

61A

015-008

estigaciones agrarias
economía de humanismo cristiano

550.-

1.2.



CHILE: DE LA REFORMA AGRARIA A LA
POLITICA DE LIBRE MERCADO.
(notas preliminares)

Jaime Crispi Soler
Guillermo Fu Alvarez

SANTIAGO, Noviembre de 1982



I N D I C E

	Página
I INTRODUCCION	1
II LA POLITICA AGRICOLA DEL PERIODO 1965-1970	5
1. El Problema Agrario y la Estrategia de Desarrollo	5
2. Los instrumentos del Desarrollo Agropecuario	9
III LA POLITICA AGRICOLA DEL PERIODO 1974-1982	16
1. El Problema Agrario y la Estrategia de Desarrollo	16
2. Los instrumentos del Desarrollo Agropecuario	19
IV CONSIDERACIONES ACERCA DE LA EVALUACION DE LAS POLITICAS AGRARIAS	30
1. Los Logros de la Política Agraria en el Gobierno Demócrata Cristiano	30
2. Los Logros de la Política Agraria en el Gobierno Militar	34
3. A modo de conclusión	40
ANEXOS	41

I INTRODUCCION

La gran mayoría de los países latinoamericanos tiene problemas agrarios serios y diversos. En algunos casos la baja tasa de crecimiento de la producción ha venido presionando sobre los precios de los alimentos y la balanza comercial. En otras, la falta de empleo y los bajos ingresos alcanza a la gran mayoría de la población rural. Y en los más, además de estar presente simultáneamente los dos tipos de problemas señalados, la agricultura no encuentra un estilo de desarrollo que sea adecuado a las necesidades del país y compatible con la disponibilidad de capital, tipo de recursos productivos y características de los productores.

Esta situación parece haber determinado que en los últimos 20 años en varios países de América Latina se hayan ensayado diversos paquetes de políticas agrarias con el objeto de encontrar la solución a los problemas planteados. Así, algunos han impulsado reformas agrarias muy radicales con el objeto de romper una estructura de tenencia que inmovilizaba el elemento básico de la producción agrícola y permitía el control social del campesinado por parte de los latifundistas.

En otros, el énfasis ha estado dado por un esfuerzo muy sistemático del Estado por encontrar paquetes tecnológicos adecuados a los distintos tipos de productores y difundirlo ampliamente. El crédito subsidiado, la asistencia técnica y, a veces, el apoyo a la comercialización, han constituido las herramientas básicas del paquete de políticas agrarias que ha tratado de aprovechar la potencialidad del campesinado y de la hacienda transformada para aumentar la producción.

También en los últimos años varios países han ensayado el Desarrollo Rural Integrado como eje de su política agraria. Aquí se ha tratado de lograr una integración plena al mercado y a la vida moderna a regiones donde se concentran pequeños productores. El trabajo desplegado trata de concentrar sobre un espacio concreto, diversos elementos para lograr el desarrollo: crédito, tecnología, caminos, electricidad, comercialización e incluso una mejor estructura de tenencia de la tierra.

Por último, en otros, se ha ensayado lo que se ha llamado la política agraria de libre mercado. En este caso, a diferencia de todos los anteriores, el énfasis de la política agraria está en la marginación del Estado en el apoyo a los productores. Aquí el orientador es el mercado, a través del cual debe decidirse qué, cómo, cuánto, y quién produce.

Como es fácil de apreciar, el paquete de políticas agrarias que lleva incluida la reforma agraria y la de libre mercado constituyen los extremos en varios sentidos. Por ello, quizás lo "normal" sería que estas se diesen en países que tienen características agrarias completamente distintas y cuyos problemas están relacionados con las soluciones que se están implementando. Sin embargo, hay varios casos en América Latina donde, sin mediar un tiempo importante, en el mismo país se realiza una Reforma Agraria y después se aplica la política de libre mercado, y otros en que la situación es la inversa.

Esto nos lleva a pensar que los paquetes de políticas agrarias se definen en muchos casos bastante independientes de lo que se podría considerar un diagnóstico productivo-social de la realidad agraria. No es ésta la que determina como el Estado se plantea ante ella. Más aún, tampoco parece válido creer que es la correlación de fuerzas sociales que opera en

el agro, la que decide por donde va la política agraria, ya que si así fuera no podría entenderse una política de libre mercado después que los latifundistas han salido de la escena política debido a que una reforma agraria los eliminó del campo.

En definitiva, parece más conveniente plantearse como hipótesis de trabajo que estos paquetes de políticas son producto de definiciones globales que resultan del predominio de alguna de las fuerzas sociales y políticas de un país en un momento determinado. En esta definición toman parte, con la importancia que tienen dentro de la estructura nacional de clases, las clases y fracciones de clases agrarias. Es decir, trataremos de probar que la política agraria es una cuestión nacional y no sólo agraria, y por consiguiente sus resultados deben ser medidos no sólo con parámetros agrarios, sino principalmente en relación a sus efectos sobre el conjunto de la sociedad.

Las políticas agrarias que se han implementado en Chile en los últimos 15 años, proporcionan un excelente caso para discutir la hipótesis planteada. Entre 1965 y 1970 se llevó a cabo una Reforma Agraria que expropió a los grandes latifundistas de la tierra agrícola del país. Entre 1970 y 1973 se profundizó esa Reforma Agraria, expropiándose otro 25 por ciento de la tierra agrícola. Como es bien conocido, las condiciones políticas cambiaron radicalmente a partir de ese último año y después de devolver 2/3 de las tierras expropiadas el Estado progresivamente se ha retirado de la intervención directa en la política agraria y ha dejado al mercado que opere libremente.

En este trabajo -cuyo carácter es preliminar- nos concentraremos en los dos períodos extremos 1965-1970 y 1973-1982. No queremos, abordar

la política agraria de la Unidad Popular, porque ella no se desarrolló completamente y por consiguiente sus efectos, tanto dentro como fuera del agro, no se pueden apreciar adecuadamente; no obstante la radicalización alcanzada en materia de políticas agrarias y de movilización campesina son en gran medida explicativas del intento refundacional del capitalismo agrario que se observa a partir de 1974.

La exposición contiene tres secciones mas, a las cuales este capítulo sirve de introducción. En una segunda sección se darán los antecedentes históricos para la Reforma Agraria del Gobierno de Frei y se explicitará la política agraria. La tercera repetirá el ejercicio para el período del gobierno militar. Y en la última se realizarán algunos alcances acerca de la implementación de las políticas y el grado de cumplimiento de sus objetivos.

II LA POLITICA AGRICOLA DEL PERIODO 1965 - 1970.

1. El problema agrario y la estrategia de desarrollo.

El año 1965 se inicia un gobierno que pretende modernizar el estilo de desarrollo que se había implantado en el país después de la gran crisis, resolviendo los problemas que lo obstaculizaban.

Desde la década de 1930 las políticas de desarrollo intentaron poner al sector industrial como eje del crecimiento económico. El resto de los sectores solo tuvo como incentivo el potencial dinamismo del sector industrial y los espacios que este dejaba. Sin embargo, progresivamente van aumentando las dificultades para establecer esta estrategia; la industria agota el mercado interno con los productos de sustitución fácil y se presentan rigideces en otros sectores que entran el crecimiento de la industria. El problema es entonces, como resolver las dificultades que se han ido planteando, sin cambiar el estilo de desarrollo.

En particular, la agricultura mostraba un notorio estancamiento, situación que se venía agudizando en los últimos años. En los 30 años anteriores a 1965 la tasa de crecimiento del sector fué de un 1,8% anual, en consecuencia que el ritmo de crecimiento de la población era mucho más alto; con ello la tasa de crecimiento acumulativa anual per cápita de la producción agropecuaria era negativa en un 0,4% anual.

Esta situación repercutió, por una parte, sobre la balanza comercial. En sólo 20 años la participación del sector agropecuario en las exportaciones bajó de 20 a 3 por ciento. En cambio, las importaciones crecieron rápidamente hasta un promedio anual de 155 millones de dólares en el

trienio 1963-65. Así se explica que para estos años, por cada 3 dólares que aportaba la agricultura en el total de exportaciones se debían ocupar 30 para traer a Chile productos agropecuarios o bienes que el sector empleaba en su proceso productivo. Por otra parte, el insuficiente crecimiento de la agricultura repercutió sobre el empleo, ya que el sector generó escasas oportunidades de trabajo y bajas remuneraciones a quienes lograban una ocupación, lo que contribuyó a una fuerte migración rural y escasa demanda de bienes y servicios especialmente industriales. Por último, tanto por la presión del sector externo, como por la escasa oferta de alimentos, el insuficiente desarrollo agrícola constituyó una fuente de presión inflacionaria.

