuyendo al efecto INIA el 45% de los incrementos en los rendimientos. Dicha cifra es conservadora, dado que estándares internacionales, atribuyen al factor genético, más del 50% del impacto en la productividad. A modo de ejemplo, se señala el caso del trigo. Se aprecia el área entre las curvas de producción base y la obtenida realmente

Según se puede apreciar en el gráfico 10, el área comprendida entre ambas curvas, refleja el impacto derivado de la introducción de nuevas variedades. Su expresión en flujos anuales de toneladas y dólares, permite medir, con nitidez, la rentabilidad de la inversión en mejoramiento genético y en transferencia tecnológica.

La transferencia de conocimientos e insumos hacia los agentes productivos, se ha dado bajo diversas modalidades. En el caso de la cebada y el arroz, existe un convenio de vinculación tecnológica con la industria, la cual, recibe semillas básicas por parte del INIA, las multiplica y atiende a los productores con los cuales tienen contratos de suministro. En el caso del trigo para pan y la avena, opera vía circuitos comerciales sin mayor integración por parte de la industria. Diferente es el caso del trigo candeal, cuya industria aporta a la investigación y por exigencias de calidad, induce a que los productores usen un paquete tecnológico similar

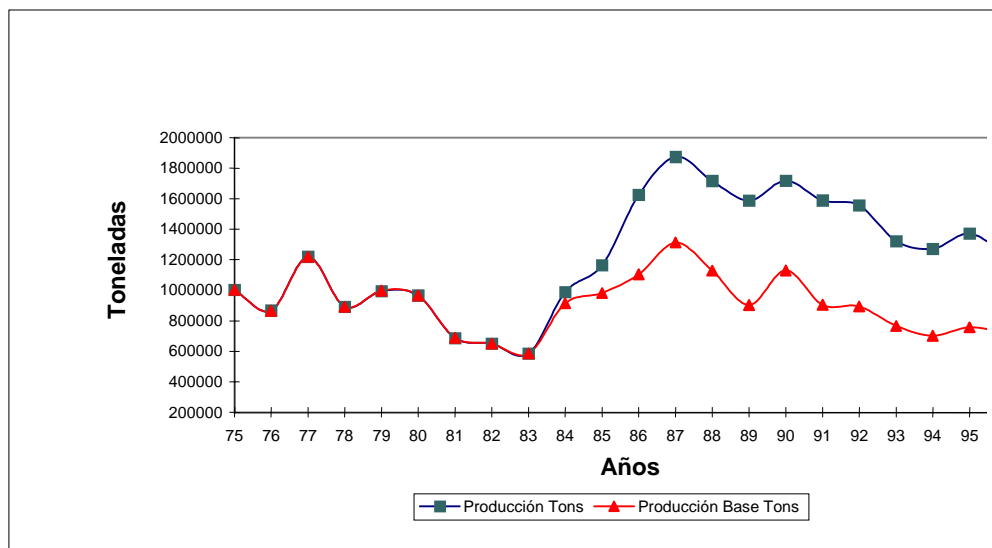
En la difusión del progreso técnico, un componente importante ha sido el sistema nacional de certificación de semillas operado por el Servicio Agrícola Ganadero y la Asociación Nacional de Productores de Semillas (ANPROS).

Gráfico 9
CHILE, CLUSTER FRUTÍCOLA



Fuente: Elaborado por Portilla, Belfor. INIA, 1999

Gráfico 10
**ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LA INVESTIGACIÓN (INIA)
 EN MEJORAMIENTO MANEJO PARA EL RUBRO TRIGO**



Fuente: INIA, Gerencia de Producción y Comercialización de INIA; (documentos de trabajo), sobre cifras oficiales de ODEPA.

En general, el uso de semilla certificada, así como de los fertilizantes y en menor medida los pesticidas, ha estado estrechamente asociado a las expectativas de rentabilidad. En los periodos de crisis el productor siembra su propia semilla o la obtiene por canales informales. Se aprecia que en los ciclos agrícolas 1982/1983 y 1983/1984 el uso de semilla certificada alcanzó los más bajos niveles históricos (cuadro 8).

El caso del frejol seco para consumo interno, tomado como ejemplo entre las leguminosas de grano, en un 50% se cultiva en explotaciones menores a 20 hectáreas y en un 52% en condiciones de secano. Se aprecia el bajo uso de semilla certificada, factor que incide, entre otros, en el casi nulo mejoramiento en los rendimientos. La baja tasa de renovación de semilla ha implicado un deterioro de las características genéticas, en particular en su susceptibilidad a enfermedades virosas.

La pequeña agricultura en condiciones de riego asimila bien el progreso técnico. Al analizar los rendimientos según tamaño de las explotaciones y compararlos en condición de riego y secano, se aprecia un comportamiento diferente. En efecto, en el caso del trigo, por ejemplo, en condiciones de riego, no se aprecian diferencias significativas en los rendimientos según tamaño de los predios. En tanto, en condiciones de secano, a partir del estrato mayor a 100 hectáreas, se aprecia un diferencial de productividad importante respecto a los de menor superficie (gráfico 11).

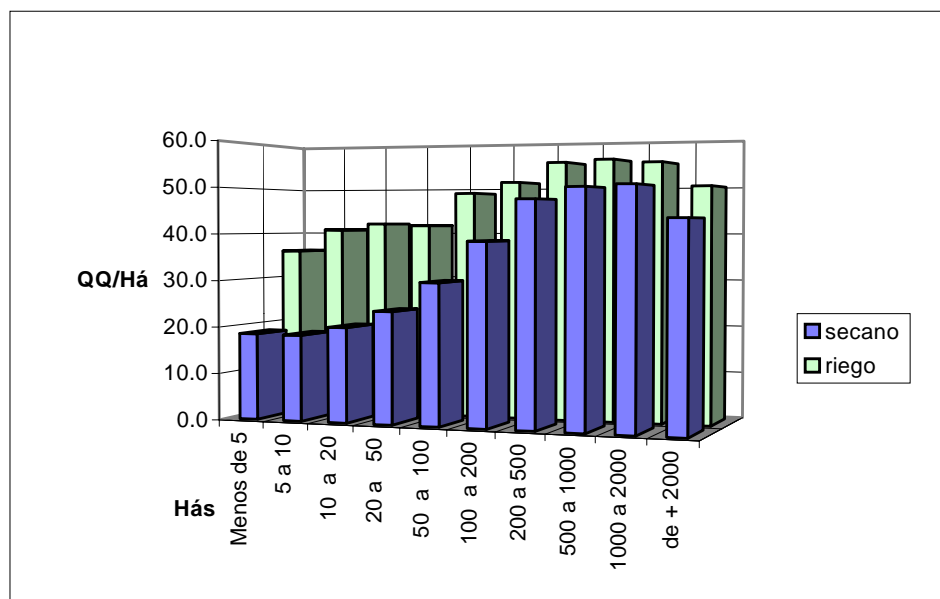
El gráfico 12 es elocuente y permite visualizar las distintas pendientes con que se mueven los rendimientos conforme se crece en el tamaño de los predios en ambas condiciones de riego.

Cuadro 8
USO DE SEMILLA CERTIFICADA
(Porcentaje de la superficie sembrada)

Años	Trigo	Avena	Cebada	Arroz	Porotos	Papas
1975-1976	27,81	4,77	41,52	96,20	0,74	2,22
1976-1977	24,51	1,31	21,35	55,59	3,12	1,21
1977-1978	32,90	2,40	48,83	13,03	5,30	1,80
1978-1979	13,10	0,86	44,52	10,36	5,94	1,02
1979-1980	15,41	3,27	60,00	11,76	2,34	1,42
1980-1981	11,55	3,27	31,63	3,16	1,79	2,63
1981-1982	6,18	0,43	33,75	15,99	2,83	2,96
1982-1983	11,26	0,60	58,47	33,43	3,22	2,54
1983-1984	7,64	3,38	46,89	23,49	1,10	2,77
1984-1985	17,59	1,98	67,66	21,70	1,24	4,00
1985-1986	16,06	8,43	74,07	22,70	1,31	7,41
1986-1987	17,30	3,44	62,00	11,27	1,69	5,76
1987-1988	64,13	8,89	34,93	15,69	2,64	3,53
1988-1989	29,78	8,98	67,73	18,66	2,79	2,90
1989-1990	24,62	11,45	66,09	28,47	0,55	4,19
1990-1991	36,81	7,05	25,67	37,26	0,82	3,83
1991-1992	27,92	10,36	47,83	15,56	1,26	3,79
1993-1994	36,13	11,69	52,34	12,69	0,76	3,45
1995-1996	46,35	10,32	82,83	14,32	0,35	3,23
1996-1997	23,48	9,89	53,16	11,35	0,96	2,17

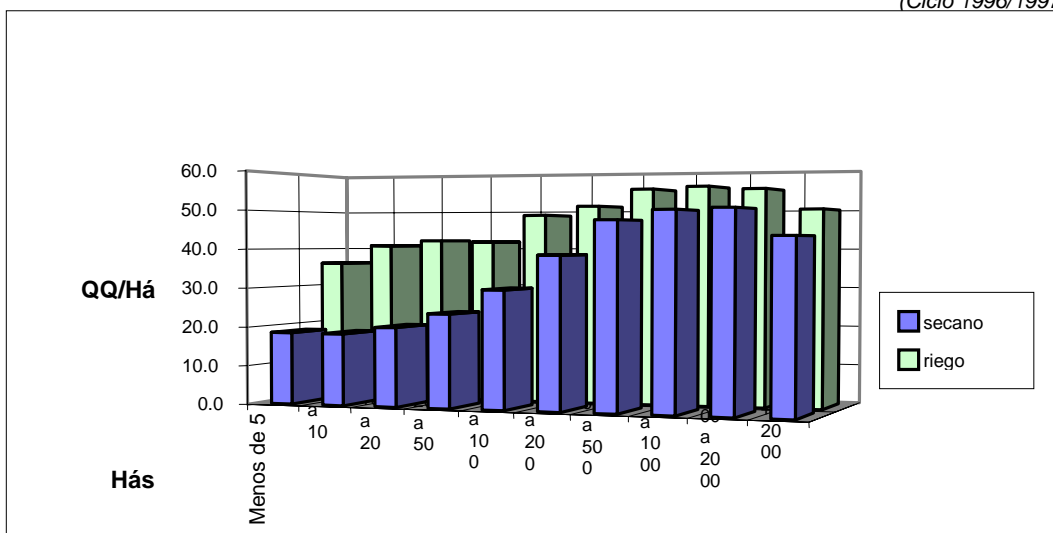
Fuente : Elaborado sobre cifras de ODEPA y del SAG.

Gráfico 11
TRIGO BLANCO: RENDIMIENTOS SEGÚN ESTRATOS
(Ciclo 1996-1997)



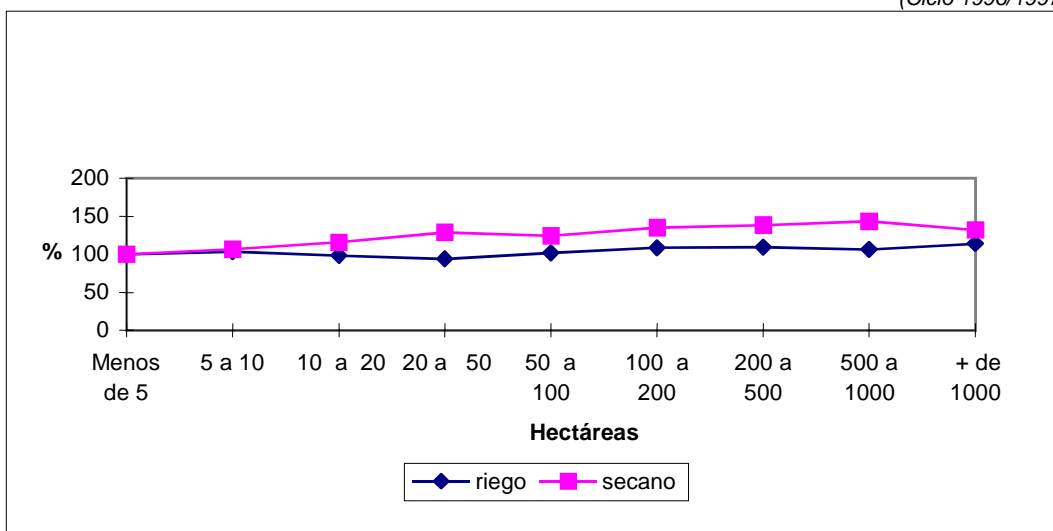
Fuente: Elaborado sobre cifras del INE. "Censo Agropecuario 1997".

Gráfico 12
TRIGO BLANCO: ÍNDICE DE RENDIMIENTO SEGÚN ESTRATOS
 (Ciclo 1996/1997)



Fuente: Elaborado sobre cifras del INE "Censo Agropecuario 1997".

Gráfico 13
REMOLACHA: ÍNDICE DE RENDIMIENTO SEGÚN ESTRATOS
 (Ciclo 1996/1997)



Fuente: elaborado sobre cifras del INE "Censo Agropecuario 1997".

En el caso de la remolacha, gráfico 13, se aprecian tenues diferenciales de rendimientos, según tamaño de los predios, dado que la industria exige la aplicación de un paquete tecnológico que incluye desde la semilla, y además, se otorga supervisión directa de campo. Las principales innovaciones tecnológicas dicen relación con el cambio de semilla multigérmica a monogérmica, un acelerado nivel de mecanización (8 al 55% de la superficie entre 1993 y 1998 y metas de un 80% al 2001), con el consiguiente menor uso de jornadas hombre. Adicionalmente, el cultivo de la remolacha, permite mejorar los resultados del cultivo que le sucede en la rotación.

Similar situación se ha evidenciado en las hortalizas para pasta (tomate) y congelados (maíz dulce, poroto verde, y granado, arvejas, habas, brocoli, entre otras), en las cuales, las exigencias de calidad industrial, conducen a un mejoramiento tecnológico y a difundir en forma más homogénea el progreso técnico.

También es interesante destacar que en el trigo candeal, aunque no existe un vínculo permanente de contrato, el hecho de que la industria exija un mejor manejo agronómico, en particular un uso casi permanente de semilla certificada, conduce a reducir los diferenciales de rendimientos entre las pequeñas y grandes explotaciones.

El sistema nacional de generación y transferencia de tecnología ha tenido transformaciones significativas. El retiro persistente del financiamiento directo por parte del Estado desde 1979, ha obligado al INIA a cambiar su política. Desde una Institución abierta, donde se consideraba parte de la misión institucional, la entrega casi gratuita de conocimientos, servicios e insumos, en la actualidad se ve obligada a asumir un nuevo enfoque: “primero se protege la tecnología y luego se transfiere”. Esta transferencia, se efectúa cada vez más, bajo una modalidad comercial.

Paralelamente, según se explicó, como las políticas se orientan a incentivar la demanda tecnológica por la vía de los fondos concursables, con un componente de subsidio estatal, el INIA compite con otros institutos y universidades.

Por su parte, los agentes privados, especialmente en aquellas tecnologías apropiables y patentables, adquieren un rol determinante especialmente en los híbridos de maíz, en semillas de hortalizas y forrajeras, frutales, aves y cerdos. En este ámbito, las filiales de empresas transnacionales han asumido un rol de gran significación.

En el marco de este desarrollo, se plantean algunos temas que son de actual preocupación de la industria, y en los cuales los países en desarrollo, como Chile, no siempre tienen la claridad y el conocimiento como para incorporarse al debate o enfrentarlos con una política coherente, entre estos, cabe mencionar: variedades esencialmente derivadas, el acceso a los recursos genéticos y el tema de las variedades transgénicas todos temas, cruzados por el de la protección de la propiedad intelectual.

Chile suscribió el acta UPOV de 1978 y su participación en la OMC obliga al país a atender los acuerdo que emanan de tales convenios. El sector público actúa en este tema a través del Servicio Agrícola y Ganadero, dependiente del Ministerio de Agricultura. Por su parte el sector privado, en el marco de la Asociación Nacional de Productores de Semillas, creó hace tres años el Comité de Obtentores, el cual ha venido desarrollando un plan de acción que contempla varios frentes: actividades divulgativas asociando el desarrollo tecnológico al funcionamiento eficaz de un sistema en que se respete la propiedad intelectual; capacitación de abogados; tareas de coordinación con el sector público; vínculo con instituciones similares de otros países y apoyando las acciones legales que las empresas afectadas han emprendido ante los tribunales. Sin embargo, pese a los persistentes esfuerzos, aún los resultados son insatisfactorios.

Sin duda, que la evolución de la política del país en este tema, así como los urgentes perfeccionamiento en sus sistemas de operación y control, tendrán una incidencia significativa en el acceso a nuevas tecnologías, y por tanto, en la capacidad competitiva del sector.

4. Inserción diferenciada en rubros, regiones y agentes

4.1 Los rubros dinámicos

La apertura y reformas, obligan a los agentes productivos a alinearse forzosamente según las capacidades y flexibilidades de sus recursos, generándose dinanismos claramente diferenciados con desequilibrios en rubros, regiones y agentes. La fruticultura, la industria forestal y la agroindustria se

adecuan a las reformas y ajustes y a las nuevas condiciones de apertura y se insertan con dinamismo en el modelo exportador.

En términos de la inserción externa, las exportaciones tienen un crecimiento importante del 14,5% anual entre 1974 y 1980 (300 a 780 millones de dólares de 1980) basadas en los embarques forestales, frutícolas y agroindustriales, año a partir del cual, y hasta 1983 pierden dinamismo bajando a 570 millones de dólares.

Cuadro 9
CHILE EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR AGRÍCOLA: 1974-1997
(MM en dólares de 1980)

	1974	1980	1981	1983	1984	1989	1990	1996	1997
Agrícolas	40,1	75,6	63,6	29,8	45,0	101,8	92,3	126,5	129,5
Frutícolas	32,6	168,7	182,0	195,3	254,0	442,1	555,1	945,7	908,4
Pecuarios	9,9	36,9	26,7	23,4	25,2	24,1	19,1	18,6	18,8
Agroindustriales	15,1	93,3	67,6	40,0	47,8	217,2	202,2	654,3	539,2
Bebidas	6,4	21,4	15,4	9,6	11,8	29,6	55,8	227,3	322,3
Forestale	201,0	391,0	322,3	273,8	305,3	587,3	623,2	1084,8	1158,8
Exportaciones	305,0	786,9	677,6	571,9	689,0	1402,1	1547,6	3057,2	3077,1
Importaciones	858,4	799,0	754,4	470,2	401,2	230,7	274,1	877,0	892,8
Balanza agrícola	-553,4	-12,1	-76,7	101,7	287,7	1171,4	1273,5	2180,3	2184,3

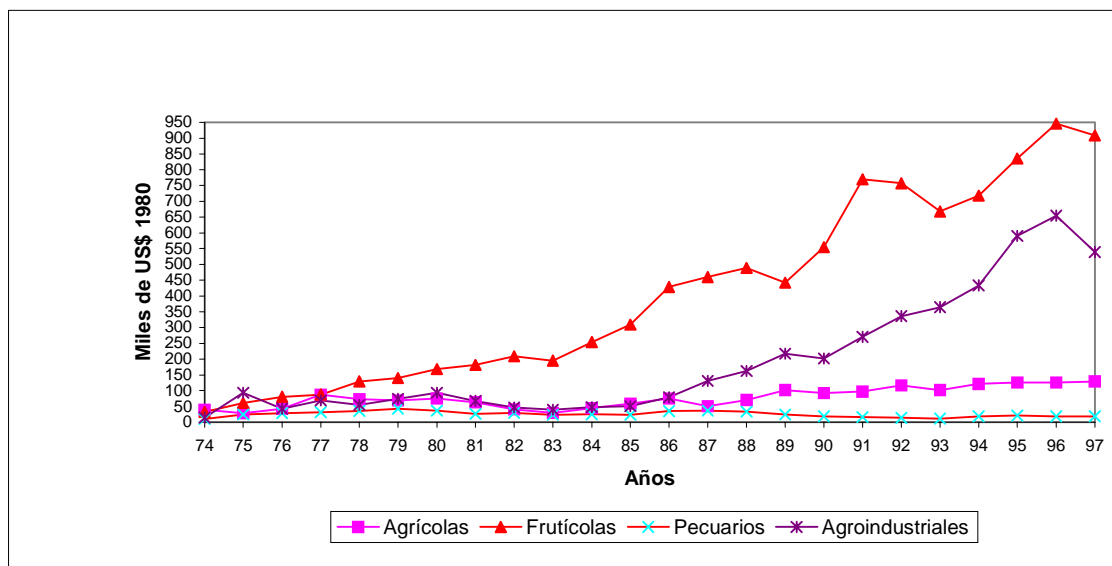
Fuente : Banco Central de Chile y ODEPA.

Respecto a las importaciones, en el mismo período, aunque se reducen a una tasa del 1% anual, pero a partir de un monto de más de 800 millones dólares en 1974, el saldo de la balanza agrícola es negativo en la mayoría de los años del período, generándose un saldo positivo de poca relevancia, sólo en 1983, derivado de la drástica caída de las importaciones. Así, el aporte de la balanza comercial agropecuaria, a la reducción del déficit en cuenta corriente, el cual venía acentuándose en forma acelerada, es prácticamente nulo (cuadro 9).

Según lo indican la cifras del cuadro 9, a partir de 1985 y hasta 1989, las exportaciones crecen a una tasa anual del 12,6%, siendo un período dinámico para los rubros frutícolas, agroindustriales y forestales, en tanto los productos pecuarios evidencian un retroceso. Las frutas ganan mercados, las ventajas de contraestación son evidentes, y los embarques se expanden a tasas crecientes durante los 24 años analizados. Sin embargo, la expansión anual de 19% entre 1974 y 1983, (33 a 195 millones de dólares), darán paso a una más moderada de 9,6% entre 1984 y 1989, para disminuir 1990 y 1997 a una tasa del 6,3% anual. Las uvas, manzanas, peras, carozos y kiwis componen el grueso de la oferta (gráfico 14).

La presión de la oferta exportable chilena, que pasa a representar la principal exportación del hemisferio sur (45% de los volúmenes de uvas, manzanas y peras), unido al errático comportamiento de la demanda de algunos mercados que se insinuaban con gran potencial, como México y los países asiáticos, han debilitado el crecimiento y afectado la rentabilidad.

Gráfico 14
CHILE: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES 1974-1997



Fuente: Banco Central y ODEPA.

Por su parte, los productos agroindustriales se acomodan bien y se expanden. Entre 1974 y 1983 crecen al 10,2% anual, pese a experimentar la aguda crisis de 1983. Entre 1984 y 1997 crecen al 13,3% y son importantes en ello las pasas, ciruelas, manzana y mosqueta deshidratadas, las conservas de duraznos y los jugos de manzana. Emergen con gran perspectiva el concentrado de tomate, el pimiento deshidratado y la cebada malteada.

Si bien Chile, históricamente ha sido exportador de vinos de calidad media accediendo a precios más bien bajos en el exigente concierto internacional, hasta mediados de la década de los ochenta, los montos exportados en los mejores años (1979), apenas superaban los 30 millones de dólares anuales. Hubo también un período de crisis en el que se arrancaron más de 20 mil hectáreas de viñas. A partir de 1988, cuando se genera un espacio derivado problemas fitosanitarios en las plantaciones de California, los embarques evolucionan a tasas del 17% anual, alcanzando en 1997 más de 300 millones de dólares (US\$ de 1980).

Las exportaciones forestales, cuya base son las plantaciones de especies exóticas subsidiadas por el Estado, básicamente pinos y eucaliptos, tienen el peso del comercio exterior agropecuario-silvícola, en la etapa 1974-1983, representando casi el 70% del total, con un crecimiento anual del 3,1% anual. Su dinamismo se acentúa entre 1984 y 1989, y llega al 11,5% anual, para posteriormente entre 1990 y 1997, caer al 8,1% anual. La celulosa, que tuvo un alza del doble en los precios internacionales entre 1994 y 1995, junto a los rollizos, y la madera aserrada, constituyen sus componentes principales.

Visto en una perspectiva de 24 años la estructura de las exportaciones se hace más equilibrada, tanto en su composición por grandes grupos, como en su diversificación en productos y mercados (gráficos 15 y 16).

Gráfico 15

CHILE: ESTRUCTURA EXPORTACIONES SECTORIALES: 1974

(En dólares de 1980)

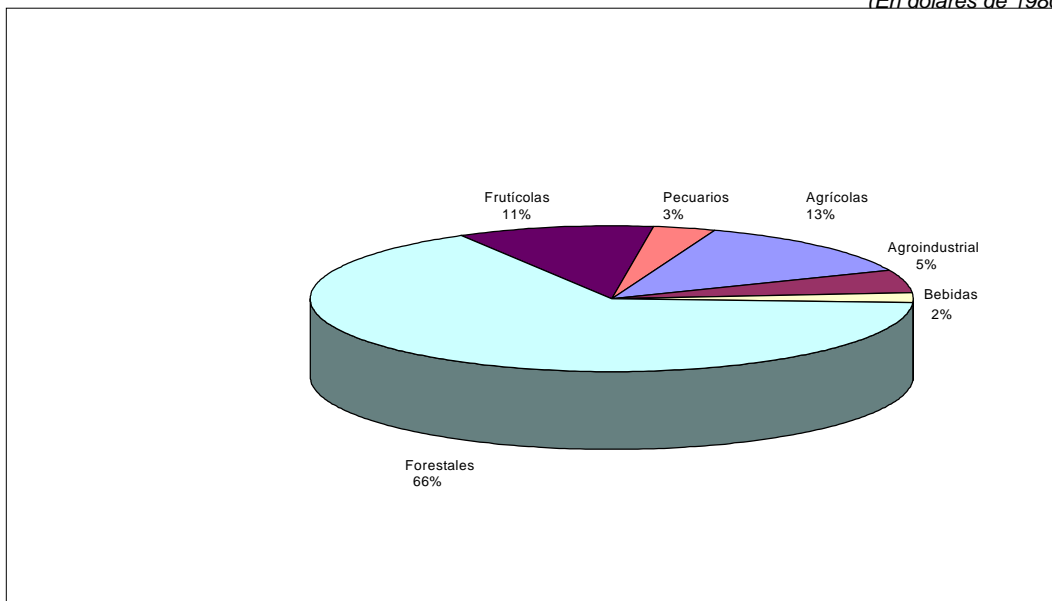
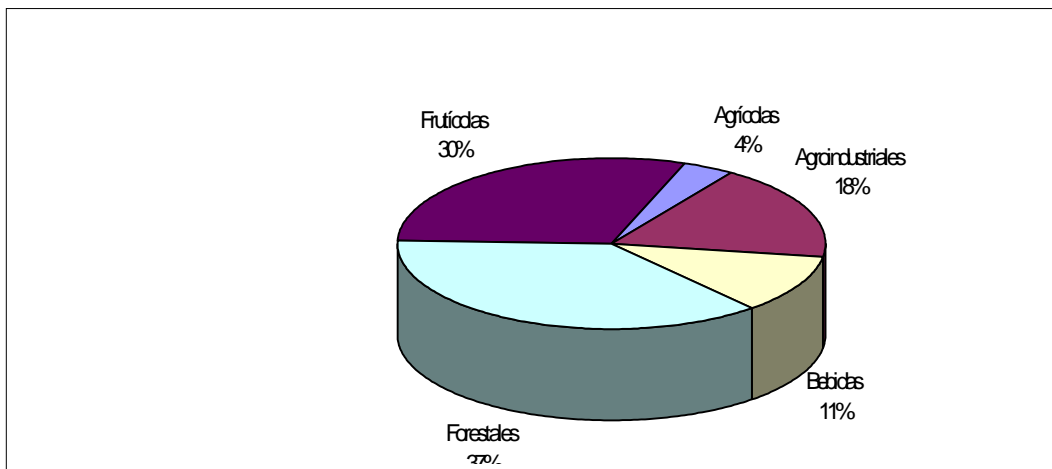


Gráfico 16

CHILE: ESTRUCTURA EXPORTACIONES SECTORIALES: 1997

(En dólares de 1980)



Fuente: Banco Central y ODEPA.