El diagnóstico que se hace en la época indica que la causa directa de los hechos comentados es la insuficiente difusión de la tecnología moderna entre los productores rurales, lo cual implica baja productividad y un uso poco intensivo de los recursos disponibles. El mismo diagnóstico agrega que en ello influyen aspectos que deben destacarse. En primer lugar aclara que el estancamiento no es por falta de recursos productivos, ya que éstos permitirían aumentar varias veces la producción 1/, tampoco es por falta de estímulos económicos, ya que cuando los hubo la respuesta de los productores fue escasa. Como conclusión, el diagnóstico indica que los obstáculos nacen de una estructura agraria en que existe una elevada concentración de la propiedad de la tierra y del agua y anacrónicas formas de tenencia. A lo anterior el diagnóstico agrega aspectos institucionales que derivan de una compleja y descoordinada burocracia manejada por 5 ministerios

1/11/65

1/ Las metas propuestas por el Plan de Desarrollo Agropecuario de 1965, postulan que con los mismos recursos es posible un crecimiento de un 19% de los cultivos anuales, de un 32% de los permanentes y de un 115% de praderas artificiales y mejoradas, en un plazo de quince años.

diferentes entre los cuales el Ministerio de Agricultura no controlaba aspectos importantes como el crédito, la investigación, la asistencia técnica y la inversión en infraestructura. Y por último, los aspectos sociales derivados del sistema de explotación tipo hacienda que además de ser una organización productiva respondía a ser una fuente de poder y posición social para sus propietarios.

Con este diagnóstico de la situación agraria aparece claro para el Gobierno que la causa básica del subdesarrollo agropecuario se encuentra en las deficiencias estructurales, que impiden un mejoramiento tecnológico y marginan al campesino al proceso de modernización social del país. Por ello, para romper el estancamiento se planteó la necesidad de una profunda reforma de las estructuras agrarias, y de un aumento sustancial de la eficacia institucional del sector público, con la definición de políticas armónicas que estimulen el proceso productivo y nuevas formas de organización de empresarios y trabajadores.

Al inicio del gobierno de Frei se delineó un Plan de Desarrollo Agropecuario que se insertó dentro de una perspectiva nacional que buscaba realizar algunas reformas en lo social para lograr el desarrollo económico. Esa perspectiva le asigna al agro un papel importante tanto en lo referente a su aporte al Producto Bruto Nacional, como en un aumento en el nivel de empleo y condiciones de vida de la población rural, para impedir un incremento de la migración y en un alza en el nivel de la productividad especialmente del capital agrícola para lograr un mejor provecho de los recursos existentes. Con lo anterior se pretendía además que el sector rural sirviera para expandir la demanda de bienes y servicios de otros sectores, emanado esto de una elevación del ingreso agrícola y de una mejor redistribución de éste entre los campesinos.

La estrategia productiva que se propuso pretendía inducir un cambio en la composición de la producción, aumentando la importancia de los productos pecuarios y dentro de los productos agrícolas la fruta, la remolacha azucarera y el maíz.

Conjuntamente con ello pretendía un mejoramiento de la situación alimentaria interna y un cambio de las tendencias del Comercio Exterior Agropecuario planteando disminuir el déficit en balanza comercial de 130 millones de dólares en 1965 a 20 millones, meta a lograr en 1980. Para lograr estos objetivos se buscaba el crecimiento de la producción a través de un aumento en la productividad física de suelo, mediante el uso de tecnologías ahorradoras de tierra, asociadas a un mayor uso de insumos, mano de obra, y superficie regada. Siendo el capital otro recurso escaso la estrategia proponía utilizarlo en forma más intensiva e incrementarlo fuertemente; pero con criterios relativos, haciendo énfasis en frutales, praderas artificiales, existencias pecuarias y obras de riego. La meta propuesta en relación a productividad plantea un incremento de productividad para el uso de la tierra de 22% para la agricultura y 39% para la ganadería, a lograr en 5 años plazo.

Esto se realizaría mediante un desarrollo tanto social como regionalmente equilibrado. Ello debía lograrse en base a las posibilidades de cada sector y región, pero intentando compensar las disponibilidades de recursos mediante reformas estructurales y el apoyo estatal adicional en sectores y zonas más pobres.

2. Los instrumentos del Desarrollo Agropecuario.

La política de desarrollo agropecuario expresada a través del Plan mencionado elige "un conjunto de instrumentos que, aplicados coordinadamente pretenden alcanzar las metas productivas planteadas, siguiendo la estrategia definida para su logro".^{1/} Las medidas más importantes son una reforma institucional del sector público vinculado al sector agrícola, la Reforma Agraria, la organización del proletariado agrícola y el campesinado en Sindicatos y Cooperativas y diversas políticas de estímulos económicos y diversos proyectos de inversión y programas de fomento tecnológico, productivo y regional.

a. Reformas Institucionales.

El diagnóstico de las instituciones vigentes en 1965 tanto del sector público como privado concluye que estas y su organización son inadecuadas para el logro del desarrollo del sector, más aún son un obstáculo dado las duplicaciones y vacíos funcionales y la falta de coordinación. Se observa, por ejemplo, que existen 25 instituciones diferentes, dependientes de 5 ministerios y todos con muy diverso grado de autonomía frente al poder central. Buscando solución a este problema se define por ley el concepto del sector público agrícola, incluyendo todas las instituciones con personalidad jurídica en que el Estado tiene participación y que realizan funciones relacionadas con las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras. Sobre este Sector Público Agrícola el Ministerio de Agricultura mantiene una debida orientación y coordinación. Conjuntamente con lo anterior se creó la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA) vinculada técnicamente como oficina sectorial, de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), pero dependiendo jerárquicamente del Ministro de Agricultura;

^{1/} Oficina de Planificación Agrícola. Plan de Desarrollo Agropecuario 1967-80. Santiago. 1967.

se cambió la composición de diversos consejos de administración de las instituciones del Sector Público Agrícola, integrándolo una clara mayoría de representantes del Ministerio de Agricultura y se estructuró un sistema de planificación agropecuaria. Este sistema estaba formado por un Comité de Administración del Plan de Desarrollo Agropecuario, la Oficina de Planificación Agrícola, oficinas de programación institucionales, comités zonales de desarrollo agropecuarios, coordinadores zonales de planificación y coordinadores de programas de producción.

Con todo lo anterior se pretendía que las instituciones del sector tanto a nivel nacional como regional diseñaran sus programas de trabajo y medidas de políticas en base a las orientaciones derivadas del Plan y del Ministerio de Agricultura.

Para lograr una integración más efectiva de los esfuerzos se estimuló también una adecuación de la organización del sector privado proponiendo organizaciones a nivel regional y nacional para productores de los rubros más importantes, Comisiones de desarrollo agropecuario zonales como contrapartida de los Comités Zonales de desarrollo agropecuario del Sector Público Comisiones Nacionales por rubros y para insumos con participación estatal y privada y una ampliación del número de cooperativas.

b. Reformas Estructurales.

En julio de 1967 se promulga una nueva Ley de Reforma Agraria que busca modificar las deficiencias estructurales del agro 1/. Entre los aspectos más importantes de la Ley de Reforma Agraria destacan:

1/ En noviembre de 1962, bajo el gobierno de Jorge Alessandri se dictó la Ley 15.020, la que tuvo muy poco efecto práctico, en términos de cambio de estructura de tenencia.

- Las principales causales de expropiación son el exceso de superficie entendiéndose por tal los predios superiores a 80 hectáreas de riego básico y los predios rústicos abandonados, o aquellos cuya explotación se realiza en condiciones técnicas, económicas y sociales inadecuadas. Sin embargo, esta última causal solo entra en vigencia desde mediados de 1970.
- La indemnización es equivalente al avalúo fiscal más el valor de las mejoras, pagándose al contado entre el 1% si el predio está abandonado, hasta el 10% si la causal es exceso de superficie y el resto en bonos a 25 y 30 años.
- Entre la expropiación y la asignación definitiva de la tierra que se realizará en propiedad familiar o comunitaria y a título oneroso, se decide constituir una etapa transitiva. Esta etapa denominada asentamiento pretende, entre otras cosas, la continuidad y mejoramiento de la explotación, capacitar y seleccionar a los futuros empresarios-campesinos, y promover la organización de la base y su capitalización.
- El agua de regadío pasa a ser un bien nacional de uso público, concediéndose a los usuarios derechos administrativos de aprovechamiento.

c. La organización del campesinado.

Si bien no se explicitó dentro del Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-80, la organización de los asalariados agrícolas y campesinos fué un instrumento importante dentro de la política agraria del gobierno de Frei. Diversas instituciones del sector como el Instituto de Desarrollo Agropecuario y la Corporación de la Reforma Agraria y otros del Ministerio del Trabajo, como la Dirección del Trabajo y posteriormente el Fondo de Educación y Extensión Sindical promovieron la organización de sindicatos campesinos, cooperativas campesinas y otros tipos de organismos intermediarios. Importancia fundamental en dicho impulso tuvo la nueva legislación dictada en

torno a la materia. La ley de sindicalización campesina N° 16.625, permitió una mayor libertad y pluralidad sindical, definiendo como base territorial para el sindicato la comuna con un mínimo de 100 socios para cada sindicato y alentó la unión de sindicatos a nivel provincial en Federaciones y nacional a través de Confederaciones e hizo obligatoria la cotización sindical (2 por ciento aporte patronal y 2 por ciento aporte laboral) asegurando el financiamiento de los sindicatos, federaciones y confederaciones y todas las actividades de capacitación.

A las cooperativas campesinas por su parte se les otorgó apoyo técnico y financiero por intermedio del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Con todo esto el gobierno buscó hacer del movimiento campesino una fuerza social que prestara un apoyo político al cambio de estructura que se proponía realizar en la tenencia de la tierra y agrupar a los campesinos para facilitar la labor de entrega crediticia, asistencia técnica y en general coordinar y ejecutar el plan agrario a través de estructuras orgánicas y no atomizadas.

d. Políticas de estímulos económicos.

Entre las políticas de estímulos económicos se da énfasis a la política de precios y de comercialización y en menor medida a las políticas crédito, de comercio exterior y tributación.

La política de precios pretendía ser una de las herramientas de estímulo más importantes manejándose tanto el nivel de precios de los productores, como la estructura de precios relativos a fin de ofrecer rentabilida-

des atractivas, e incentivar la producción y localización de determinados rubros. La política diseñada partía de un diagnóstico que caracterizó a las políticas del pasado por su falta de claridad, incoherencia y estabilidad y una progresiva intervención del Estado, la que alcanza en 1965 en el caso de los precios al 70% del valor de la producción. Por su parte, el nivel de precios agropecuarios que venía en alza hasta 1954, comenzó a bajar hasta llegar al nivel más bajo hasta la época. en el quinquenio 1960-65.

La política de precios del gobierno de Frei mantuvo la intervención estatal en los precios y se propuso aumentar el nivel relativo de los precios del sector. Así logró un aumento promedio de alrededor de un 11% anual en los años 1965 y 1966, pero en los años siguientes se produjo un notorio deterioro en esta relación, dado que los intentos por frenar la inflación distorsionaron los intereses de la política agrícola.

Adicionalmente se trató de reestructurar las relaciones de precios entre los diversos rubros, buscando reorientar a los productores hacia la consecución de las metas del Plan. Las relaciones eran determinadas por la experiencia histórica, las metas de producción y rendimientos, ingresos brutos reales por hectárea, precios de insumos, relación con precios internacionales, etc. En el Plan de Desarrollo Agropecuario, se postuló un aumento del precio real del trigo; las oleaginosas y el arroz mantienen la misma relación que el trigo, atendiendo a que se plantea una fuerte expansión de su superficie. En cambio el maíz, los cereales menores y la papa deberían reducir su relación con el trigo dado los fuertes incrementos en los rendimientos que de ellos se esperan. El mayor acento va, sin embargo, hacia los productos pecuarios, donde se le asigna a la carne de vacuno y la leche los precios más altos posible, en cambio para las otras carnes se señalan precios menores. La misma situación que afectó las metas de nivel de precios agrícolas, influyó en que la estructura de precios planeada solo se lograra en términos de tendencia, pero en ningún caso en relación a las metas.

En cuanto a los insumos es importante destacar el mantenimiento de la política ya vigente de bonificar el precio de los fertilizantes para estimular su consumo. La bonificación se hace a la base, de modo que los agricultores pagan sólo los precios netos.

La política de comercialización se plantea en un sentido similar a la de precios, ubicando al Estado como actor importante en el proceso. A través de la política de comercialización se busca también orientar y estimular el aumento de la producción y asegurar un adecuado abastecimiento a los consumidores.

Entre las medidas más importantes de la política destacan los esfuerzos por aumentar la capacidad de almacenaje y procesamiento especialmente en las zonas de producción. El Estado ejecutó diversas inversiones en infraestructura para la comercialización: elevadores de granos para almacenamiento de cereales y maíz, bodegas para leguminosas y papas, centrales frutícolas y vitivinícolas, frigoríficos, mataderos, plantas lecheras, etc.

Tanto o más importante que las inversiones en infraestructura fué la participación del Estado a través de la Empresa de Comercio Agrícola en la comercialización de importantes volúmenes de productos agrícolas. De esta manera, el Estado dispuso la instalación de poderes compradores en los lugares de producción, asegurando un mercado y un precio de sustentación para un cierto volumen de trigo, maíz, frejoles, papas, cordero, lana y otros. El financiamiento de los poderes compradores se efectuó con créditos del Banco Central y Banco del Estado.

En relación al Comercio Exterior Agropecuario, la Empresa de Comercio Agrícola se preocupó de las importaciones de los alimentos más importantes cuando se estimó la existencia de déficit en el mercado interno con lo cual previó desabastecimientos y alzas desmesuradas de precios al consumidor. Por otra parte, se intentó incentivar las exportaciones eliminando gradualmente la fijación de contingentes y prohibiciones de exportación y estimulando la exportación de productos de alto valor específico y mayor grado de elaboración otorgando draw-back y créditos de pre-embarque.

El crédito agrícola también fue un elemento decisivo para el impulso del sector y basado en ello se postuló orientarlo en estrecha relación con el Plan de Desarrollo Agropecuario. De este modo, las distintas instituciones que participan en el financiamiento de la agricultura en la época (Banco del Estado, Corporación de la Reforma Agraria, Instituto de Desarrollo Agropecuario y Gerencia Agrícola de CORFO), se intentó coordinar a través de un Consejo de Crédito Agrícola a nivel central, y de Comisiones de Crédito a nivel zonal. El primero no logró tener una actividad de importancia, pero en algunas regiones las Comisiones lograron algún grado de coordinación. Además se puso en práctica un sistema de "línea de crédito" que obligaba a los agricultores a entregar planes de explotación al momento de presentar sus solicitudes, los cuales eran visados por las comisiones zonales para comprobar su compatibilidad con los objetivos de cada plan zonal. En relación al costo del crédito el Plan de Desarrollo Agropecuario se postulaba que este debía ser positivo, pero inferior al que rijera para el resto de la economía. En el hecho la inflación desatada a partir de 1967 derivó en tasas reales muy bajas e incluso negativas.

III LA POLITICA AGRICOLA DEL PERIODO 1974 - 1982.

1. El Problema Agrario y la Estrategia de Desarrollo.

En Septiembre de 1973 se inicia en Chile un nuevo gobierno, surgido a partir del golpe militar que derriba al gobierno constitucional de Salvador Allende.

Su propósito es transformar la forma de funcionamiento de la sociedad y de la economía chilena, con el objeto de establecer un nuevo estilo de desarrollo en el país. En la visión dominante las causas de los problemas que vivió el país entre 1970 y 1973 fueron la agudización de las formas en que se enfrentó al desarrollo después de la gran crisis.

Según personeros del régimen, la industrialización inducida y la excesiva participación estatal frenaron la capacidad de crecimiento de la economía y politizaron todas las decisiones económicas. Este fué el caldo de cultivo que llevó a la Unidad Popular al poder. El esfuerzo, en consecuencia, debía ser encontrar una nueva forma de organización social y económica para el país que impidiera una nueva situación semejante a la vivida.

Al asumir el gobierno militar el agro mostraba notables cambios en relación a lo observado al inicio de la Reforma Agraria de Frei.