Se visualiza que la importancia relativa de los productos agroindustriales y vino se incrementa en conjunto, del 7 al casi el 30%, lo cual, resulta coherente con la dinámica de las inversiones en el periodo 1986-1995. Por su parte, las frutas incrementan sus importancias del 11 al 30%. Los de origen forestal, que daban cuenta del 66% del total en 1974, aún cuando disminuyen su importancia relativa, siguen representando en la actualidad un componente de peso en el total sectorial, con más de un tercio de las exportaciones totales.

Resulta interesante constatar, que los subsectores frutícola y forestal, que en conjunto, representan dos tercios de las exportaciones silvoagropecuarias, y que de alguna manera son símbolos exitosos del modelo exportador, jugó un rol importante en el impulso inicial, la acción del Estado. En el primero, con el Plan

Frutícola de Corfo, puesto en marcha a fines de la década de los sesenta, lo que indujo a la Universidad de Chile y el INIA a la formación de recursos humanos para disponer de un adecuado marco de desarrollo tecnológico. En el segundo, a partir de un programa de subsidio a las plantaciones que se inicia en 1976 y que a 1996 había representado un aporte acumulado del Estado de 160 millones de dólares.

También, los programas de fomento a las exportaciones no tradicionales, explicado en un apartado anterior, ayudan a los primeros envíos en varios renglones agroindustriales. A partir de ello, la empresa privada, en un contexto promisorio del mercado internacional y de las políticas de apertura y desregulaciones, le imprimirá el acelerado desarrollo que experimentarían posteriormente los flujos externos, (cuadro 10).

Cuadro 10
EVOLUCIÓN DE LA INSERCIÓN EXTERNA

Tasa a.a. %		
Evolución de las exportaciones	1974 – 1983	6.4
	1974 – 1980	14.5
	1981 – 1983	-9.8
	1984 – 1989	12.6
	1990 – 1997	8.9
%		
Exportaciones agr./total exportaciones	1974	8.5
	1980	16.7
	1989	21.4
	1997	25.1
1974-1997 tasa a.a. (%)		
Evolución según subsectores	Agrícolas	5.0
	Frutícolas	14.4
	Pecuarios	2.7
	Agroindustriales	16.1
	Vinos	17.7
	Forestales	7.1
	Total sector	10.1

Fuente : Calculado sobre cifras del Banco Central y ODEPA.

En años recientes, se aprecian síntomas de vulnerabilidad de las exportaciones ante crisis externas, lo cual obliga a estar constantemente buscando nuevas alternativas de productos y mercados, mejorando calidad y eficiencia en toda la cadena agroexportadora con el fin de no perder competitividad.

Según se aprecia en la clasificación siguiente, las principales exportaciones silvoagropecuarias de Chile dirigidas a los mercados de la OECD crecen con diferentes grados de dinamismo, esta se expresa en tasas acumulativas:

Mayor al 13% anual (mercados muy dinámicos)³³ : carne de pollo congelada, kiwis, paltas.

Entre el 8 y el 13% (mercados dinámicos): uvas, peras, carozos y berries frescos, hortalizas frescas excepto tomate, flores, pulpas y jugos de frutas, frutas y legumbres en conserva, vino, leguminosas, pasas y lácteos, harina fina y sémola de trigo.

Del 6 al 8% (mercados de dinamismo intermedio): manzanas frescas, ciruelas deshidratadas nueces, almendras, naranjas, mandarinas y limones, tomates frescos, papas frescas.

³³ CEPAL/GTZ/FAO “Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales.

Entre 0 y 6% 8 (mercados estancados): maravilla, raps, huevos para consumo, carne y lana de ovino, miel, despojos animales.

Crecimiento cero (mercados en retroceso): lana de oveja y conejo, maíz y cebada sin moler entre otros.

Ante tales mercados de diversos grados de expansión, la competitividad de las cadenas agroindustriales, en particular la capacidad de incorporación de tecnología en todas las fases, será fundamental.

4.2 Los rubros de menor dinamismo

Los cereales, leguminosas de granos y la carne han tenido que enfrentar el impacto de la apertura, son los que manifiestan un menor crecimiento y son los que se generan precisamente en las zonas de menores flexibilidad de los recursos para acceder a una reconversión productiva. Adicionalmente, la importancia de la pequeña agricultura en su producción es relevante.

Chile ha sido históricamente importador de trigo, maíz, arroz, leche en polvo, azúcar y aceite, además de los rubros provenientes de climas tropicales. Entre 1974 y 1983 en condiciones de apertura y precios internacionales con tendencia a la baja, las importaciones se mantienen en un rango de 500 a 700 millones de dólares anuales. En término de su estructura, los productos antes indicados, representan el 60% de esas cifras, los cuales en esta fase incrementan los montos: de trigo de 131 a 200 millones de dólares, el azúcar de 21 a 54 millones de dólares y el aceite de 32 a 60 millones de dólares, como se analizará más adelante, en tales rubros se deteriora drásticamente la producción interna.

Como se señaló, un conjunto de políticas tendientes a atenuar el impacto externo, aplicadas a partir de 1984, incentivó la producción local, alcanzándose, en el caso del trigo, niveles cercanos al autoabastecimiento. Los precios internacionales del cereal, que experimentan un alza, apoyan en el mismo sentido. Cultivos industriales, como la remolacha también se recuperan. En definitiva, entre 1984 y 1994, las importaciones decrecen, a una tasa de 8,8% anual. Sin embargo, a partir de 1990, retoman una expansión sostenida (15,4% anual) situándose en 1997 en un nivel de 2.110 millones de dólares de 1980. Productos tradicionalmente importados, como el trigo, alcanzan en 1997 un volumen de más de 600 mil toneladas, derivado de una reducción de un 35% de la superficie sembrada respecto a 1990. A lo anterior, se suma la entrada de carne de vacuno, particularmente de Argentina, que, entre 1991 y 1997, se incrementan 8 veces en tonelaje con montos del orden de los 140 millones de dólares al año. Similar situación se da en el arroz y maíz.

Así, nuevamente, se afecta la recuperación que había mostrado el saldo comercial agrícola en el período anterior, y en consecuencia, el aporte del sector a la cuenta corriente.

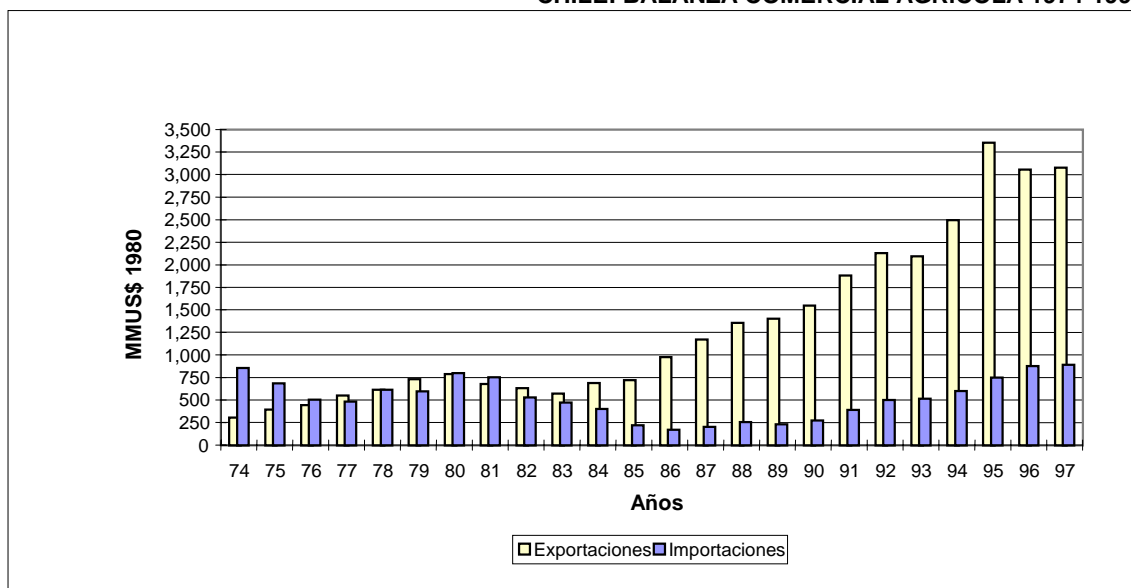
Con todo, también se generan exportaciones en productos de menor capacidad para insertarse en el modelo. Tienen su expansión más acelerada ente 1984 y 1989 (14,6% anual) representados principalmente por leguminosas de grano, tales como frejol de consumo y para semilla, lenteja y garbanzo que tradicionalmente eran exportados, y tuvieron un activo programa de fomento por parte de PROCHILE y ODEPA. Otros productos son las cebollas, ajos y espárragos.

En los rubros pecuarios, la lana de oveja, rubro tradicional, sostiene el crecimiento de las exportaciones experimentando alzas de precios de US\$1.700/ton en 1984 a US\$2.350/ton en 1988 para luego decaer en volúmenes y precios. El pelo de conejo, triplica sus montos exportados desde 1985 a 1987 pasando de 4 a 17 millones de dólares, rubro que posteriormente tiende a desaparecer luego de la entrada de China al mercado mundial. Destaca en este periodo, el inicio de los embarques de carne congelada de pollo, por 6 millones de dólares en 1988, rubro que se sostiene posteriormente en el tiempo.

Como se aprecia en el gráfico 17 y el cuadro 11, la evolución del saldo neto importaciones-exportaciones, pasan a constituir un aporte sectorial importante a la históricamente deficitaria cuenta corriente de la balanza de pagos.

Gráfico 17

CHILE: BALANZA COMERCIAL AGRÍCOLA 1974-1997



Fuente: Banco Central y ODEPA

Cuadro 11

BALANCE COMERCIAL SECTORIAL

	Tasa a.a.%	
	Evolución de las importaciones	1974 – 1980
	1981 – 1983	-14.6
	1984 – 1989	-8.8
	1990 – 1997	15.9
	%	
Importaciones agr./ total importaciones	1974	25.4
	1980	16.7
	1989	4.3
	1997	6.7
	(Miles US\$1980)	
Balance comercial sectorial	1974	-553.4
	1981	-76.7
	1983	+101.7
	1989	+1464
	1997	+2110

Fuente: Banco Central y ODEPA.

En síntesis: el modelo exportador, con sus ventajas y desafíos, se ha venido consolidando. El rol histórico de fomento por parte del Estado, en el sector frutícola, forestal y agroindustrial, subsectores que marcan el dinamismo, resulta determinante en el impulso inicial. Las políticas aplicadas, en materia de aranceles y tipo de cambio, en tendencia, van apoyando la inserción externa. Las ventajas de contraestación, las desrregulaciones en las operaciones de comercio exterior y un ambiente propicio para impulsar una mentalidad exportadora, conducen a la fuerte inserción internacional del sector. Se confirma una trayectoria que luego de la crisis, se convertiría en un rasgo esencial en su modalidad de crecimiento.

Por su parte, en los rubros que sustituyen importaciones, se han dado situaciones diferenciadas en sus posibilidades de competir en las nuevas condiciones de apertura: entre 1976 y 1997 las leguminosas de grano, importantes en las rotaciones de la pequeña agricultura, se han reducido, tanto en superficie sembrada como la producción, en torno al 60%. En lenteja, por ejemplo, luego del acuerdo de libre comercio con Canadá, tienden a desaparecer como producción nacional, las importaciones se han multiplicado por 10, y a precios que dejan al cultivo con escasas posibilidades de subsistir.

En el caso del trigo, si bien la superficie se ha reducido casi a la mitad en el periodo indicado, la producción se ha incrementado en un 80% por efecto de mayores rendimientos y aún existe la posibilidad de competir en la medida de que se incorpore tecnología, y mayores economías de escala; sin embargo, se seguirán desplazando superficies del secano costero e interior, espacios en los cuales, no existen opciones claras de reconversión. Otros cereales, están siendo directamente afectados luego del acuerdo con Canadá: se han reducido las contrataciones de cebada cervecera y se contraen las compras de trigo candeal por parte de la industria de pastas. En tanto en arroz, el sector industrial está comprometido en fortalecer los niveles tecnológicos del cultivo y aspira a fortalecer su capacidad competitiva, pese a que, entre 1991 y 1998 las importaciones se han incrementado levemente.

En los cultivos industriales, entre 1991 y 1997 las importaciones de aceite en bruto o refinados, se han casi triplicado, en cantidad y cuadruplicado en valor, con 137 millones de dólares en 1997, lo cual ha conducido a que la maravilla prácticamente ha desaparecido y que el raps participe escasamente en las rotaciones. El caso de la remolacha es diferente, luego de la crisis se ha recuperado la superficie y producción superando en un 60% el nivel respecto a 1975, sin embargo en los últimos cuatro años (1996-1998), el precio internacional del azúcar ha bajado en un 35% (precio FOB Bolsa de Londres), lo cual repercutirá, en la rentabilidad del cultivo, dado los límites que existen para aplicar sobretasas para los productos con bandas, derivados de la consolidación en un 31,5% del arancel general suscrito por Chile ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).³⁴

En el subsector pecuario, aparecen consolidadas las fuertemente integradas cadenas agroindustriales en cerdos y aves. En carne de bovino, la presión de la oferta Argentina está obligando a una preocupación especial, orientada a mejorar la productividad de las praderas, por la vía de los programas antes citados. En el caso de los productos lácteos, la presencia de empresas multinacionales que controlan la cadena, con un mercado interno que ha incrementado el consumo per cápita, ha venido fortaleciendo su capacidad competitiva; sin embargo, estarán sometidos a una fuerte y constante exigencia en materia de calidad y productividad si aspiran a enfrentar con éxito la oferta externa.

4.3 Cambios en el uso del suelo

El reordenamiento productivo frente a la apertura y la inserción en los mercados, ha tenido su expresión en el uso del suelo. Como se aprecia en el cuadro 12, a partir de 1974, se aceleran las plantaciones frutícolas y forestales, las cuales, se incrementan 2,6 veces en el primer caso y 1,7 veces en el segundo. Al analizar las cifras de 1965 en ambos rubros, ya existía una base que venía desarrollándose a partir de políticas de fomento previas a las reformas, aunque a un ritmo bastante menor.