El gobierno de la Unidad Popular, había imprimido mayor dinamismo a la transformación de la estructura agraria y lo había hecho dentro de una perspectiva de transformación global de la sociedad. Así en 1973 se había liquidado el latifundio. Prueba de ello eran los 5.809 predios expropiados que sumaban alrededor de 10 millones de hectáreas físicas. Estas equivalían al 40% de la superficie regada y al 60% del secano arable del país. La su-

perficie expropiada se encontraba organizada en distintos tipos de unidades productivas según las características de cada caso y en ellas trabajaban más de 60 mil familias. Por otra parte, el movimiento sindical campesino se había desarrollado notablemente llegando a contar con casi 300 mil sindicatos que presionaban por expropiar más tierras y mejorar sus condiciones de vida. Asimismo las cooperativas se habían fortalecido, existiendo en 1973, 308 cooperativas campesinas con más de 90 mil socios y 207 cooperativas de reforma agraria con cerca de 10 mil socios.

La participación del Estado era amplia, canalizando la mayor parte de la asistencia técnica, el crédito, la distribución de insumos y la comercialización de productos, todos ellos con subvención directa o indirecta a los productores agrícolas. La construcción de importantes obras de infraestructura emprendidas también por organismos del Estado, buscaban facilitar los procesos de comercialización y transformación de productos.

Sin embargo, la producción cayó bruscamente en 1973, debido a una mezcla de boicot y presiones que llevaron a la desorganización de los procesos productivos. Por ello en este año se debieron importar grandes cantidades de alimentos para enfrentar una creciente demanda.

Por su parte, el gobierno militar planteó que los problemas agrarios del país se derivaban de las medidas que se adoptaron para alterar la estructura agraria, impulsar la participación campesina e incrementar el apoyo y la ingerencia del Estado en el sector. En consecuencia, se fue implementando en forma cada vez más ortodoxa un modelo de libre mercado en que las políticas específicas para el sector son cada vez más escasas, el presupuesto fiscal se disminuye constantemente y se busca desarticular la organización campesina.

Se postula que la política económica es una sola y prácticamente no existen excepciones en su aplicación, ya que de acuerdo al concepto de quienes la manejan, políticas específicas implican privilegiar o desmedrar un sector con respecto a otro, distorsionando los efectos reguladores que deben darse a través del mercado. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que hay políticas globales que a pesar de su generalidad, inciden muy directamente en las transformaciones del sector agrario.

De una manera u otra, estas cuestiones definieron una estrategia de desarrollo para el sector agrícola que aún cuando no se encontraba explícita como tal, enmarcó los grandes cambios que se han producido. La estrategia buscó el desarrollo de actividades que tenían "ventajas comparativas" en el contexto mundial. La apertura indiscriminada al mercado internacional dejó libre tanto la salida como la entrada al país de productos, bienes intermedios y capitales. Por otra parte, el Estado dejó de intervenir en la orientación de la distribución de recursos y se retiró de las actividades económicas en que tradicionalmente participaba como la asistencia técnica, el apoyo financiero, la comercialización de algunos productos importantes y el control de algunos precios claves. El mercado, a través de los precios, debía estimular la movilidad de los recursos nacionales o extranjeros a las actividades que ofrecieran una mayor rentabilidad.

En el sector agrícola se estableció la propiedad privada individual como forma de tenencia por excelencia, y se dificultó la existencia de organizaciones que representaran los intereses de pequeños productores y asalariados rurales.

Como no existió ningún esfuerzo explícito por compensar las diferencias sociales y regionales de hecho se privilegió ciertas actividades

que mantenían algunas ventajas comparativas como la fruta de exportación y la producción forestal; asimismo se deterioraron otras para las cuales el país no tiene tan buenos recursos como el trigo. Esto implicó una fuerte diferenciación regional y por tipo de productores.

2. Los instrumentos del desarrollo agropecuario.

En la implementación de una economía libre de mercado los instrumentos utilizados para el desarrollo agropecuario, al contrario de los modelos planteados durante los Gobiernos de Frei y Allende, no se diferencian de los que la teoría neoclásica indica para la economía en su conjunto. La modalidad de la competencia y la desprotección estatal buscan que los agentes económicos resuelvan con racionalidad que es más adecuado producir o consumir. Para que funcione la libre competencia, se requiere de una adecuada información y de una fluída movilidad de recursos y factores. Para lograr esto es requisito fundamental el buen funcionamiento de los mercados, los que a través de los precios informan a los agentes económicos acerca de las preferencias, posibilidades de producción, disponibilidad de recursos, etc... No es el caso detallar acá los mecanismos con que de acuerdo a la teoría neoclásica la economía logra encontrar su equilibrio maximizando beneficios y productividad simultáneamente en todos los mercados. Solo recalcar el hecho que los economistas del gobierno militar piensan que ese es el único camino para el desarrollo, y la agricultura como cualquier sector debe seguirlo.

Dentro de las medidas que fue aplicando sistemáticamente el gobierno para implementar el modelo las que incidieron con mayor fuerza dentro del sector son:

- las que apuntaban a privatizar la propiedad y disminuir la influencia del Estado.
- las que restringían el nivel de actividad de las organizaciones campesinas, y
- las políticas netamente económicas que apuntaban a liberalizar mercados y obtener una completa apertura al comercio exterior.

a. Reformas institucionales.

Quienes dirigen la política económica del gobierno militar dan primordial importancia a la reestructuración del aparato estatal. Este había llevado una tendencia creciente en la última década participando en todos los sectores económicos y dentro del sector agrario en todos los ámbitos. Esto es observado en el diagnóstico de los nuevos gobernantes como pernicioso. A su entender, la participación del Estado inhibe la actividad creativa del sector privado, induce al déficit del presupuesto fiscal y al aumento de la tributación, que en general son causa de inflación. Además argumentan que las empresas estatales son administrativamente ineficientes. Con estas razones decidieron disminuir la actividad del sector estatal en el agro, haciendo énfasis en aquellas instituciones que en el nuevo modelo pierden su rol. Es así, como la Corporación de Reforma Agraria (CORA), durante los primeros años del gobierno militar entrega los estudios de parcelación de tierras a contratistas particulares, posteriormente pasa a convertirse en una pequeña Oficina de Normalización Agraria, y luego desaparece; el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), elimina toda su actividad de asistencia técnica, reduciéndose a labores de control sanitario y protección de recursos naturales; el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) disminuye su presupuesto para asistencia y crédito a pequeños productores agrícolas; la Oficina de Planificación Agrícola desmantela todo

el sistema de planificación para el sector reduciendo su actividad al acopio y distribución de información y algún nivel de asesoría al Ministro de Agricultura. Una de las consecuencias de lo anterior es que las tres instituciones con mayor cantidad de personal -CORA, SAG e INDAP- que agrupaban en diciembre de 1973 a 11.452 funcionarios lo disminuyen a 3.378 en Octubre de 1979 1/.

Las empresas más ligadas a la producción, al área agroindustrial, agrocomercial, de abastecimiento de insumos y financiamiento sufrieron similar suerte, traspasándose su infraestructura al sector privado. Aquellas empresas que en el pasado tuvieron un rol importante dentro del sector, cambian su orientación, disminuyen su radio de acción y terminan por ser licitadas al sector privado. Así, la Empresa Nacional de Semillas (ENDS) que era muy importante en la producción, abastecimiento y distribución de semillas de alta calidad; la Sociedad Auxiliar de Cooperativas, que reguló el comercio de hortalizas protegiendo intereses de consumidores y pequeños productores hortícolas; la Sociedad de Construcciones y Operaciones Agropecuarias (SOCOAGRO), de gran importancia en la comercialización, faenamiento y procesamiento de carnes; la Empresa Nacional de Frigorífico, con igual rol en el sector frutícola; la Empresa de Comercio Agrícola y muchas otras traspasaron su infraestructura al sector privado, apartando al Estado de la posibilidad de intervenir en el procesamiento, comercialización o distribución de productos.

b. Transformación de la estructura de propiedad.

La actitud del Estado frente a la propiedad privada se hace sentir aún más claramente que con las instituciones del área social, en la

1/ Grupo de Investigaciones Agrarias. Academia de Humanismo Cristiano. Capitalismo y Campesinado en el Agro Chileno. Santiago. 1980.

posición que adopta frente a la Reforma Agraria. Como se mencionó anteriormente el sector reformado a fines de 1973 representaba alrededor del 50% de la superficie de las explotaciones agrícolas del país y absorbía una gran cantidad de recursos financieros del Estado.