Por su parte en los rubros tradicionales, la superficie cultivada se ha venido reduciendo sistemáticamente, en algo menos de 300 mil hectáreas entre 1976 y 1997, y 376 mil hectáreas, si se considera el periodo 1965-1997. Los cereales y las leguminosas de granos, experimentan los descensos más sustantivos, en tanto las hortalizas y las flores marcan una tendencia a la expansión sostenida, similar situación se aprecia en los semilleros, rubro en el cual no se dispone de antecedentes sistemáticos para otros años, pero que las cifras de exportación, indican coherencia con el crecimiento de la superficie sembrada

³⁴ Banco Central de Chile: "Indicadores de comercio Exterior". Diciembre 1998 y ODEPA. "Boletín semanal de precios internacionales", Enero 1999.

Cuadro 12
CAMBIO EN EL USO DEL SUELO
(Hectáreas)

Cultivos	Años			Variación	
	1965	1976	1997	76-97	76-97
Frutales 1/	85.588,8	89.487,8	236.812,5	147.324,7	164,6
Viñas y parronales	108.476,1	106.016,9	81.256,4	-24.760,5	-23,4
Cereales	958.164,1	843.100,4	648.111,1	194.989,3	-23,1
Leguminosas de grano	103.183,9	124.831,4	46.453,4	-78.378,0	-62,8
Papa	91.073,9	85.195,6	80.685,1	-4.510,5	-5,3
Oleaginosas	89.537,6	60.308,4	12.017,8	-48.290,6	-80,1
Remolacha	17.957,0	57.848,9	41.696,9	-16.152,0	-27,9
Hortalizas	87.229,0	102.894,6	111.871,3	8.976,7	8,7
Flores	1.059,4	940,6	1.471,2	530,6	56,4
Forrajeras anuales y Perman.	1.030.700,0	609.200,0	608.538,4	-661,6	-58,9
Semilleros				29.777,7	
Plantaciones Forestales	418.800,0	627.500,0	1.095.355,1	467.855,1	131,6

Fuente: INE; Censos Agropecuarios 1997 y 1965.

1/ Se le sumó viveros.

En los cultivos industriales las oleaginosas tienen una drástica caída, situación similar a la remolacha, ambos rubros asociados a agroindustrias que, en la primera etapa, fueron desmanteladas dado el impacto de las importaciones. Series completas, indican que en el ciclo 1979/1980, la remolacha alcanzó a 11 mil hectáreas, un quinto de lo sembrado en 1976. Por su parte la maravilla y el raps prácticamente desaparecen en los ciclos 1981/1982 y 1982/1983, con 3 mil hectáreas y 10 mil hectáreas respectivamente.

Cabe señalar, que en los años 1982 y 1983, el precio internacional de los aceites de maravilla y raps sufren bajas del 30 y 35% respectivamente. Los cambios de política de mediados de los ochenta, permiten la reactivación de la remolacha y en menor medida del raps, en tanto la maravilla en el último ciclo 1996/1997 se había reducido a un mínimo de 700 hectáreas.

Las plantaciones de viñas, tienen un fuerte retroceso arrancándose entre 1974 y 1988 más de 50 mil hectáreas, es decir casi la mitad de la superficie plantada. A fines de 1997, aún no se alcanzaban las superficies previas a la crisis de precios del vino, pese a que desde 1989, las plantaciones se expanden al 3,7% anual, recuperándose un 25%, respecto a las 58 mil hectáreas a las que se llegó en 1988. Las grandes empresas vitivinícolas continúan plantando en un proceso de integración hacia “atrás”, asegurando un suministro de materia prima propia como parte de la cadena productiva.

4.4 Evolución de la producción

La producción física, disminuye desde el ciclo agrícola 1974/1975 hasta los años de crisis, en la mayoría de los cultivos, excepto en frutales, maíz, arroz, papa, leguminosas y carne porcina. A partir de 1984, y hasta 1990 en la mayor parte de los rubros, se aprecia un crecimiento. En trigo, hubo un año en que se alcanzó la autosuficiencia (1989), sin embargo, entre 1990 y 1997 varios cereales acusan pérdida de dinamismo (trigo, maíz, arroz). Las leguminosas de grano, que tuvieron un repunte exportador a principios de los ochenta, están en una situación de franco deterioro (cuadro 13).

Cuadro 13
PRODUCCIÓN FÍSICA 1975-1997

(Índice 1975=100)

Rubros	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1990	1997
Trigo	100	96	68	65	58	99	171	156
Maíz	100	123	157	147	155	219	250	238
Arroz	100	125	131	172	151	216	178	139
Avena	100	132	100	90	112	124	127	256
Cebada	100	87	76	98	61	61	76	67
Leguminosas	100	140	178	195	110	127	113	43
Papa	100	122	136	114	93	140	112	177
Maravilla	100	214	42	30	26	42	153	9
Raps	100	120	44	22	5	7	87	48
Remolacha	100	31	121	73	93	124	175	162
Tabaco	100	63	71	68	69	97	153	135
Frutales	100	124	146	166	180	196	390	605
Leche	100	101	114	98	87	85	154	263
Carne bovino	100	75	86	90	97	91	113	122
Carne ovino	100	85	86	82	74	66	82	54
Carne porcinos	100	166	186	193	98	197	411	697
Huevos	100	108	107	99	97	98	144	187

Fuente: Elaborado sobre cifras de ODEPA.

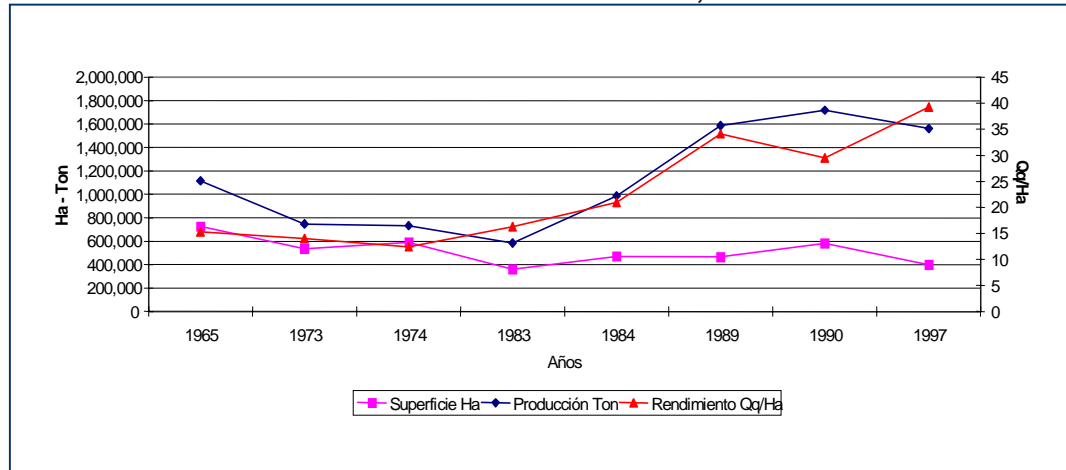
En el caso del trigo, arroz y maíz por ejemplo, la recuperación de la producción se asocia más a los incrementos de productividad que a la recuperación de la superficie sembrada. En efecto, los rendimientos de variedades del INIA en el caso del trigo y arroz y de híbridos en el caso del maíz, unido a un entorno favorable de precios y costos de los insumos, explican tal evolución. Los gráficos 18 al 20 son elocuentes.

Se aprecia en los tres rubros, la significativa expansión de los rendimientos y de la producción en tanto la superficie tiene una tendencia a la baja en el trigo y fluctuaciones leves en el caso del arroz y maíz.

En los cultivos industriales, sólo la remolacha, recupera los niveles de producción previos a la crisis, y se mantiene como un rubro importante en las rotaciones de las zonas centro sur y sur del país. En tanto la papa, ha mostrado una persistente alza de la producción, incursionando en los últimos años como materia prima en la elaboración de puré y papas fritas precongeladas. Los frutales expresan el dinamismo durante todo el periodo.

Gráfico 18

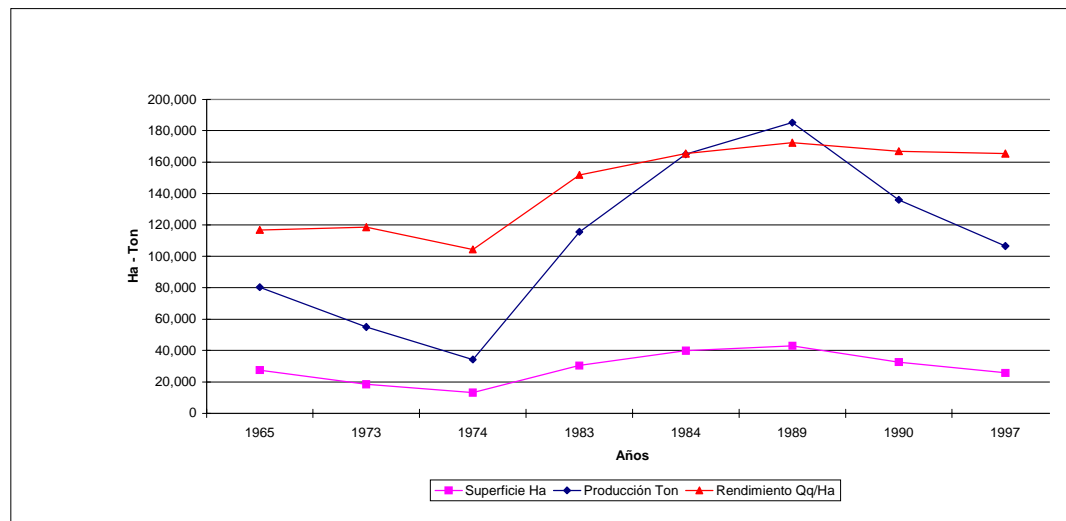
TRIGO: SUPERFICIE, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO



Fuente: ODEPA

Gráfico 19

ARROZ: SUPERFICIE, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO



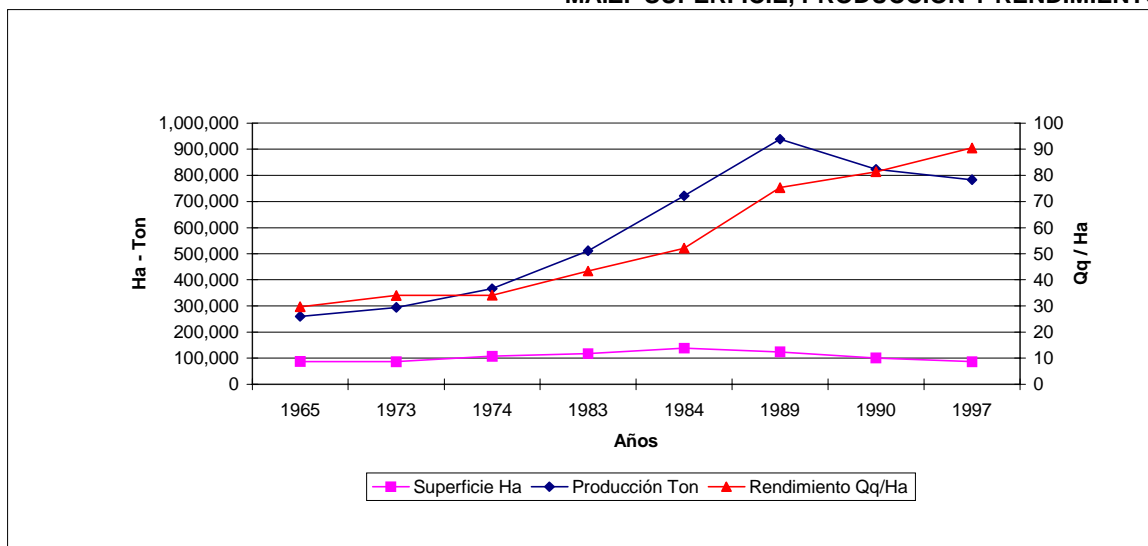
Fuente: ODEPA.

En los rubros pecuarios, luego de la caída en los ciclos 1981/1982 y 1982/1983, se incrementa la producción, en particular de leche, como se indicó, asociado a una activa presencia de grandes empresas transnacionales, las cuales asumen el control de esta cadena agroindustrial, unido a un ambiente propicio de incremento en el consumo interno de lácteos.

La producción a escala industrial de cerdos, explica la acelerada expansión de la producción, cuyo consumo se duplica en los últimos años. El cambio a razas con menor contenido de grasa, y la fuerte promoción, ha implicado una gradual y sostenida tendencia a ser consumido durante todo el año. En el caso de las aves, están adscritas a grandes productores altamente integrados, y el consumo percapita se ha cuadruplicado.

Gráfico 20

MAÍZ: SUPERFICIE, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO



Fuente: ODEPA

La imagen del gráfico 21, expresa los cambios en la producción según grandes agregados. La fruticultura eleva el valor bruto de su producción, en tanto la agricultura, tiene un comportamiento opuesto; por su parte el sector pecuario, luego de un periodo largo de estabilidad, incrementa el valor bruto de la producción a partir de un fuerte desarrollo del sector lácteo.

4.5 El efecto en las regiones

Las Regiones, y más precisamente dentro de éstas, las subregiones, han experimentado cambios importantes en el uso del suelo, de acuerdo a la disponibilidad y calidad de sus recursos, y en función del comportamiento y las posibilidades de los agentes para adecuarse y aprovechar los cambios del mercado (cuadro 14).

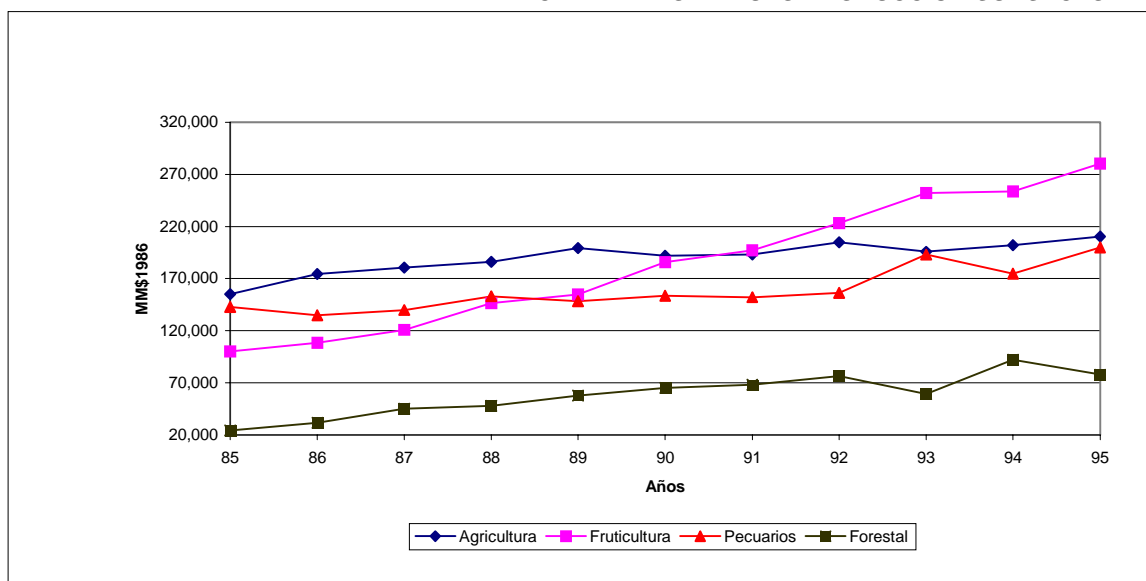
Como se aprecia, en las Regiones III a la VI, en las zonas de valles regados, concentran las producciones frutícolas, hortalizas, semilleros y viveros. Así por ejemplo, en la VI Región están el 25% de las frutas, el 15% de viñas y parronales, el 20% de viveros, el 32% de semilleros y el 16% de las hortalizas, todos rubros que están compitiendo bien en el mercado interno y externo. La Región VII, en su valle central de riego, también es importante en frutales (en especial manzanos) viñas, chacras y cultivos industriales como remolacha.

Las Regiones VII y IX dan cuenta del 70% de las plantaciones forestales, las cuales también, aunque en menor importancia, se localizan en las áreas de secano costero de la V, VI, y VII Región.

Las Regiones del sur, VIII a la XII y en especial la Región X destacan en la producción de leche, la cual, pese a la supuesta amenaza externa, ha demostrado, dependiendo de los estratos de productores, capacidad para competir. Incluso, existen expectativas de que la producción supere la demanda, pese a que el consumo interno se ha duplicado en los últimos 15 años. Algunas áreas de las RM también tienen grandes lecherías.

Entre las chacras, la papa, importante en la dieta nacional, se genera en la Región X, en los valles regados de la IV Región y secano costero de la Región VIII y IX.

Gráfico 21
CHILE: VALOR BRUTO PRODUCCIÓN SUBSECTORIAL



Cuadro 14
IMPORTANCIA RELATIVA REGIONAL SEGÚN PRINCIPALES RUBROS: 1997

(Porcentaje)

Región	Cereales	Chacras	Cultivos Industriales	Hortalizas	Flores	Forrajeras	Frutales	Viñas y Parronales	Forestal
Total	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I	0,03	0,18	0,01	3,17	3,53	0,43	1,59	0,06	0,26
II	0,06	0,01	0,00	0,11	17,79	0,30	0,09	0,00	0,00
III	0,54	0,08	0,00	1,45	0,74	0,29	2,14	1,11	0,02
IV	5,20	3,15	0,42	5,20	2,70	1,54	4,94	4,60	4,62
V	4,56	4,22	2,41	14,74	31,39	2,95	14,68	3,69	2,15
VI	11,69	11,35	8,76	11,88	1,58	6,77	25,14	12,67	3,84
VII	16,44	21,58	28,01	8,78	2,41	8,40	8,77	37,02	8,90
VIII	21,49	26,24	20,31	10,62	7,91	14,48	6,35	31,41	17,74
IX	25,10	15,25	21,53	8,07	8,89	22,19	7,54	0,16	11,46
X	7,82	13,45	17,02	10,72	12,17	25,73	8,06	0,00	24,25
XI	0,23	0,49	0,00	0,55	0,30	6,11	0,00	0,00	7,90
XII	0,01	0,26	0,00	0,21	0,07	6,21	0,00	0,00	16,31
R.M.	6,84	3,74	1,49	24,51	10,53	4,60	20,70	9,29	2,55

Fuente: Calculado sobre cifras del INE; IV Censo Nacional Agropecuario 1997.

En las Regiones VII, VIII, IX y X Regiones, en áreas de secano, se concentra un 70% de la producción de cereales, rubros de bajo dinamismo y con problemas de competitividad.

La ganadería bovina de carne, se concentra en las Regiones IX y X, en áreas del valle central y en la precordillera de la VII y VIII Región. En tanto la producción de lana y carne ovina se concentra en la Región XII. Por su parte el ganado caprino, básicamente se encuentra en las Regiones IV y V, todos rubros de menor dinamismo, a los cuales se suman las leguminosas de grano, en franco retroceso: lentejas, garbanzos y frejoles que se producen en el secano costero e interior y en áreas regadas del valle central, aunque algunas de ellas para consumo fresco presentan una situación de estabilidad.

Los grados de dinamismo según los rubros, se expresan en la evolución del Valor Agregado Agrícola de las distintas Regiones (cuadro 15).

Cuadro 15
EVOLUCIÓN DEL VALOR AGREGADO DEL SECTOR AGROPECUARIO-SILVÍCOLA
POR REGIÓN:
(1985-1995)

Región		%
I	Tarapacá	3.3
II	Antofagasta	0.9
III	Atacama	12.2
IV	Coquimbo	9.3
V	Valparaíso	5.4
RM	Región Metropolitana	5.4
VI	Bernardo O'Higgins	8.5
VII	Maule	8.8
VIII	Bío Bío	3.3
IX	Araucanía	5.3
X	Los Lagos	4.7
XI	Aisén del Gral. Carlos Ibañez del Campo	0.19
XII	Magallanes y de la Antártica Chilena	0.35
VALOR AGREGADO NACIONAL		6.3

Fuente: Banco Central de Chile. "Anuario de Cuentas Nacionales 1997".

Las Regiones III y IV, que marcan un mayor dinamismo, coinciden con las inversiones en plantaciones frutícolas y la difusión del progreso técnico a ellas asociado. Se incorporan al rubro, zonas que hace 25 años tenían un bajo perfil agropecuario. La introducción de nuevas especies, ha desencadenado la instalación de frigoríficos y agroindustrias, lo cual ha incentivado el cultivo de pimentón, tomate en invernaderos y otras hortalizas de mayor valor. Las Regiones VI y VII evidencian un comportamiento del PIB por sobre el promedio, en tanto la Región metropolitana y la V están bajo la media sectorial.

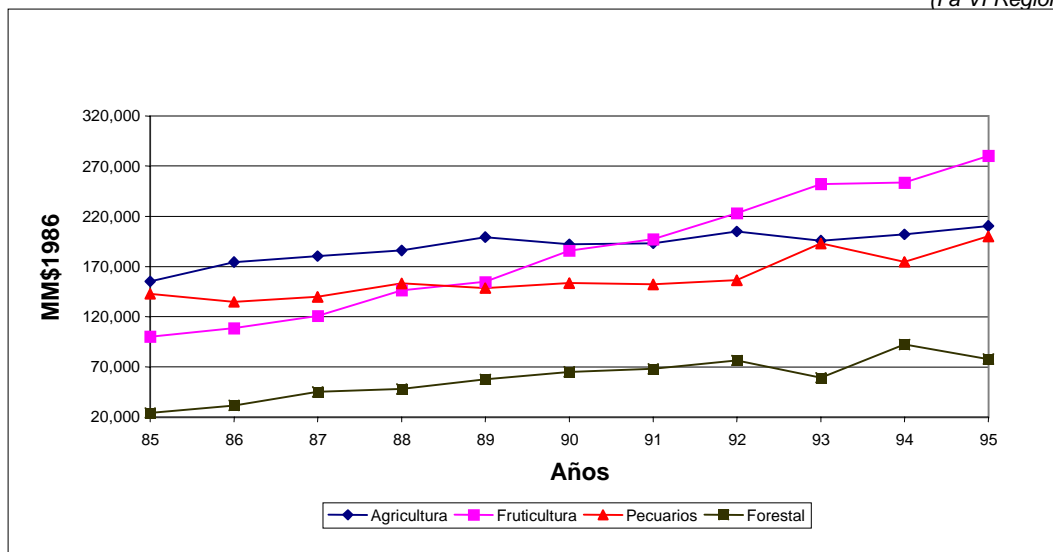
Por su parte, en las Regiones de Bio Bío al Sur la evolución del PIB agrícola ha estado bajo el promedio sectorial.

Como se aprecia en el gráfico 23 las Regiones, VIII, IX y X cerealeras-ganaderas presentan un magro comportamiento en la evolución del Valor Agregado. Lo mismo sucede en las Regiones XI y XII, en las cuales, uno de los rubros principales, la lana, enfrenta un mercado internacional con precios deprimidos, y la carne de cordero, es la única que evidencia una disminución del consumo interno per capita.

4.6 Inserción diferenciada de los agentes

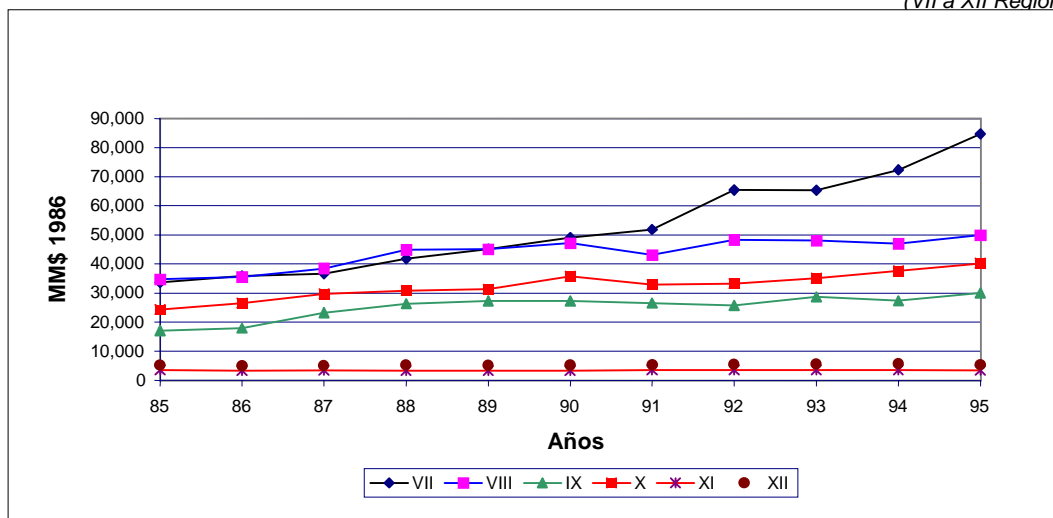
Con una organización industrial de mediana a alta concentración, los agentes más favorecidos, han sido las empresas exportadoras de frutas, la industria forestal, aquellas del subsector agroindustrial que tienen un rol decisivo en el desempeño de la cadena, con productores cautivos para el suministro de materia prima, (azúcar, cebada, leche, arroz), las integradas verticalmente (aves y cerdos) o en forma como las empresas vitivinícolas, la industria de la carne o la de jugos, pastas, deshidratados y congelados.

Gráfico 22
CHILE: EVOLUCIÓN VALOR AGREGADO AGRÍCOLA REGIONAL
(I a VI Región)



Fuente: Banco Central, "Anuario de Cuentas Nacionales 1997".

Gráfico 23
CHILE: EVOLUCIÓN VALOR AGREGADO AGRÍCOLA REGIONAL
(VII a XII Región)



Fuente: Banco Central, "Anuario de Cuentas Nacionales 1997".

Por su parte, los ajustes a las condiciones del mercado impactan la rentabilidad y la capacidad de competir de la pequeña agricultura, la cual tiene importancia en una amplia gama de productos destinados al consumo interno. En efecto, esta siembra: el 23% del trigo blanco y el 21% de trigo del candeal, el 14% del arroz, el 50% en porotos de consumo interno el 36% en lenteja, el 39% de las papas, el 29% de remolacha y mantienen el 14% de las vacas lecheras. Adicionalmente tiene importancia en las superficie de maíz choclero y en hortalizas (cuadro 16).

Cuadro 16

**PARTICIPACIÓN DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN RUBROS SELECCIONADOS:
CICLO AGRÍCOLA 1996/1997**

(% sobre total de las hectáreas sembradas)

Estratos	Arroz	Trigo blanco	Papa	Poroto consumo interno	Lenteja	Remolacha	Poroto exportación	Vacas lecheras
-10 ha	5,8	12,0	23,1	27,6	17,8	11,2	15,7	6,6
-20 ha	14,0	23,2	38,8	52,1	36,0	28,8	35,8	13,9

Fuente: Elaborado sobre cifras del INE. Censo Agropecuario 1997.

A nivel de la producción primaria, el recuadro 5, permite visualizar la inserción diferenciada según tipo de productor.³⁵

Entendiendo la rigidez de tal esquema, que sólo permite una gruesa visión global, en términos de la inserción en el modelo, se aprecia que por un lado, existen muchos agricultores modernos, altamente productivos y capitalizados, que compiten con gran fuerza en los mercados internos y externos y que en el otro extremo, hay campesinos pobres, sin recursos para producir adecuadamente, viviendo en condiciones de pobreza extrema, muchas veces en predios cuyos títulos de dominio no son claros y cuya potencialidad productiva no están en condiciones de utilizar.

A pesar de las dificultades, los pequeños agricultores con potencial agropecuario, están asumiendo nuevas tecnologías, en especial, solicitan cambio de variedades, mejoramientos o incorporación al riego, entre otras; los programas de fomento y asistencia técnica que apoyan la asociatividad, avanzan con lentitud. Resultados que evidencien rasgos de persistencia y eficacia, aún no se aprecian en forma extendida.

No ha sido fácil revertir una política que trató sistemáticamente de impedir cualquier esfuerzo cooperativo, en la cual, cualquier actividad de tipo colectivo, se consideraba sospechosa. Se fomentó la acción individual, marcando un antagonismo con el esfuerzo colectivo, lo cual fue facilitado por la predisposición a actuar solo, rasgo muy arraigado en la idiosincrasia del productor agrícola chileno.

Sin embargo, existen ejemplos promisorios de éxitos de organizaciones campesinas que se han venido consolidando con positivas expectativas.³⁶ Por su parte, los sectores más pobres, claramente dependerán de las políticas multisectoriales de orden social.