Frente a esto el gobierno asignó una parte de la tierra a los campesinos en propiedad individual y la otra la devolvió a sus antiguos propietarios, o la licitó. Para cumplir estos objetivos, se fueron dictando diversos decretos leyes modificando la Ley de Reforma Agraria. Entre ellas está el Decreto Ley N° 1.600 que reglamentó la venta de tierras asignadas a los campesinos y prohibió la asignación de tierras del sector reformado, a aquellas personas que hubieran ocupado con violencia predios rústicos o inducido a realizarlo. También está el decreto ley 2.247 de 1978 que facultó a la Corporación de Reforma Agraria para determinar sobre aquellas tierras que estando en su poder, no era conveniente asignarlas en unidades agrícolas familiares, como es el caso de las superficies de secano del área costera del centro y centro sur del país. Estos predios fueron ofrecidos en venta directa a quienes tenían calidad de asentados de dichos predios o a sociedades formadas por los asentados. Como las posibilidades financieras de los asentados eran escasas en la mayoría de las ocasiones la venta se hizo a particulares. Este mismo decreto es de gran importancia ya que derogó absolutamente el Título I de la Ley N° 16.640 que trataba sobre las causales de expropiación, y al mismo tiempo autorizó la constitución de sociedades anónimas en las explotaciones agrícolas con lo cual se esperaba la llegada de capitales y el desarrollo tecnológico del sector.

Por último en Diciembre de 1978 se dictó el Decreto Ley 2.405 que dió por finalizado en forma definitiva el proceso de Reforma Agraria. Este decreto determinó la disolución de la Corporación de Reforma Agraria, declaró extinguida las hipotecas que afectaban a los predios asignados, permitió el pago anticipado de la deuda parcial o total de los agricultores en la CORA y finalmente, lo que es muy importante, derogó el artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria que establecía la indivisibilidad de las tierras asignadas en dominio individual y las asignadas en forma comunitaria.

Por otra parte para el sector privado se definieron medidas que aseguraron la tenencia de la tierra de este sector, como la ya mencionada derogación de los artículos expropiatorios existentes en la Ley de Reforma Agraria. Junto a lo anterior, se buscó "regularizar" la situación legal de algunos de los predios expropiados mediante diversas normas. Los predios menores de 40 H.R.B. que habían sido expropiados por cualquier causal, pero sobre los cuales no había aún toma de posesión por la Corporación de Reforma Agraria, fueron devueltos a sus anteriores propietarios revocándose los acuerdos de expropiación. En los casos que ya había toma de posesión se buscaron acuerdos entre CORA y los propietarios, los que normalmente terminaron en devolución. Por su parte, los predios de 40-80 H.R.B. expropiados por mala explotación o abandono, fueron devueltos cuando no existía toma de posesión y en el caso que la hubiera se buscaron acuerdos entre propietarios y CORA, que también terminaron en algunos casos en devolución. Para los predios mayores de 80 H.R.B., se aceptaron reservas de hasta 80 H.R.B. de superficie.

Con todo ello el proceso de Reforma Agraria quedó cancelado, devolviéndose buena parte de las tierras expropiadas, aceptándose la transacción de parcelas, la división de predios, etc... Toda esta situación

se aceleró al dejar a los nuevos asignatarios sin la asistencia técnica y financiera que les permitiera enfrentar su condición de nuevos empresarios.

c. La desarticulación de la organización campesina.

La organización del campesinado que había llegado a un nivel importante en 1973, pasó a ser una traba para la construcción del nuevo tipo de economía. Por ello, se buscó debilitar la organización campesina. En un primer momento, a través de la represión sobre los dirigentes de las organizaciones más radicales y en seguida a través de la vía legal. Una de las primeras medidas fué el Decreto Ley 108, de noviembre de 1973 que prohibió las elecciones de dirigentes sindicales, les limitó los permisos para realizar sus actividades, limitó el derecho de reunión y terminó con la negociación colectiva y la huelga. En 1976 se suprimió el Fondo de Educación y Extensión Sindical que promovía la capacitación sindical y el financiamiento de las Federaciones y Confederaciones. En 1978, se disolvieron por la vía legal dos Confederaciones sindicales campesinas, en 1979 se suprimió el descuento obligatorio por planillas de las cotizaciones que realizaban los trabajadores agrícolas para sus sindicatos y se dispuso que la afiliación a federaciones o confederaciones se debía renovar cada dos años por mayoría absoluta de los socios del sindicato.

En el mismo año, se dictó el llamado Plan Laboral que reguló en forma más definitiva la organización para todos los trabajadores del país. Para los trabajadores agrícolas se estableció el predio, como unidad territorial, para organizar sindicatos; estos debían tener un mínimo de ocho personas, siempre que representaran al menos el 50% del total de los trabajadores de la empresa. También el Plan Laboral aceptó la constitución de

sindicatos interempresa y de trabajadores independientes, pero sólo el de empresa tiene derecho a negociar colectivamente. El derecho a huelga, los permisos sindicales y el derecho a representación de los dirigentes en la negociación colectiva se restablecieron pero en un carácter muy restringido.

De esta manera a pesar de los esfuerzos realizados por las diversas confederaciones de sindicatos agrícolas para mantener su nivel de organización, los 283 mil trabajadores afiliados a sindicatos en 1972, fueron reduciéndose paulatinamente hasta llegar a 80 mil en 1982. (Ver Anexo N° 7).

El tratamiento hacia las cooperativas campesinas fué similar. Diversas medidas incluyeron acción represiva directa obligando al cierre de cooperativas campesinas bajo la acusación de activismo político, la presión para integrarlas a cooperativas regionales controladas por grandes productores, el término del crédito subsidiado, canalizado a través de las organizaciones cooperativas y otras como la obligatoriedad de presentar balances oportunamente bajo la alternativa de cancelación de la personalidad jurídica. Todo ello fué debilitando notablemente la organización cooperativa campesina. Unidas a estas medidas de presión lo que más afectó a la organización de las cooperativas campesinas fue su poca posibilidad de integrarse productivamente al mercado, dadas las restricciones del modelo para los productores de rubros tradicionales y sin posibilidad de exportación. Sumariamente, lo anterior se refleja en que de más de 300 cooperativas campesinas que funcionaban en 1973, se reducen en 1982 a menos de 90 y con un grado de actividad mínima.

d. Políticas de estímulos económicos.

Las políticas económicas para el sector son determinadas por las orientaciones de la política económica general definida por el Gobierno. En los primeros años, se postuló la aplicación de un conjunto de políticas de tipo indirecto e incentivos que "orienten el adecuado uso de los recursos y una distribución equitativa del ingreso" ^{1/}, pero en los años siguientes se fue haciendo cada vez más clara la aplicación de un modelo de economía de libre mercado, la cual se llevó a sus límites más ortodoxos.

Las políticas económicas que han tenido un mayor impacto en el sector agrícola han sido las referentes a precios y comercio exterior, y en menor medida las de comercialización y tributación.

La implementación de la política de precios se fue realizando en diversas etapas. En todas ellas se mantuvo una tendencia sostenida a dejar la mayor cantidad de precios determinados a las fluctuaciones del mercado. Durante la primera etapa se pretendió garantizar los ingresos de los agricultores mediante un poder comprador ilimitado para el trigo y el maíz, en base a precios de sustentación que sirvieran de referencia a los productores para tomar las decisiones sobre estos y otros productos complementarios o sustitutos de los primeros. De esta manera, el Estado aún pretendía actuar por presencia como un agente regulador de mercado de aves, cerdos, huevos y otros. El precio para el trigo se fijó durante esta etapa, de acuerdo al precio internacional del cereal, anunciando un precio provisorio al momento de la siembra y uno definitivo, durante la cosecha.

^{1/} Oficina de Planificación Nacional, Santiago. 1974.

Junto con el trigo y el maíz, se optó por fijar precios mínimos de sustentación para arroz, remolacha, oleaginosas y transitoriamente leche 1/.

Durante el año 1977 el gobierno readecuó su política estableciendo bandas de precios, para otros productos considerados estratégicos: trigo, raps y remolacha. Las bandas de precios fueron diseñadas en estrecha relación con los precios internacionales. El propósito del Gobierno fué evitar las repercusiones en el mercado interno de las fuertes fluctuaciones de los precios internacionales y proporcionar a los productores agrícolas un marco de referencia sobre los precios, para la toma de decisiones de producción. Las bandas de precios estuvieron delimitadas por dos niveles extremos de precios. Entre estos límites los precios internos debían moverse de acuerdo a las condiciones del mercado. Por lo tanto, las discusiones solo se centraron en la fijación del punto medio y en la amplitud de la banda. En el caso del trigo el precio medio se decidió en un 94% del costo de importación, con aranceles normales y con una amplitud de banda de $\pm 10\%$ para la temporada 1977-78; pero proyectando ampliarla a 15 y 20% para las temporadas futuras. Por otra parte, se consideró una variación acumulativa anual de 1.5% mensual, hasta el mes de abril, para cubrir los costos de almacenaje e incentivar el acopio. Complementariamente, la Empresa de Comercio Agrícola mantuvo poderes compradores para trigo y raps.