La inserción diferenciada de los distintos agentes tendrá su expresión en los patrones de distribución del ingreso y la situación de pobreza e indigencia que se aprecian en el ámbito rural.

³⁵ Corporación de Fomento de la Producción, "Sector Agropecuario Nacional: evolución reciente y proyecciones", elaborado por Consultorías profesionales Agraria Ltda, 1998.

³⁶ En 1996, estaban operando 20 Cooperativas Campesinas, con 755 socios.

Recuadro 5
INSERCIÓN DIFERIDA DE LOS PRODUCTORES

Tipo	Número	Rasgos
Empresario moderno	10.000	Ubicado fundamentalmente en Norte Chico y Valle Central Riego de la Gran Región Mediterránea. Buena gestión técnica de mercado y administrativa; altos niveles relativos de productividad; flexibilidad en uso de recursos; productor de rubros más rentables y dinámicos, pero también en el "top" de productividad de trigo y maíz. Un caso especial en este grupo son los conglomerados forestales y algunos frutícolas, de ganadería menor (aves y cerdos) y leche.
Empresario tradicional	20.000	Con mayor presencia relativa desde Talca al Sur y en los secanos de las regiones centrales. Orientado básicamente a cultivos tradicionales, con niveles tecnológicos de medios a altos, baja capacidad de gestión y relación con mercados, poco flexible en sus estructuras productivas.
Pequeño productor integrado	30-40.000	Básicamente, parceleros de reforma Agraria, productor de la Región Mediterránea en riego, pequeño ganadero de X Región. Dedicado a rubros más rentables (hortofrutícolas, papas, remolacha, leche, flores, etc.). Con buena inserción en el mercado (contratos de producción); nivel tecnológico medio y de gestión bajo. Relativamente flexible en sistema productivo, con tendencia a extenderse hacia actividades de comercio y transporte.
Tipo	Número	Rasgos
Pequeño productor con potencial agropecuario	50-60.000	Principalmente agricultores rezagados, parceleros o productores de riego y secanos con potencial de recursos. Requieren de inversiones adicionales y apoyo tecnológico para integrarse a rubros más rentables (riego, plantaciones invernaderos, etc.). Con bajos ingresos, pobre tecnología y mala articulación con el mercado, débil capacidad de gestión y baja productividad en cultivos tradicionales, ganadería y viticultura de cepas no finas.
Pequeño productor sin potencial agropecuario	120-140.000	Minifundistas localizados en los secanos interiores y costeros de la V a VIII (35.000); en las Precordilleras Andinas de la VII y VIII (15.000); en comunidades del Norte Chico (5.000); en áreas mapuches de la VIII y IX (35.000); en X Región (25.000). Desarrollan agricultura tradicional de subsistencia (cereales, leguminosas, ganadería extensiva, viticultura de cepa país) y sus ingresos son mayoritariamente de origen extrapredial (salarios, subsidios, pequeño comercio, etc.). Se clasifican en estratos de pobreza y extrema pobreza.

III. Empleo

1. La etapa 1974–1983

El empleo agrícola sigue la tendencia del PIB sectorial, el cual, tal como se señaló, crece en el período al 1,3% anual, con una caída en 1982-1983 de 3,4%. Así, el empleo agrícola disminuye su participación en el total nacional de un 17 al 14% (cuadro 17).

Un conjunto de factores incide en la disminución del empleo agrícola en este período. Los cambios en la estructura productiva, la legislación laboral, y la recomposición de la relaciones de trabajo, luego de los cambios que convulsionaron al sector en el periodo previo, condujeron a un ajuste en la demanda de mano de obra, más acorde con los requerimientos estacionales de las faenas agropecuarias, especialmente hortofrutícolas, generándose un incremento sostenido del trabajo temporal.

Por otra parte, el incremento gradual de mano de obra derivada de la expansión de la superficie frutícola que crece en esta fase en 30 mil hectáreas, no compensa aquella asociada a la disminución de la superficie de cultivos anuales en casi 380 mil hectáreas. Además, la primera empieza a tener cada vez más un origen urbano, con contratos no permanentes. A lo anterior, se suma la paralización de las actividades de la organización y acción sindical lo cual facilita la imposición de las nuevas condiciones de trabajo por parte de los empleadores, las cuales se ponen práctica desde que asume el gobierno en 1973 y se acentúan a partir de la nueva legislación laboral que se genera entre 1975 y 1979.

Cuadro 17
CHILE. FUERZA DE TRABAJO OCUPADA EN LA AGRICULTURA 1976–1983

(Miles de personas)

Año	Total Nacional	Agrícola	%
1976	2.777,2	480,9	17,3
1977	2.820,7	492,9	17,5
1978	2.970,6	506,1	17,0
1979	3.003,3	504,1	16,8
1980	3.257,1	529,7	16,3
1981	3.271,0	508,1	15,5
1982	2.824,5	458,9	16,2
1983	3.065,6	424,6	13,9

Fuente: Encuesta Nacional del Empleo, INE.

Diversos trabajos que analizan el periodo 1974-1983, basados en cifras del Censo de 1965 y 1976, así como estudios de casos con investigación de campo, coinciden en que las tasas de desempleo agrícola habrían pasado de un 1 a 2% promedio, en el período 1966-1972, a niveles de 10% en 1983, año de la crisis, cifra puede ser mayor si se considera el 25 a 30% que se da en esa fecha en la economía en su conjunto.³⁷

Unido a las nuevas relaciones sociales de producción, en esta primera etapa, se verifica un deterioro del salario real agrícola entre un 40 y un 60 en 1983 respecto a 1965 (COX 1983). Otros trabajos constatan que entre 1971 y 1979 los salarios de los inquilinos habían caído en un 50% (Galleguillos 1981).

2. Etapa 1985-1998

A partir de 1985, se pueden diferenciar dos subperiodos. El primero, hasta 1990 en el cual el PIB agrícola crece a una tasa del 6,4% anual y el empleo agrícola lo hace al 8,5%, en los trimestres de alta ocupación (noviembre-enero), y de un 7,8%, en la estación de menor empleo (mayo - julio). El segundo, de 1990 a 1997, en el cual el PIB agrícola crece al 3,8% anual y el empleo crece a -1.1% en ambos trimestres (cuadro 18).

Cuadro 18
PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO AGRÍCOLA

(Miles de personas)

Año	Trimestre móvil	Ocupados total	Ocupados Agrícolas	% Agrícola
1985	Nov-Ene	3.311,3	523,3	15,8
	May-Jul	3.338,8	488,8	14,6
1989	Nov-Ene	4.288,9	871,9	20,3
	May-Jul	4.263,9	762,7	17,9
1990	Nov-Ene	4.467,2	872,9	19,5
	May-Jul	4.332,4	762,2	17,6
1998	Nov-Ene	5.398,2	796,7	14,8
	May-Jul	5.311,9	713,2	13,4

Fuente: ODEPA sobre cifras del INE.

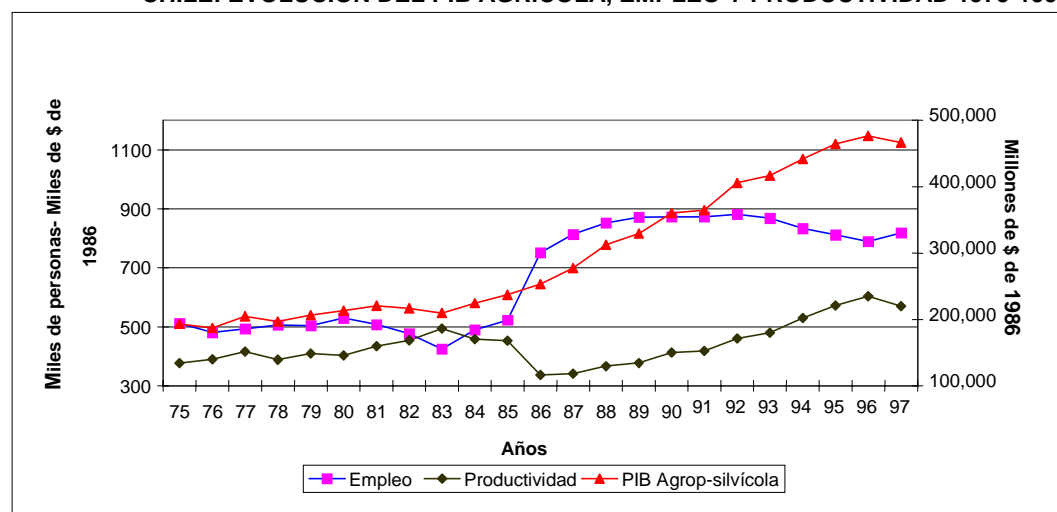
³⁷ Cox, Maximiliano, "La pequeña agricultura chilena: condiciones actuales y perspectivas". Desarrollo Campesino S.A., diciembre, 1983.

En el total del periodo 1985-1998, el empleo agrícola crece a una tasa del 2,8% para el trimestre que engloba parte de la época de cosecha, y en un 2,4% para el correspondiente a la baja estacional.

Según se puede visualizar en el cuadro 18, entre 1990 y 1998 se pierden 80 mil y 66 mil empleos agrícolas en los trimestres de alta y baja demanda de mano de obra respectivamente.

A partir de 1985, junto a un incremento del PIB, se aprecia un incremento en la productividad agrícola y una reducción de la oferta de empleo agrícola derivado de una mayor demanda de mano de obra en otros sectores de la economía (gráfico 24).

Gráfico 24
CHILE: EVOLUCIÓN DEL PIB AGRÍCOLA, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD 1975-1997



Fuente: Banco Central e INE.

3. Nuevo patrón de empleo agrícola

Simultáneamente, se va verificando un cambio en el patrón de empleo incrementándose el trabajo temporal a expensas del permanente lo cual va configurando una tendencia que se hará irreversible y que es la que predominaría en la actualidad en amplias zonas del campo.

Esta nueva modalidad de las relaciones de trabajo, se hace más notoria en las zonas de expansión frutícola, y además, con una creciente participación de la mujer, la cual se incorpora a faenas asociadas a la cosecha, selección, y empaque de la fruta.

Los temporeros son campesinos pobres de las zonas aldeanas, pobladores rurales y urbanos y en ciertas zonas migrantes interrurales. Estudios de caso, revelaban que en 1982-1983 los minifundistas vendían un tercio de su fuerza de trabajo anual a las empresas frutícolas. Los pobladores rurales y urbanos, son un producto de la cesantía generada por el modelo y combinaban sus ingresos con empleos urbanos o en programas de subsidio a la cesantía.³⁸

El manejo de los huertos, implica un alto porcentaje de labores que se puede contratar a trato, lo cual en las épocas de cosecha y de faenas de selección y empaque, implica una alta intensificación del trabajo. Sin embargo, los trabajadores, especialmente las mujeres y niños, consideran esta situación como una oportunidad de obtener ingresos y no han estado muy proclives a aceptar acciones reivindicativas de carácter colectivo.

Tales cambios en el patrón de empleo rural, que se aprecian en forma más nítida en la fruticultura, se ha venido extendiendo a otras zonas y rubros y ha sido funcional a los cambios de

³⁸ Cruz, M.E., "De inquilinos a temporeros, de la hacienda al poblado rural", Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago, 1986.

operación de la empresa agrícola y facilitada la competitividad en el mercado externo. Por otra parte los niveles de especialización productiva, que se consolidan, han determinado nuevas modalidades de poblamiento rural en donde la nueva fuerza de trabajo se ha radicado y busca una estabilidad, aunque sea precaria, en torno al trabajo estacional ofrecido por las empresas frutícolas.

Otro rasgo a destacar, que refuerza la modalidad de empleo temporal, es el crecimiento de la estacionalidad, expresada como el porcentaje que representa el número de empleos que se pierden entre ambos trimestres, respecto al de mayor ocupación. Este incremento en los diferenciales de empleo según trimestre, está asociado a las mayores superficies con cultivos con marcadas diferencias en los requerimientos de mano de obra en las distintas fases del ciclo agrícola, en especial la fruticultura, cuya plantaciones se han duplicado en los últimos doce años (cuadro 19).

Cuadro 19
VARIACIÓN ESTACIONAL DEL EMPLEO AGRÍCOLA

(Miles de personas)

Años	Nov – Ene	May – Jul	Menor empleo	%
1985	523,3	488,8	34,5	6,6
1990	872,9	762,2	110,7	12,7
1997	819,7	695,9	123,8	15,1

Fuente: Calculado sobre cifras de ODEPA e INE.

Los niveles de estacionalidad en el empleo, también varían según regiones y rubros y según el grado de diversificación de la estructura productiva. Resulta evidente que las Regiones V, VI, VII, y RM, en las cuales se concentra el 70% de la superficie hortofrutícola, de semilleros y viveros, ocupan dos tercios del total de temporeros, en tanto en las Regiones VII, VIII, IX y X, en las cuales se encuentra el 70 a 80% de los cereales, chacras y ganadería, dan cuenta del 60% del total del empleo permanente.

La participación de la mujer como temporera, adquiere gran importancia. Según cifras del reciente censo de 1997, 70 mil mujeres son contratadas como trabajadoras no permanentes representando una cuarta parte del total de personas empleadas en esa modalidad (cuadro 20).

Cuadro 20
TRABAJO PERMANENTE Y TEMPORAL SEGÚN SEXO.

(Miles de personas y porcentajes)

	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Permanentes	520,9	447,4	85,9	73,5	14,1
Temporeros	273,9	204,2	74,6	69,7	25,4
Total	794,8	651,6	82,0	143,2	18,0

Fuente: Calculado sobre cifras del INE, Censo 1997.

Del total de temporeros, la participación femenina es de un 25%; las regiones hortofrutícolas concentran el 80% de ese total (Regiones: V, VI, VII y RM). Se estima que la presencia de las mujeres seguirá aumentando y estarían sustituyendo a los hombres en faenas que antes eran de su exclusividad, tales como la cosecha, además, han demostrado mayor eficacia en trabajos delicados, tales como arreglos de racimos en la uva de mesa, o en las polinizaciones manuales, faena esta última, de suma importancia en la producción de semilla, que crece en forma sostenida. Otro rasgo interesante, es que el origen de la oferta de trabajo femenino es crecientemente urbano.

En un reciente estudio auspiciado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en la VI Región, se concluye que las temporeras, ocupan un lugar permanente en su estructura económica y social, constituyen un patrón que se reproduce y se vincula orgánicamente a un mercado creciente y modernizado. Es un tipo de empleo que no es ni marginal en la sociedad regional, ni es accidental en la vida cotidiana de las personas, estructurándose una relación económica, social y cultural que representa una identidad y un modo de vida.³⁹ “Se constata la paradoja de que es un empleo productivo que genera pobreza; que en visión de las propias mujeres, las integra a la sociedad y permite su valorización como persona, sin embargo, lo hace en condiciones de sueldos, tratos, tiempos e intensidad de trabajo que no se alcanza a sostener la solvencia, que el sistema, la sociedad y la comunidad exigen” así, se ha generado unas formas de minoría social estabilizada en su precariedad.⁴⁰

En otro trabajo reciente encargado por el SERNAM, para la Región metropolitana, se concluye que el 35% de las familias a las cuales pertenecen las mujeres temporeras, acumulan un ingreso que las sitúa bajo la línea de pobreza. Los montos aportados durante la temporada por las trabajadoras agrícolas, representan el 25% del ingreso anual familiar.⁴¹

La jornada promedio al nivel del huerto, dura de 10 a 12 horas y se prolonga por seis días a la semana; mientras que en el packing, puede alcanzar hasta 16 horas. También se ha detectado trabajo en días domingos y festivos. Como el trabajo se paga por caja seleccionada o empacada, las propias trabajadoras se autoimponen altas metas, aún a costa de su salud física y mental. Investigaciones del Centro de Estudio de la Mujer detectaron variadas patologías asociadas a este trabajo y a las condiciones ambientales en las cuales se realiza.⁴²

Las expectativas de canalizar las demandas y reivindicaciones más sentidas tales como estabilidad, salario y duración de la jornada, ante autoridades y empleadores en forma organizada, son bajas. Otros estudios, han detectado que no existe tal disposición ante el temor de perder una fuente de ingreso importante a pesar de las dificultades en las relaciones familiares. Además, existen obstáculos objetivos de las disposiciones legales vigentes.⁴³

En lo relativo al apoyo externo recibido por las temporeras, la visión es mayoritariamente negativa, en particular con respecto al proveniente de entidades sindicales, del Estado o de organizaciones de temporeras. El nivel de información relativo a leyes laborales y programas específicos de apoyo es de regular a malo. Las proyecciones de empleo para las temporeras son positivas, basados en la producción esperable de plantaciones en formación, pero los requerimientos de capacitación serán ineludibles.⁴⁴

La tendencia hacia un nuevo patrón de empleo, con una importancia creciente del trabajo temporal, que ya se insinuaba a fines de los ochenta, se acentúa a partir de 1985, en la medida de que el modelo exportador va consolidándose basando parte importante de su competitividad en la reducción en los costos de mano de obra, la cual representa, según especie y nivel tecnológico, entre el 40 y 60% de los costos directos de producción por hectárea.

Existe preocupación en términos de las características de la competitividad del sector agropecuario chileno. Si bien se ha demostrado la capacidad de incrementar su participación en mercados internacionales dinámicos, y también en los circuitos internos, el proceso no ha estado acompañado de un mejoramiento del nivel de vida de la población involucrada.

³⁹ Consultoría de la empresa Novus Ara el SERNAM “Estudio diagnóstico sobre la situación de la mujer trabajadora temporera en la Sexta región”, agosto, 1998.

⁴⁰ Op. cit., p. 171.

⁴¹ Consultorías Profesionales AGRARIA Ltda. “Cuantía y situación de la mujer temporera en la Región Metropolitana”, mayo, 1998.

⁴² Medel, Julia y Verónica Riquelme, “La salud ignorada: temporeras de la fruticultura”, Centro de Estudios de la Mujer (CEM), 1994.

⁴³ Si bien el sindicato de empresa permite la participación igualitaria de temporeros (contratados a plazo fijo o por faena), pierden la calidad de socios cuando dejan de trabajar en la empresa base; y si son dirigentes, el fuero laboral no los protege del despido por término de faena o por cumplimiento del plazo convenido.

⁴⁴ Op. cit., ps.3 y 4.

IV. Equidad

Tanto en el sector urbano como en el rural, el comportamiento de la economía ha conducido a una muy desigual distribución del ingreso. En efecto, en 1987 en el sector urbano, el 20% de los hogares de más altos ingresos concentraba el 55,7% del total, en tanto el 20% de los hogares más pobres le correspondía un 4,4%. En 1996, las cifras eran 55 y 4,7% respectivamente, es decir, en 10 años no se aprecian cambios de significación. Por su parte en el sector rural, en 1987, el 20% más rico controlaba el 48,1% del ingreso en tanto los dos deciles más pobres percibían un 6,9%. En 1996, las cifras indican un 48,4 y un 6,3% respectivamente, lo cual indica un deterioro de la posición relativa de los dos tramos más pobres (cuadro 21).

Entre los años indicados, el ingreso promedio urbano se incrementa a una tasa del 4,4%, en tanto el rural lo hace a una tasa del 3,4%. En los dos deciles más pobres, en el sector urbano, los ingresos crecieron al 5,5% anual en tanto en el rural lo hacen al 2,5%. No es extraño, entonces, que en 1996, el ingreso promedio de los hogares urbanos, duplica aquel de los hogares rurales (464 mil y 210 mil pesos respectivamente) y que el ingreso del decil más pobre urbano (78.600 pesos) sea 1,55 veces mayor que el rural (50.900 pesos).⁴⁵

En otras palabras, el modelo ha acentuado la falta de equidad histórica en la distribución del ingreso y, además, con un desequilibrio en perjuicio del sector rural. Si bien en los últimos años los niveles de pobreza e indigencia se han reducido, aún comprometen a miles de hogares.⁴⁶

⁴⁵ CEPAL, "Evolución reciente de la pobreza en Chile", LC/R. 1773, diciembre, 1997.

⁴⁶ La línea de pobreza está determinada por el costo de una canasta de alimentos y de otras necesidades estimadas básicas; en 1996 era de US\$82 por persona/mes urbano y US\$55 por persona/mes rural. La línea de indigencia se define como el costo de la canasta alimentaria; US\$41 y US\$30 por persona/mes urbano y rural respectivamente.

Cuadro 21

EVOLUCIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, AÑOS 1987 Y 1996
(Porcentajes)

Deciles	1987		1996	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1	1,6	2,7	1,7	2,3
2	2,8	4,2	3	4
3	3,7	5	3,9	4,6
4	4,6	5,7	4,8	5,9
5	5,5	6,9	5,7	7,1
6	6,7	8	6,9	8,1
7	8,4	9,1	8,2	9,1
8	11	10,7	10,9	10,6
9	16,2	13,5	15,5	12,8
10	39,5	34,6	39,4	35,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEPAL a partir de encuestas CASEN.

Sin duda, los esfuerzos de los gobiernos democráticos por reducir la pobreza se ha traducido en logros importantes, las cifras del gráfico 22 son elocuentes; sin embargo, resulta evidente que los niveles actuales son aún inaceptables. Mas aún, si se considera que en los últimos dos años, este proceso se ha desacelerado, en particular, en las zonas rurales. En efecto, entre 1994 y 1996, el número de hogares urbanos en situación de pobreza disminuyó en un 4,3%, en tanto en el sector rural aumentó en 0,5%.

Cuadro 22

EVOLUCIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES
(Porcentajes)

Años	Pobreza		Indigencia	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1987	43,6	51,5	16,7	20,6
1996	21,8	30,6	5,0	9,4

Fuente: CEPAL sobre cifras encuesta CASEN.

Así mismo, se aprecia la situación de vulnerabilidad del sector rural, en el cual, ambos indicadores son marcadamente más negativos respecto al sector urbano. En definitiva, en 1996, la pobreza seguía comprometiendo a 2,6 millones y 700 mil personas en cada sector respectivamente.

A las desigualdades de los deciles extremos, se suma que en los deciles 6 a 1 los niveles de Seguridad Humana Objetiva, se consideran de medio baja a precaria.⁴⁷

En un reciente estudio efectuado en comunas rurales pobres, se concluye que la disponibilidad familiar de tierra y el acceso a empleos permanentes son los principales factores explicativos de la diferencia de ingresos y de la posibilidad de acercarse a la línea de pobreza. La actividad agrícola, prácticamente es la única fuente de ingreso y trabajo para el 87% de los hogares estudiados, y si se agrega a lo anterior, el empleo en actividades no agrícolas, pero que dependen de la demanda sectorial, dicha proporción se incrementa en alrededor del 94%.⁴⁸

⁴⁷ PNUD, "Desarrollo Humano en Chile, 1998: las paradojas de la modernización", 1998.

⁴⁸ Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en convenio con la Universidad Austral, "Caracterización de las familias en áreas de pobreza rural", 1996.

Se constata también, que el 35% de los hogares ha originado migración, fenómeno que es notoriamente mayor entre los hogares con tierra y se asocia también a la etapa del ciclo familiar, señalándose que los tipos de hogares en formación, originan menos migración que aquellos con jefes de edad avanzada.

Los cambios demográficos, así como reasentamiento en nuevos espacios de una proporción elevada de las familias rurales, ha conducido a la formación de alrededor de 800 nuevos poblados o villorrios rurales. Su condición bastante generalizada es la precariedad del emplazamiento, en terrenos marginales, sin títulos, y sin acceso a la vivienda ni a los servicios básicos.

Diversas estimaciones señalan que: 140.000 familias no tienen viviendas, aproximadamente el 40% de los hogares rurales carece de electricidad, existen 8.000 localidades rurales sin teléfono, el 90% de los caminos rurales están en mal estado, al 60% de la población rural le falta agua potable. Indicadores de salud y educación rural apuntan en la misma dirección de gran inequidad. Por ejemplo, la mortalidad Infantil, cuyo promedio nacional de 14 por mil nacidos vivos no da cuenta del contraste entre los 6-7 de una comuna de altos ingresos, con los casi 40 por cada mil nacidos vivos de las comunas más pobres.⁴⁹

Panorama que refleja los desequilibrios que se han venido configurando en la agricultura y el medio rural durante el período analizado: contraste entre el progreso productivo (frutícola, forestal y agroindustrial), muchas veces, rodeado de poblaciones que viven en condiciones de marginalidad y atraso; crecimiento sin equidad. Revertir esta tendencia es el desafío que enfrenta el mundo rural del Chile actual.

⁴⁹ Comisión Interministerial de Desarrollo Rural “Modernización Rural 1996-2000”. La desnutrición infantil niveles críticos en algunas comunas rurales. Estos promedios comunales se presentan aún más desfavorables si se analiza el dato por Postas, como por ejemplo, en Región de Antofagasta: Toconao un 13,6%, Socaire en 14,7%, María Elena un 15,9%, en la Región del Bío-Bío: Santa Bárbara un 10,7%, San Rosendo 9,3%, Mulchén un 8,6%, Quilleco un 8,5%; en la provincia de Arauco: Cañete un 9,6%, Lebu un 7,6%.

V. Conclusiones

Dadas las condiciones políticas imperantes, en la etapa 1974-1984, las reformas y ajustes se aplican en Chile con todo rigor, y sin obstáculos. Se eliminan los controles de precios y el aparato del Estado es desmantelado. Los bancos privados pasan a controlar de un 9 al 76% de las colocaciones sectoriales.

En esta etapa, en el marco de una institucionalidad pública debilitada, con poca capacidad de intervención y escasos instrumentos regulatorios, se genera un marcado desfase entre la reacción ante la apertura que facilita un inmediato flujo de importaciones, y una necesaria más lenta readecuación de los sectores productivos que recibirían el impacto, por una parte, y de aquellos que requerían un mayor horizonte de maduración, para insertarse con volumen e incidencia económica, en aquellos rubros de potencialidad exportadora. Los vacíos dejados por el retiro del Estado, y no cubiertos por el sector privado, impiden las correcciones, ante resultados no esperados, de la política macroeconómica, en las conductas de las empresas.

En el conjunto de la economía, se produce el colapso del sistema financiero privado del país. El Gobierno interviene los principales bancos. La crisis se extiende y debe asumirla el conjunto de la sociedad chilena con un costo para el Estado cercano a los US\$7.000 millones de dólares. El PIB nacional cae en un 14%, con un desempleo de un 30%.

A partir de 1984, se intenta atenuar el impacto de las fluctuaciones del mercado internacional con el mecanismo de bandas de precios, asociadas a poderes compradores y valores aduaneros mínimos. Se fomentan las exportaciones no tradicionales y se subsidian obras intraprediales de riego. Se recuperan las tasas de crecimiento del PIB sectorial.

Desde 1990, manteniendo los rasgos esenciales del modelo, se plantea la equidad como condición necesaria para el desarrollo. Se aumenta el gasto social y se otorga un rol más activo al Estado en la regulación. La política sectorial, postula el fortalecimiento de su ruralidad, reconociendo la heterogeneidad de los agentes productivos. La inserción en los mercados es fortalecida por la vía de acuerdos internacionales. La productividad es reforzada intensificando el subsidio al riego y a la fertilización. Las medidas de estabilización de precios continúan. La política hacia la pequeña agricultura, plantea el propósito explícito de apoyar su inserción a los mercados, con instrumentos que propician la asociatividad.

La apertura y reformas, obligan a los agentes productivos a alinearse, forzosamente, según las capacidades y flexibilidades de sus recursos, generándose dinanismos claramente diferenciados con desequilibrios subregionales, en rubros y agentes. Los subsectores frutícola, forestal y agroindustrial se adecuan a las reformas y ajustes y a las nuevas condiciones de apertura y se insertan con dinamismo en los mercados. Los embarques se expanden a tasas crecientes durante los 24 años analizados. Por su parte, los rubros de consumo interno, reciben el impacto de la apertura, afectando sus niveles de rentabilidad.

Con una organización industrial, de mediana a alta concentración, los agentes más favorecidos han sido las empresas exportadoras de frutas, la industria forestal, aquellas del subsector agroindustrial que tienen un rol decisivo en el desempeño de la cadena, con productores cautivos para el suministro de materia prima (azúcar, cebada, leche, arroz), las integradas verticalmente (aves y cerdos) o en forma parcial como las empresas vitivinícolas, la industria de la carne o de jugos, pastas, deshidratados y congelados. También se han insertado con éxito, los productores modernos, de mediano y gran tamaño de los valles regados de las regiones III a la VII y de las zonas de secano productoras de leche y frutales menores, con capacidad de gestión y adecuado nivel tecnológico.