En esta etapa otros rubros de importancia tales como la maravilla, el maíz y el arroz pasaron al régimen de libre competencia, sin sustentación estatal a través de poderes compradores. En otros productos como cebolla y papas, el Estado decidió mantener una actitud expectante, anunciando intervención solo si dichos productos alcanzaban alzas en forma sostenida en los precios al consumidor.

1/ Ministerio de Agricultura. Políticas de Desarrollo Agrario y Rural. Santiago. 1974.

Esta política de precios fue en primera instancia de plena satisfacción para los productores, según lo manifiestan diversas declaraciones de organizaciones patronales 1/. Sin embargo, estas medidas se cumplieron sólo durante dos períodos agrícolas. En 1979 el sistema de bandas se eliminó y en declaración de los Ministros de Agricultura y Economía se manifestó que "el Estado se retira definitivamente de la comercialización de todos los productos agrícolas, asumiendo por tanto, desde ese momento, la responsabilidad en forma total, el sector productor ya que se ha llegado a la convicción de la inconveniencia de la regulación de precios por parte de mecanismos del Estado" 2/.

Desde ese momento, la libertad de precios se ha mantenido prácticamente sin variaciones con manifiesta disconformidad de los productores, especialmente de aquellos que producen rubros tradicionales, que han sido los más afectados.

Las políticas de Comercio Exterior siguieron etapas similares y simultáneas a las de precios hasta llegar a la apertura casi total al mercado externo. En una primera etapa se dió libertad de exportación para productos tales como carnes de aves, cerdos, ovinos, lana, porotos, papas y otros rubros que requerían de aprobación previa de contingente de exportación. La medida tuvo por objeto que en el mediano plazo los precios internos alcanzaran los niveles internacionales. Con el mismo propósito se dió libertad para que el sector privado importara alimentos, cuestión que anteriormente centralizaba el Estado a través de la Empresa de Comercio Agrícola. En general, se pretendía con estas medidas que los precios inter

1/ Declaración de la Sociedad Nacional de Agricultura frente a políticas de precios agrícolas. Santiago. 1º de abril de 1977.

2/ Declaración Conjunta de Ministerios de Agricultura y Economía, Fomento y Reconstrucción. Santiago. Julio de 1979.

nos oscilaran entre el precio FOB y el precio CIF, más el arancel aduanero. En 1977 se fijó un arancel máximo de 60%, el que luego fué bajando hasta una tasa igualitaria de 10% para todos los bienes 1/.

Conjuntamente con implementarse esta política para los productos, se planteó un esquema similar para los insumos agropecuarios, eliminándose los subsidios y protecciones arancelarias y permitiéndose la libre importación de insumos, con tasas arancelarias al mismo nivel que el resto de los productos.

1/ Sólo hacen excepción a esta regla general algunos productos lácteos, debido al subsidio que reciben los productos exportados a través de la Comunidad Económica Europea.

IV CONSIDERACIONES ACERCA DE LA EVALUACION DE LAS POLITICAS AGRARIAS.

Realizar una evaluación de las políticas agrarias descritas tiene diversas dificultades. La primera se presenta cuando es necesario precisar lo que se va a evaluar y en seguida cuando hay que enfrentar el complejo problema de ponerse de acuerdo en relación a los parámetros usados para comparar los resultados obtenidos. Resolver bien estos puntos es crucial, ya que el juicio del evaluador dependerá del tipo de cuestiones que se investiguen.

Las opciones son varias. Normalmente se comparan los resultados de las políticas con lo que deberían haber sido los objetivos de ella, de acuerdo con el juicio del evaluador. En otras ocasiones, se escogen algunas variables y se compara su evolución con la ocurrida en otro período.

En este caso, nos proponemos avanzar en una evaluación de las políticas estableciendo las formas en que el comportamiento del sector ha afectado los objetivos generales que se propuso cada gobierno y que trató, a través de estas políticas, de cumplir en el campo. Estos objetivos tiene que ver muchos con las formas particulares de organización social y desarrollo económico que cada gobierno trató que el país asumiera.

1. Los logros de la política agraria en el gobierno demócrata cristiano.

En la primera sección de este trabajo afirmábamos que el gobierno de Frei se proponía profundizar el estilo de desarrollo establecido en el país después de la gran crisis. Esto significaba mantener las cuestiones esenciales de este estilo de acumulación capitalista: desarrollo industrial como eje del proceso, fuerte participación del Estado en lo económico,

ingerencia importante, pero regulada del capital extranjero en el país, utilización del ámbito público a través de prácticas democráticas para resolver los conflictos que se daban en el sistema, ampliación de los frutos del desarrollo a nuevas capas sociales, etc.

Sin embargo, al mismo tiempo este gobierno se propuso resolver algunos de los problemas que entrababan el funcionamiento del sistema. Ello implicaba esencialmente transformar la estructura agraria de tal manera que el campesinado pudiese convertirse en un consumidor de bienes industriales. Adicionalmente, los campesinos y las modernas empresas comerciales que deberían resultar de la ruptura de la hacienda deberían aumentar la producción hasta un nivel que fuese adecuado para los requerimientos del país. Y por último, el campesinado debería ingresar social y políticamente a la sociedad nacional.

En términos más específicos a las política agrarias se le pedía por una parte objetivos económicos concretos: aumentar la producción e integrar el campesino al consumo de productos industriales; y por otra, objetivos políticos: liberar el campesinado del control latifundista y convertirlo en una fuerza de apoyo al estilo de desarrollo sustentado por el gobierno; además tenía que controlar el conflicto con los dueños de la tierra en los límites de los pocos afectados directamente.

De un análisis de los antecedentes disponibles se puede concluir que los objetivos económicos se cumplieron parcialmente. Por una parte, el producto agrícola en estos seis años se incrementa en una tasa del 2,7% anual,^{1/} después de haber crecido el 1,8% acumulativo anual en los 30 años

^{1/} Oficina de Planificación Agrícola. Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-80 y Estrategias Generales de Desarrollo Agropecuario 1971-1976.

anteriores. Las perspectivas de mantener un buen ritmo de aumento de la producción para el futuro eran promisorias, ya que las inversiones en riego, plantaciones frutales, inversiones en maquinaria y otros tipos de infraestructura fueron importantes. Por otra parte, el déficit de la Balanza Comercial Agrícola que se había multiplicado por más de tres en los últimos 12 años se estabilizó durante el período.

Desgraciadamente no se cuenta con antecedentes directos para determinar el grado en que se logró integrar el campesinado al consumo industrial. Sin embargo, mediante el análisis de los logros en la Reforma Agraria y en el mejoramiento en el nivel de las remuneraciones del campesinado se puede concluir que este no fue despreciable.

Durante el período 1965-1970, a nivel del latifundio se observan modificaciones que llevan en general a que algo más de un sexto de la superficie de explotaciones agrícolas pase al sector reformado. Ver Anexo N°1. En total 3.562.234 hectáreas y 20.970 familias 1/ campesinas tiene acceso a un ingreso que era sustancialmente superior al de los asalariados rurales.

A su vez, el salario mínimo de los campesinos que venden su fuerza de trabajo se incrementó en un 32 por ciento en términos reales entre 1965 y 1970 2/. A esto se suma el que por la vía de la negociación colectiva entre organizaciones sindicales y patrones, los salarios mínimos se incrementaron sustantivamente en muchos casos. Por último, para los efec-

1/ Esto representa un 16% de la superficie de predios agrícolas.

2/ En base a datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, deflactado por IPC.

tos sobre el consumo industrial, no es menos importante el que la proporción de la remuneración que antes se pagaba en especies, haya tenido que subirse de un 50% a un 75%, excluyéndose de la imputación del arriendo de la casa, la electricidad y el agua. (Ver Anexo N° 6).

A pesar de lo anterior, en términos propiamente políticos los resultados son bastante más discutibles. El gobierno logró que el campesinado rompiera mucha de las ataduras que tenía con los sectores latifundista y el crecimiento de la organización sindical - 1.658 campesinos sindicalizados en 1964 y 140.293 en 1970 - es un claro indicador de esto. No obstante en 1970 un 32 por ciento de los campesinos organizados no se sentía comprometido con los postulados del estilo de desarrollo que se proponía el gobierno y en 1971 cuando cambia el gobierno esta proporción sube al 61% 1/. En otras palabras los cambios no fueron suficientes y los campesinos querían más tierra y mejores condiciones de trabajo, y por eso se organizaron y lucharon; pero la forma específica de organización social que propuso la democracia cristiana y el ritmo de los cambios no parece haber satisfecho plenamente los campesinos organizados.

Por otra parte, está el como los no campesinos: latifundistas, medianos productores y sectores urbanos, vieron que los afectaba la política agraria y cuál fue su reacción ante ella. Es claro y lógico que los grandes propietarios estuvieran en contra de esta política desde el comienzo. Sin embargo, en los primeros años no lograron sumar a su posición a otros sectores y se vieron aislados y a la defensiva. Pero las cosas cambiaron sensiblemente más tarde debido a que pudieron convencer a importantes sectores de medianos propietarios agrícolas, lo mismo que a amplios contingentes urbanos, que la reforma agraria era el comienzo de un proceso

1/ Estimado en base al número de afiliados a Confederaciones Campesinas opositoras a los planteamientos del Gobierno de Frei.

revolucionario que iba a alterar las bases del sistema. A consecuencia de esto fue que, a diferencia de 1964, en que la derecha debió sumarse a la democracia cristiana para evitar el triunfo de Allende, en 1970 nuevamente este sector se siente con fuerza para aspirar al poder. El resultado en las elecciones les fue adverso, pero frustraron las posibilidades de triunfo de la democracia cristiana y de continuar la tarea que se había propuesto el gobierno.

En definitiva la política agraria de la democracia cristiana logró importantes éxitos en su intento de profundizar el estilo de desarrollo que le fue legado, pero al final obtuvo una victoria a lo Pirro, ya que la forma en que se desarrolló la cuestión agraria fue uno de los obstáculos que le impidió continuar con su proyecto global.

2. Los logros de la política agraria en el Gobierno Militar.

Para el gobierno militar los objetivos globales son bastante distintos a los señalados anteriormente. Su problema es que el estilo de desarrollo implantado en los años 30 es perverso, ya que desató una dinámica que tendió a destruirlo. El período 1970-73 es la prueba de ello, y por consiguiente todos los esfuerzos se debían centrar en evitar que esto se repitiese. Su objetivo entonces es establecer las bases de un estilo de desarrollo distinto que permite la perpetuación del capitalismo en el país.

Los elementos claves de este nuevo estilo son: definir la propiedad privada irrestricta como base del sistema, poner al mercado internacional como orientador del desarrollo evitando que el Estado participe directamente apoyando los procesos productivos, impulsar la entrada del capital extranjero en el país, y obligar que los conflictos sociales se resuelvan a través del mercado o en ámbitos privados.

Esto implicaba volver a cambiar la estructura agraria y por sobre todo deshacer lo realizado en los 8 años anteriores. Ya no importa que el campesinado sea un consumidor de bienes industriales, porque el motor del desarrollo es el mercado exterior; tampoco hay que seguir integrando a este sector a la sociedad nacional, sino más bien propender a su atomización; y los objetivos explícitos de tensionar al sector para que aumentara la producción de alimentos, se cambian por el desafío particular que debe asumir cada productor para encontrar qué, cómo y cuánto producir. En definitiva, la política agraria trata de que el agro al igual que el resto de los sectores se convierta en un espacio adecuado para la reproducción del capital, y que los conflictos sociales que ahí se produzcan se resuelvan privadamente.

En otras palabras al sector se le pide como objetivo económico alcanzar una estructura agraria basada en la propiedad privada individual y organizada de tal manera, que sea competitiva en el mercado internacional; y como objetivo político constreñir al ámbito privado, la solución de los conflictos de los grandes y medianos productores, de los campesinos y de los asalariados rurales.

Para establecer los logros económicos de la política agraria puede indicarse que entre 1973 y 1980 las exportaciones agropecuarias se incrementaron en un 700%, como producto del cambio en los patrones de propiedad y de producción (Ver Anexo N°2). La política agraria es exitosa en inducir a ciertas regiones del país que tienen aptitudes para la fruticultura y para la producción forestal a intensificar sus plantaciones y especializar su producción. Los predios de estas regiones ahora son medianas explotaciones frutícolas y grandes extensiones forestales. Estas explotaciones han

intensificado sus procesos productivos y tienen muy pocos trabajadores permanentes, completando sus necesidades con empleo temporal. En términos concretos entre 1974 y 1970 la superficie con huertos frutales creció en un 29% y el valor de las exportaciones lo hizo de un 250% en el mismo período (Ver Anexo N°3).

El problema es que en otras regiones del país, la necesaria readecuación productiva no se ha producido. En las extensas áreas que no tienen aptitudes para los rubros mencionados y que dedican sus tierras a los productos básicos para la alimentación humana no se han encontrado otras alternativas rentables. Algunos de estos productos como el trigo, no alcanzan productividades que los hagan competitivos con las producciones subsidiadas de USA y Europa, y su producción ha disminuído en un 43% entre el período 1965-67 y 1980-81. Otros como las papas y los porotos no sufren la competencia extranjera, pero sus precios han bajado debido al incremento de la oferta que enfrenta a una demanda interna reducida 1/. A pesar de ello los campesinos han incrementado la superficie sembrada de chacras 2/ en un 30% en el período previamente señalado (Ver Anexos N° 4 y 5).

Las dificultades las han sufrido todos los productores que se ubican en estas regiones, aunque evidentemente han afectado con mayor fuerza al campesinado. En términos de la teoría que inspira la política agraria esto no representa un problema mayor, ya que siempre es posible llegar a un óptimo. La cuestión es lograr que se ajusten algunos precios, que están impidiendo que la agricultura sea rentable. En un principio fueron tres precios los que había que cambiar de nivel: el salario, la tasa

1/ La oferta ha aumentado debido al incremento en el número de explotaciones campesinas que dedican sus tierras a estos productos, al no tener otras alternativas productivas.

2/ Chacras incluye, papas, maíz y leguminosas (porotos, lentejas, etc.)

de interés y la renta de la tierra. Posteriormente, también empezaron los problemas con el tipo de cambio.

Con los salarios no hubo problemas ya que utilizando la adulteración del índice de precios al consumidor 1/, la represión a las organizaciones sindicales y el desempleo se logró rápidamente bajar los salarios reales en el campo. En efecto, los salarios entre 1973 y 1975, disminuyen en términos reales en un 40%, posteriormente el nivel de los salarios ha subido ligeramente, pero nunca recuperó el nivel de 1973 2/. En 1982 nuevamente se hicieron los cambios legales necesarios para que los salarios cayeran nuevamente 3/.

Las cosas han sido bastante más difíciles en el mercado del dinero. Aquí cuando el Estado dejó de regular la tasa de interés ésta subió violentamente y así se han mantenido, salvo períodos muy cortos. Esto ha puesto un costo sobre todas las unidades productivas que en muchos casos ha sido imposible de solventar. Por ejemplo se puede decir que en algunos meses de 1977 el costo real anual el dinero llegó a ser del 70 por ciento 4/.

Es claro que el peso de los productores agrícolas para regular este mercado por el lado de la demanda de créditos es insignificante; y más aún su comportamiento es perverso, ya que cuando la tasa de interés es alta no pueden pagar, lo cual los hace pedir más dinero al año siguiente para poder cubrir lo adeudado.

1/ La inflación de 1973, se calculó utilizando dos índices de precios diferentes desde enero a septiembre se usó del Instituto Nacional de Estadísticas (que es normalmente el de uso oficial) y entre septiembre y diciembre se aplicó el del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, sin enlazar adecuadamente ambos índices. Con ello se sesgó hacia abajo el índice en un 36% (Cortazar, R. Precios y Remuneraciones. HOY, 1977)

2/ Grupo de Investigaciones Agrarias. Qué pasa con los Campesinos. Cuadernillo de Información Agraria. Julio de 1982 (Ver Anexo N°6).

El tercer precio que debía bajar para hacer rentable la agricultura es el de la tierra, con el objeto de facilitar la entrada de capital productivo en los predios. Pero esto no era fácil; ello sólo fué posible después de una profunda crisis en que muchos de los productores están amenazados con la quiebra.

La crisis vino, pero no llegó sola. Las primeras dificultades que enfrentaron los productores se resolvieron en términos generales en el ámbito fijado por la política agraria; es decir en el mercado. El gobierno no intervino a pesar de los reclamos que le hicieron los grandes productores. A lo más un grupo de lecheros consiguió como respuesta un "comanse las vacas" si no pueden competir con la leche importada. Con el precio del US\$ fijo, (Ver Anexo N°8), los aranceles puestos todos al mismo nivel, la cantidad de dinero y por consiguiente la tasa de interés regulada por los resultados de la balanza de pagos y el resto de los precios fluctuando de acuerdo a la oferta y demanda, el espacio para la discusionalidad de la política era muy limitado. El discurso decía que el que era eficiente progresaba y el que no lo hacía debía buscar otras alternativas.

Sin embargo, la situación cambió a mediados de 1982 cuando las dificultades se generalizaron. La tasa de cambio nominal fija desde mediados de 1979, provocó consecuencias no controlables, que derivaron en un aumento de las presiones. A las demandas de los productores agrícolas tradicionales se unieron las de los exportadores y las de otros sectores. La desocupación en el Gran Santiago, superó el 20% y actualmente llega al

3/ (de la página anterior)

En 1982 en la Ley 18.134 se fija como piso para la negociación colectiva las remuneraciones reales de junio de 1979.

4/ El Mercurio, Junio 31, 1977.

25%. El Gobierno se vió en la necesidad de flexibilizar su modelo económico. El primer renuncio del gobierno fue apoyar al sector financiero; después vinieron las diversas modificaciones en el precio del dólar y en la forma de fijarlo; a continuación se cambió la política monetaria neutra; en los últimos días el gobierno entregó remesas especiales para que los bancos renegocien las deudas de sus clientes; y ya se habla continuamente de aranceles diferenciales.

Para ponerse de acuerdo en los niveles en que se deben ubicar estos parámetros, ahora el presidente toma casi todas las mañanas desayuno con dirigentes de las distintas asociaciones de productores y los ministros deben negociar con ellos. Del mundo del mercado, volvimos al mundo de la política. Es decir, el objetivo político; dejar que el mercado resolviera los conflictos no pudo cumplirse y en este sentido, que es el fundamental, el modelo neoliberal fracasó. Hoy día el gobierno trata de negociar un nuevo proyecto social, de levantar otro estilo de desarrollo para el país, pero aún no lo consigue. El país vive una crisis de hegemonía porque ya muy pocos creen en los milagros del neoliberalismo. Y otra vez fue en la agricultura donde el modelo encontró su principal talón de Aquiles.

3. A modo de conclusión

A modo de conclusión se puede decir que la política agraria de Frei y la del Gobierno Militar, se plantearon objetivos distintos, enfrentaron circunstancias muy diversas y con instrumentos diametralmente opuestos, pero en definitiva sus logros difieren bastante de los objetivos propuestos. El análisis del porqué ha sucedido esto sería motivo de otro trabajo, más extenso y acucioso. En todo caso, este análisis debería enfrentarse al menos desde tres ángulos diferentes.

Por una parte deberían discutirse las limitaciones que el contexto global le informe a las políticas y objetivos agrícolas, a fin de tratar de aislar sus consecuencias. En los casos de las políticas de Frei y especialmente en la del gobierno militar es claro que las situaciones del contexto tanto económicas como políticas son los que definen en buena parte el destino de las políticas agrarias.

Por otra parte, es necesario analizar la coherencia que existe entre lo que son los marcos teóricos usados por los que toman las decisiones y el comportamiento de los agentes en el mundo real. En ambos casos pareciera ser que las abstracciones de los modelos no lograron dar cuenta de los procesos concretos que se producen en el campo.

Y, por último, el análisis debería intentar medir la eficacia en la implementación de las medidas de política.

Cualquier análisis que no considere estos planos será parcial y sus conclusiones difícilmente pueden dar cuenta de la gran distancia que existió entre los objetivos y la realidad.

A N E X O S

ANEXO N° 1

DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN ESTRATOS DE TAMAÑO 1/.

Tamaño de las explotaciones	1965	1970 <u>2/</u>	1973	1976
0 - 5	9.7	9.7	9.7	9.7
5 - 20	12.7	12.7	13.1	24.9
20 - 40	9.4	9.8	11.6	11.6
40 - 80	12.8	13.2	25.0	32.8
80 y más	55.4	38.9	-	2.9
Reformado	-	15.7	40.6	-
En poder CORA	-	-	-	18.1

FUENTE: "Cambios estructurales en el campo y migraciones en Chile", María Elena Cruz y otros. FLACSO - CENDERCO. 1978.

1/ Abarca de Coquimbo a Llanquihue.

2/ Estimaciones basadas en antecedentes censales del Instituto Nacional de Estadísticas y cifras en la Corporación de la Reforma Agraria respecto a expropiaciones.

ANEXO N° 2

EVOLUCION DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Indice 1965 = 100)

Año	Valores en moneda corriente	Valores en moneda constante <u>1/</u>
1965	100	100
1966	96	91
1967	97	90
1968	109	113
1969	114	107
1970	144	115
1971	161	102
1972	97	56
1973	107	46
1974	254	105
1975	549	262
1976	484	231
1977	674	252
1978	855	320
1979	1.131	377

FUENTE: Elaborado por GIA sobre la base de antecedentes de Superintendencia de Aduanas y Banco Central.

1/ Las cantidades físicas fueron valoradas a los precios de 1965 por un grupo de productos que representaban el 80% de las exportaciones. El valor que representaba el resto de las exportaciones fue deflactado en cada año por el índice implícito que resultó del ejercicio anterior.

ANEXO N° 3

EVOLUCION DE LA FRUTICULTURA
(Indice 1965 = 100)

Años	Exportaciones frutas frescas <u>1/</u>	Superficie huertos industriales en el país <u>2/</u>
1974	118	126
1975	168	125
1976	259	130
1977	215	133
1978	344	139
1979	357	147
1980	415	162

FUENTE: Elaborado por GIA en base a antecedentes de ODEPA, Superintendencia de Aduanas y Banco Central y Plan Nacional de Desarrollo Frutícola.

1/ Incluye fruta fresca y deshidratada.

2/ Comprende el área de I Región hasta Malleco.

ANEXO N° 4

EVOLUCION DE LOS PRECIOS REALES PROMEDIOS AL POR MAYOR
DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS TRADICIONALES Y DE EXPLOTACION

Años	Trigo	Papas	Porotos	Uvas	Manzanas
1965-70	147.0	74.7	354.7	345.3	230.9
1974-79	125.2	51.1	263.0	456.5	243.7

FUENTE: GIA, en base a antecedentes oficiales. Los precios nominales al productor fueron deflactados por un índice promedio con los precios nominales del paquete de el año 1974=100.

ANEXO N° 5

APORTE DE LOS PRODUCTORES CAMPESINOS EN LA SUPERFICIE
DE CINCO PRODUCTOS BASICOS
(en porcentajes del total sembrado)

Rubros	1965	1976
Trigo	34.4	37.2
Maíz	33.6	52.5
Papas	59.5	72.0
Porotos	52.5	60.1
Arroz	18.6	42.4

FUENTE: Censos Agropecuarios 1964-65 y 1975-76. Incluye superficie cultivada entre Aconcagua y Llanquihue.

ANEXO N° 6

EVOLUCION DE LOS SALARIOS RURALES ENTRE 1971 Y 1979
(Indice 1971 = 100)

Año	Indice
1964	45.0
1965	55.0
1966	60.9
1967	63.6
1968	61.2
1969	59.9
1970	72.5
1971	100.0
1972	92.0
1973	69.8
1974	54.1
1975	41.8
1976	46.3
1977	52.6
1978	64.4
1979	68.6

FUENTE: 1964 a 1970 R. Ffrench Davies. Políticas Económicas en Chile. Santiago. 1973 y 1971-1979 GÍA Neoliberalismo y Capitalismo en Chile. Santiago. 1981.

ANEXO N° 7

AFILIADOS A SINDICATOS CAMPESINOS

	1964	1967	1970	1972	1976	1982
Número Sind.	1.658	54.418	140.293	282.617	188.099	80.312

FUENTE: Páginas Sindicales e Información de Confederaciones Campesinas.

ANEXO N° 8

TIPO DE CAMBIO REAL

Año	Tipo de Cambio \$/US
1973	53.33
1974	66.22
1975	82.33
1976	70.15
1977	60.30
1978	63.41
1979	56.14
1980	43.58

FUENTE: Universidad Católica. Panorama Económico de la Agricultura.