Con dificultades para enfrentar el mercado, se encuentra el pequeño productor con potencial agropecuario que requiere de permanente apoyo en asistencia técnica en gestión y comercialización, así como de inversiones, teniendo evidencias de éxitos aquellas experiencias persistentes de asociatividad con apoyo del Estado. Marginado del sistema se encuentra el pequeño productor sin potencial agropecuario, representado por minifundistas de los secanos interior y costero y de comunidades del norte y de la araucanía sus ingresos son mayoritariamente extrapredial y dependerán de políticas multisectoriales para mejorar su situación de extrema pobreza.

La intensidad de difusión del progreso técnico ha estado asociada a la heterogeneidad de las empresas agrícolas y a su inserción en las cadenas productivas y a los circuitos comerciales. En aquellos rubros en los cuales existe un efecto sistémico la incorporación de tecnología ha sido más dinámica, de punta, y más persistente en el tiempo. Adicionalmente se reducen los diferenciales de productividad entre los distintos tipos y tamaños de empresas; (frutas, hortalizas, semillas, remolacha). En tanto en aquellos sistemas con mercado incompletos y segmentados se ha acentuado la diferencias y los rezagos en la incorporación del progreso técnico (cereales y leguminosas de los secanos interior y costero y carne).

Los sectores frutícola, agroindustrial y forestal han incorporado tecnología de punta en todas las fases de la cadena agroexportadora. A ello han contribuido factores convergentes, y acumulativos en el tiempo. El impulso de fomento iniciado por el Estado es retomado y potenciado por los diversos agentes de la cadena agroexportadora.

El empleo agrícola, sigue la evolución del PIB sectorial, y disminuye su participación en el total nacional. El nuevo patrón de empleo, con una importancia creciente del trabajo temporal, se acentúa en la medida de que el modelo exportador basa parte importante de su competitividad en la reducción en los costos de mano de obra. La participación de la mujer como temporera adquiere gran importancia y se estima que seguirán aumentando.

El modelo económico ha acentuado la histórica desigualdad en la distribución del ingreso. Luego de más de dos décadas, en el agro, el 20% más rico controlaba el 48,4% del ingreso en tanto los dos

deciles más pobres percibían un 6,3%. El ingreso promedio de los hogares urbanos, duplica aquel de los hogares rurales y el ingreso del decil más pobre urbano es 1,55 veces mayor que el rural. Junto a una notoria falta de equidad en la distribución del ingreso, se genera un desequilibrio en perjuicio del sector rural.

Sin duda, los esfuerzos por reducir la pobreza, se han traducido en logros importantes; sin embargo, resulta evidente que los niveles actuales son aún inaceptables. En el agro, la pobreza sigue comprometiendo a 700 mil personas. Situación que refleja los desequilibrios creados y el contraste entre el progreso productivo, muchas veces rodeado de poblaciones que viven en condiciones de marginalidad y atraso. Tal es el complejo desafío de equidad y desarrollo que enfrenta el sector.

Bibliografía

- Aguilera, Alfred. Nelson. (1993). Apertura Económica, Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura "La Financiación a los Pequeños Productores Agropecuarios: ¿Son los Programas de Crédito Agrícola una Alternativa Viable?" Viña del Mar, Chile. ALACEA. (Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe) (1989) "División de Comercio Internacional y Desarrollo. Los Servicios al Productor en la Fruticultura Chilena de Exportación" (LC/R.775).
- __ (1991) "Desarrollo Agropecuario: De la Dependencia al Protagonismo del Agricultor". Serie Desarrollo Rural Nº 9 FAO para América Latina y El Caribe.
- __ (1995). "Las Relaciones Agroindustriales y la Transformación de la Agricultura". Santiago, Chile.
- __ (1997). "La Apertura Económica y El Desarrollo Agrícola en América Latina y El Caribe" (LC/G 1963-P) julio, Santiago de Chile.
- __ (1993). Unidad de desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. "El proceso Exportador en Tres Agriculturas Templadas del Hemisferio Sur". (Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica) (LC/R-1350).
- __ (1993). Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. "El Dinamismo de las Agriculturas Asiáticas. El caso de China e India" (LC/R.1340).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) - Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (1998). "Agroindustria y Pequeña Agricultura: Vínculos, Potencialidades y Oportunidades Comerciales". Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- CIREN (Centro de Información de Recursos Naturales)-CORFO(Corporación de Fomento) (1993) "Directorio Agroindustrial Frutícola de Chile" (1993). Santiago Chile.
- CLEPI. (1989)."Grandes Maniobras Estratégicas", Santiago de Chile.
- (1991) "Hacia Nuevos Horizontes", Santiago de Chile.
- CORFO (Corporación de Fomento) (1996). "Fondo de Desarrollo e Innovación", Santiago, Chile.

- (1998) Consultorías Profesionales AGRARIA LTDA, “Resultado de los talleres de Planificación Estratégica Regional”. Santiago Chile.
- Dirven Martine “El empleo agrícola en América latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas. Serie Desarrollo Productivo N° 43, CEPAL, 1997.
- Cruz Doren, María Elena (1993). “La Banda de Precios del trigo en Chile” (RLAC/93/21-COEX-49. Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe; Documento de Trabajo, Santiago, Chile.
- Dellacasa, Enrique, Informe 1993. “Indicadores Científicos y Tecnológicos”. (1994) Santiago Chile CONYCIT. (ISSN0716-0380).
- Faiguenbaum Sergio (1993) “La Investigación Agropecuaria ante los Nuevos Desafíos”. Viña del Mar. ALACEA .(Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas.
- FAO/ODEPA-Ministerio de Agricultura. Consultor del Proyecto de Cooperación Técnica de FAO (TCP/CHI/6611). Documento de Trabajo N° 11. “Programa de Recuperación de Suelos “ (1997). (Report N° 97/027/WP11.
- (1998) Documento de Trabajo 6. El Riego en las Regiones VII a X (Reporta N° 97/027/WP6). TCP/CHI/6611 (1)
- Gacitúa, Estanislao, Rivas Teodoro. (1993) .”Políticas Macro y Estrategias de manejo de Recursos Naturales: El caso de las Comunidades Agrícolas" de la IV Región de Chile". Viña del Mar. ALACEA. (Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrarios).
- Gálvez Silvia, Fabres Francisco; (1994). INIA. Santiago Chile.
- INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario). Ministerio de Agricultura. Memoria 1995.
- (1996) Memoria.
- (1997) “Proyecto de Desarrollo de Comunas Pobres del Secano de Las regiones VI, VII y VIII”. PRODECOP-SECANO.
- Informe Anual de Comercio Exterior Silvoagropecuario, 1997. (1998) , Santiago Chile.
- INIA (Instituto de Investigaciones Agropecuaria) – Ministerio de Agricultura. Memoria 1990 – 1993.
- (1995) Ministerio de Agricultura. “Agricultura Técnica” (1995) (ISSN 0365 2807) Santiago Chile.
- (1992) “Memoria Anual ”.
- (1993) “Desde el Gobierno Democrático hacia el Siglo XXI”. Santiago Chile.
- (1997) Publicaciones Lo castillo S.A; SNA; Asociación de exportadores de Chile. Anuario del campo. "Alternativas para la Modernización y Diversificación Agrícola., Santiago, Chile.
- (1997) Gestión 1994 – 1997. Reseña Ejecutiva 1997, Santiago Chile.
- (1994) Memoria Anual 1994.
- Meller, Patricio. "Resultados Económicos de Cuatro Gobiernos Chilenos 1958 – 1989" (1990) octubre, Apuntes CIEPLAN N° 89. (ISSN0761-4467). Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Ministerio de Agricultura, ODEPA y Departamento de Información Agraria. (1998). “Fertilizantes Precios por Mayor Nominales y Reales período 1975 – 1998” N° 7, julio, Santiago Chile.
- (1998) “Agroquímicos. Precios Nominales y reales. Período 1980 – 1997. Mensual y promedio Año”, Santiago Chile.
- (1996). Memoria 1990-1993, ODEPA- Ministerio de Agricultura. Balance de Gestión 1994 – 1995; "El Desafío de Desarrollo Agro-Rural", Santiago Chile
- (1994) “Cifras de Presentación de la Agricultura Chilena, Santiago Chile.
- Ministerio de Agricultura.(1995). Medidor del Gobierno para Apoyar la Transformación de la Agricultura y la Modernización de la Vida Rural. Santiago, Chile.
- Morales Cesar; (1997). “Nuevas y Viejas Demandas por Tecnología en la Agricultura: Los Roles Públicos y Privados”. (LCR.1776), Santiago de Chile. CEPAL.
- Muchnick W. Eugenia y Tejo, Pedro.(1997). “La Papa en el Comercio Regional y en los Acuerdos Comerciales” (LC/R. 1725), mayo, Santiago, Chile. Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Muchnik W, Eugenia y Silva Fca. (1997) “Subsidios y Ayudas al Sector Agroalimentario Chileno: integración con competitividad”. (LCR/R.1724).Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Muchnik, Eugenia; Niño de Zepeda, Alberto. IV Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola. "Apertura Económica Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura" (1994) enero, Santiago–Chile. ALACEA. (Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrarios).
- Navarro D. Humberto, Chacón S. Alfonso. "Aspectos Económicos en la Producción de Praderas y Forrajes". Cap. 41.
- Niño de Zepeda, A; Di Silvestre, Fco.; Maino , Mario, Berdeguí Julio. "Un Indicador de Sustentabilidad Ambiental; Aplicación de un Método de Programación Multicriterio"(1993) abril, Viña del Mar, ALACEA. (Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrarios).
- Niño de Zepeda, Alberto. "Análisis del Sistema Científico Tecnológico Agropecuario en Chile" (1994). (IICA Ap. 44), junio. Santiago de Chile. Programa II Generación y Transferencia de Tecnologías IICA.

- ODEPA – INDAP - Ministerio de Agricultura. (1996). “Reglamento de Comercialización del trigo”. Chile
- ODEPA (1994) Documento de Trabajo N° 2. “Políticas de Desarrollo del Riego en Chile:1974-1993”. Santiago de Chile.
- (1998). Documento de Trabajo. Serie Comercio Exterior N°1. Condiciones de acceso de los productos silvoagropecuarios chilenos en los Mercados externos. Santiago de Chile.
- ODEPA. Centro de Información Silvoagropecuaria. Listado de Precios de Publicaciones.
- ODEPA. Ministerio de Agricultura. Cifras de Presentación de la Agricultura Chilena (1996), Santiago Chile.
- Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. (1994). Bolsas de Productos. Una Alternativa Privada ante la Inestabilidad de Precios. (COEX-54). Santiago, Chile.
- Santibañez Edgardo. (1998) Diagnóstico estratégico. Informe Final, Santiago Chile.
- Scott. C.D. y Litchfield J. (1993) "Income Inequality and Mobility: Some Evidence from Rural Chile", Viña del Mar. ALACEA. (Asociación de latinoamérica y del Caribe de economistas Agrícolas).
- Sector Agropecuario Nacional.
- Silva Torrealba, Fca. (1998) "La Inversión en el Sector Agroindustrial Segundo Informe de Avance. Pontificia Universidad Católica de Chile. Departamento de economía Agraria, Santiago Chile.
- Tejo Jiménez, Pedro. (1997). Calidad y Tecnología en el Proceso Hortofrutícola Chileno (LC/G de 1997). CEPAL, Santiago de Chile,
- (1997) "Patrones Tecnológicos en La Hortofruticultura Chilena. (ISSN 1020-5179) CEPAL, Santiago de Chile.
- The World Bank. (1994) Strategy for Rural Areas – Enhancing Agricultural, Competitiveness and Alleviating Rural Poverty" .Volumen III Anexes G-P. (Report N° 12776-Ch) The World Bank. Abril. For official, use only).
- (1994). Strategy for Rural Areas – Enhancing Agricultural, Competitiveness and Alleviating Rural Poverty". Volumen III Anexes A-F. (Report N° 12776-Ch) Abril. For official, use only).
- Trejos Rafael; (1993). "Las Políticas de Ajuste en América Latina y El Caribe: Los Pobres Rurales después del Ajuste". Viña del Mar, Chile. ALACEA.
- Van Wijk and Jaffé Walter; "Intellectual Property Rights And Agriculturae in Developing Countries (1995). Santa Fé de Bogotá, Colombia. IICA.
- Venegas, Victor (1993). El Perfil Forestal de América Latina Contribuciones Económicas, Sociales y Ambientales. (LCR.1349). Comisión Económicas para América Latina y el Caribe.
- Villareal, René; (1981) "La Contrarrevolución Monetaria. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo". Ediciones Océano, S.A Ciudad de México, Barcelona, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, Lima, Montevideo, Quito, Río de Janeiro, Santiago, Chile.
- Villasuco, Juan Manuel. (1993).ALACEA. "Competitividad y Reformas Institucionales. Una Aproximación Analítica", Viña del Mar. ALACEA.



Serie

desarrollo productivo


Números publicados

- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1998 [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, febrero de 1998 [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1979). Red de inversiones y estrategias empresariales, agosto de 1998 [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1889). Red de desarrollo agropecuario noviembre de 1998 [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990). Red de desarrollo agropecuario, diciembre de 1997 [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991). Red de reestructuración y competitividad, mayo de 1998 [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, septiembre de 1998 [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028). Red de inversiones y estrategias empresariales, agosto de 1998 [www](#)
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035). Red de desarrollo agropecuario, agosto de 1998 [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1). Red de desarrollo agropecuario, abril de 1999 [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999 [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999

- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 62 México: Un Canálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales (en prensa).
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú. Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00) y volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00) Red de desarrollo agropecuario, 1999 [www](#)
- 64 Achieving educational quality: What school teach us. (LC/L1279-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, Qué?. (LC/L1280-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L1312-P), Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.99.II.12 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas. Red de desarrollo agropecuario (LC/L1315-P), N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000 [www](#)

Algunos títulos de años anteriores también se encuentran disponibles

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: