

338.19

MAR
c.2

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO Nº 13
Grupo de Investigaciones Agrarias
Academia de Humanismo Cristiano

Toda actividad política económica alternativa
debe tener como objetivo principal el desarrollo
de las zonas rurales y la generación de empleo
en el campo. En este sentido, el Estado debe
promover una política agrícola que permita
al campesino obtener un ingreso suficiente
para cubrir sus necesidades básicas y
invertir en el desarrollo de su actividad
económica. La ley constituyente de 1980
establece en su artículo 11 que el Estado
tiene el deber de garantizar el acceso
de los campesinos a la tierra y a los
servicios básicos. Este documento tiene
como objetivo analizar la situación
del sector agrícola en Chile y
proponer algunas alternativas de
desarrollo que permitan mejorar
la calidad de vida del campesino
y contribuir al desarrollo nacional.



NOTAS SOBRE EL PROBLEMA
ALIMENTARIO EN UNA ESTRATEGIA
ALTERNATIVA DE DESARROLLO.

Gonzalo Daniel Martner

Primera Edición
Casilla 6122 - Correo 22
Santiago - Chile
Mayo 1984

los análisis, interpretaciones de la exclusión y no representan necesariamente las
del CEA

RESUMEN

Toda eventual política económica alternativa que procure redistribuir los ingresos y expandir el empleo tendrá como consecuencia primordial un aumento en el consumo de alimentos básicos. Ello haría prioritaria una rápida expansión de la producción agro-pecuaria nacional si se quiere minimizar el impacto sobre la balanza de pagos y la inflación. En las condiciones de disponibilidad de recursos físicos prevalecientes en Chile, dicha expansión solo puede sustentarse en un aumento sostenido de los rendimientos. Este documento reseña algunas de las opciones posibles en este campo y se ocupa de analizar a su vez las interrelaciones con la generación de empleo en el agro, mientras sugiere algunas orientaciones en materia de planificación del desarrollo agrícola.

I INTRODUCCION

Para nadie es un misterio que la altísima cesantía y la caída de los ingresos han acentuado considerablemente los déficits alimenticios de la población y agravado los problemas de desnutrición en el Chile de hoy.

Hacia 1978 el 40% de los hogares en Chile sufría ya un déficit calórico promedio de cerca de 25% (Schkolnick, 1981), mientras la disponibilidad de calorías ha disminuído en 10% desde entonces (GIA, 1983), en un contexto en que un tercio de la población se encuentra desempleada.

El impacto de la desnutrición en los adultos no se expresa necesariamente de manera evidente, sino que toma muchas veces formas indirectas como la menor resistencia a las infecciones y la apatía.

En el niño se manifiestan diversas formas de desnutrición. Por una parte, la desnutrición proteica tiene diversos efectos extremadamente graves y conduce a corto plazo a la muerte. Una segunda forma característica es el marasmo, que refleja una desnutrición global y un déficit esencialmente calórico.

Sin embargo, la "desnutrición moderada" es la más frecuente. Esta no toma las características extremas mencionadas y pasa, según los nutricionistas, desapercibida o es poco aparente debido a la ausencia de signos clínicos: de allí que ésta usual-

mente se prolongue durante largo tiempo y cubra los períodos cruciales del desarrollo del niño. Sus consecuencias principales son una grave vulnerabilidad frente a las agresiones infecciosas y parasitarias -que a su vez agravan la desnutrición- y el entorpecimiento del desarrollo mental (Brisset, 1983).

Asumir el desafío alimentario no puede dejar de tener una prioridad absoluta en todo planteamiento democrático alternativo.

Por cierto, el déficit nutricional actual tiene por causa primordial la insuficiencia de los ingresos de los trabajadores y enfrentarlo requiere por tanto su incremento, a través de la redistribución del ingreso primario y la expansión de la economía. Pero además ello requiere complementarse con programas específicos orientados a "grupos-objetivo", entre los que se cuentan la distribución selectiva de bonos alimentarios, el subsidio a los precios de algunos alimentos básicos, las transferencias de ingreso o bien el racionamiento: cada uno de estos mecanismos tiene sus bondades e inconvenientes, y se requiere evaluaciones de su pertinencia en función de las situaciones y posibilidades concretas (Vergara, 1982). Son además indispensables en este sentido programas más específicos de distribución directa orientados a los niños en las escuelas, a las madres embarazadas y a los trabajadores en las empresas. Pero cabe detenerse en las restricciones actuales que condicionan toda acción nutricional efectiva.

II EL DESAFIO ALIMENTARIO

1. Las brechas del presente

En rigor, el proceso de planificación alimentaria debe sustentarse en la identificación de una canasta de alimentos básicos (de consumo presente y deseado) que permita conocer la estructura de la demanda por alimentos y su sensibilidad ante la evolución de los ingresos y los precios (García, 1982), junto a los efectos macro-económicos de dicha evolución frente a restricciones dadas.

Nos limitaremos en este trabajo exploratorio, sin embargo, a buscar cuantificar algunos de los impactos provocados por una eventual redistribución de los ingresos que llevase el consumo por persona de 5 bienes básicos a los niveles más elevados verificados en el pasado reciente, de modo de establecer una primera aproximación a los desafíos que representa buscar subsanar los niveles prevalecientes de subalimentación.

El cuadro 1 evidencia para el trigo, el arroz, el maíz, el azúcar y el aceite los déficits de disponibilidad -y las consiguientes necesidades de importar- que se generaría con una expansión del consumo derivada de una redistribución del ingreso al estilo 1971-73. El consumo de alimentos por persona de dicho período no constituye necesariamente un óptimo (que debería considerar una aproximación de las dietas recomendables para las principales categorías de población), pero es un indicador de la evolución de la demanda por alimentos generada por un aumento de los ingresos de los estratos

más pobres. A su vez, la estructura de uso del suelo considerada tampoco constituye un óptimo -que debiera ser calculada identificando las combinaciones de rubros que más rindiesen en términos de calorías, a la vez que provean un mínimo básico de proteínas (F.A.O., 1983)- pero permite una primera aproximación al problema.

Se constata que de no mediar importantes aumentos de la producción, un incremento del consumo de bienes alimentarios básicos genera desequilibrios que repercuten con particular intensidad sobre la inflación y la disponibilidad de divisas, haciéndolo fuertemente reversible. Así, el déficit de disponibilidad interna de trigo alcanzaría en el mejor de los casos a 42%, el de maíz a 39%, el de aceite a 41%, siendo más manejable la situación del azúcar y el arroz, así como la de los principales productos pecuarios. Hacer un considerable esfuerzo por disminuir estos déficits de la producción nacional parece ser, pues, perentorio en una estrategia alternativa de tipo popular, nacional y democrática.

¿Es posible lograr aumentar significativamente el abastecimiento alimentario de origen interno?

La respuesta a esta interrogante dista de ser simple y requiere la consideración, en primer lugar, del potencial de desarrollo a partir de los recursos físicos disponibles, de las brechas de productividad por hectárea y de los márgenes de aumento de la productividad por hombre, entendiendo que es necesario distinguir a lo menos tres categorías de

CUADRO N° 1
INDICADORES DE DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS EN CHILE
(miles de toneladas)

	(1) Disponibi- lidad 1982	(2) Disponibi- lidad re- querida a/	(3) Disponibi- lidad inter- na hipotéti- ca I b/	(4) Disponibi- lidad inter- na hipotéti- ca II c/	(5) Déficit I (2) - (3)	(6) Déficit II (3) - (4)	Aumento requere- do de rendi- mientos d/
Trigo	1.647	2.339	1.353	1.109	986	1.230	66 - 102%
Arroz	155	132	110	91	22	41	21 - 46%
Maíz	484	642	397	397	245	245	62%
Azúcar	281	490	375	361	115	129	31 - 37%
Aceite	76	92	54	38	38	54	73 - 84% (marravilla) 67 - 160% (raps)

a/ Resulta de la multiplicación de la disponibilidad por persona de los años 1971-1973 por la población de 1983.

b/ Resulta de la superficie sembrada en 1976, la mayor de la década pasada, considerando los más altos rendimientos verificados desde 1974.

c/ Se considera la superficie de 1976 y los rendimientos de 1981-82.

d/ Se trata de los rendimientos necesarios para alcanzar la autosubsistencia con el volumen de disponibilidad de la columna 2, según los déficit I y II.

unidades agrícolas en el campo chileno: las unidades campesinas sin potencial de intensificación del uso de los recursos físicos, las unidades campesinas con potencial de aumento de sus rendimientos y las unidades capitalistas. Examinaremos sucesivamente los problemas enunciados y las transformaciones requeridas.

2. La disponibilidad de recursos físicos

Parece poco viable expandir la superficie cultivable global del país. En condiciones normales, de los 4.6 millones de hectáreas arables, unos 2 millones de hectáreas se utilizan en cultivos anuales y permanentes y las restantes 2.5 se ocupan como praderas en rotación.

De modo que existe una relación global superficie arable/superficie cultivada del orden de 2/5, lo que constituye un coeficiente bastante estrecho. Debe señalarse en este sentido que los tipos de tierra que presentan limitaciones de moderadas a severas (clases III y IV), cuya explotación más intensa podría ocasionar el deterioro o destrucción de su potencial, representan más del 75% de los suelos arables (P.P.E.A., UC, 1976).

Cabe considerar, sin embargo, que en los últimos años se ha producido un considerable aumento de la tierra ociosa. En lo que respecta a los cultivos anuales, frutales y viñas la superficie sembrada total en 1983 era inferior en 380 mil hectáreas respecto del 1.45 millón cultivado en 1979, lo que equivale a una disminución de 26%. A ello se agrega una disminución en la superficie de praderas artificiales, mejoradas y cultivos forrajeros de unas 85 mil hectáreas (Cox, 1983).

Por otra parte, la agricultura es la actividad que más consume agua en Chile (un 90% del total). La demanda por este recurso va en constante aumento ya sea para uso hidroeléctrico, urbano, industrial, minero y agrícola, produciéndose una mayor competencia frente a la creciente escasez en términos de su disponibilidad oportuna en el tiempo y el espacio. La agricultura tiende a tener mayores dificultades de acceso al uso de este elemento.

El 32% de la superficie arable está constituida por tierras en riego, estimándose que podría llegar a un 36% si se considera un margen de subestimación. En 1975, un 53% de la producción agrícola se generaba en las zonas de riego, estimándose que en la actualidad dicha cifra supera el 65%, dada la expansión frutícola, cuya explotación se sustenta integralmente en el uso de riego.

Por otro lado, el 90% de las exportaciones agrícolas provienen de zonas de riego.

Los énfasis tradicionales en la acción gubernamental se han concentrado en la realización de grandes obras, con escasa preocupación respecto a las políticas de regulación de los flujos de agua.

Como resultado, el capital invertido parece haber sido mal utilizado, dada la construcción innecesaria de canales paralelos por agricultores individuales; las tierras están sujetas a frecuentes deterioros por inundaciones y los canales sufren la acumulación de elementos drenados, mientras no existen facilidades para formar stocks del recurso, lo que genera desequilibrios estacionales y entre predios.

A ello se agrega que unas 600

mil hectáreas se consideran deficitarias en períodos de relativa sequía (del orden del 85%).

Si se riegan los suelos que lo requieren para aumentar su fertilidad, ello supondría doblar la actual superficie bajo riego (llevándola a 2.5 millones de hectáreas). En ese caso se producirían déficits de importancia en la disponibilidad de aguas en el norte y centro del país con las actuales tasas de consumo por hectárea.

3. Aumentar los rendimientos y el empleo: ¿cuadratura del círculo u horizonte posible?

En estas condiciones de disponibilidad de recursos relativamente limitada (una vez re-utilizada la superficie ociosa) es poco factible lograr una importante expansión extensiva de los cultivos ampliando la frontera agrícola. Esencialmente de un aumento de la productividad por hectárea podrán provenir los aumentos de producción alimentaria que el país requiere.

Dicha productividad es muy baja en términos comparativos, como se desprende de los cuadros 2 y 3, si se considera los rendimientos prevalentes en la Comunidad Económica Europea (C.E.E.). Este diferencial de productividad no puede ser atribuible exclusivamente a las diferentes dotaciones y la calidad de los recursos naturales disponibles. Más aún, se constata que en el cultivo de la remolacha, manejado a través de IANSA en materia de asistencia técnica predial, créditos y precios rentables garantizados, los rendimientos son cercanos a los europeos. La relación entre la esfera productiva y un adecuado encuadre con las actividades de provisión de insumos, elaboración y comercialización de productos agro-

pecuarios, así como una minimización del riesgo en materia de evolución de los precios relativos, son determinantes en la creación de condiciones que permitan aumentos significativos de la productividad agro-pecuaria.

Los diferenciales de rendimientos se explican generalmente en primer lugar por límites técnicos (intransferibilidad de las tecnologías), junto a límites económicos usualmente inferiores a los anteriores, dado que la rentabilidad se ve afectada por rendimientos decrecientes de las inversiones en insumos. Finalmente, los rendimientos efectivos son generalmente inferiores a su límite económico a raíz del carácter aleatorio del comportamiento de diversas variables que determinan una importante aversión al riesgo por parte de los productores.

En el caso chileno, el inestable entorno y la caída de la rentabilidad en muchos rubros bajo el esquema neoliberal han redundado a su vez en un escaso y decreciente uso de insumos agrícolas como maquinaria, semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas (ver cuadro 4) o de nutrientes balanceados en el caso de la producción animal, que independientemente del cuestionamiento que cabe hacer al uso intensivo de fertilizantes y pesticidas químicos han incidido en los bajos rendimientos.

Por otra parte, entre 1970 y 1980 se han perdido entre 60 mil y 125 mil empleos agrícolas (Muchnick, 1982), lo que puede ser atribuido a la disminución de la superficie utilizada. En efecto, la intensidad de uso de mano de obra por unidad de superficie parece haber aumentado en algunas regiones (Dorsey, 1981), lo que podría derivarse de la fuerte caída de los salarios reales en el

CUADRO N° 2

RENDIMIENTO DE CULTIVOS ANUALES 1981-82
(qqm/há.)

	CHILE	C.E.E.	CHILE: REQUERIDO PARA AUTOABASTE- CIMIENTO <u>a/</u>
<u>Cereales</u>			
Trigo	17.4	45.0	32.1
Avena	17.2	34.0	-
Cebada	20.5	39.0	-
Centeno	11.0	32.0	-
Arroz	35.5	45.0	46.4
Maíz	45.2	65.0	66.8
<u>Leguminosas y papas</u>			
Frejoles	13.4	17.0	-
Lentejas	4.1	15.0	-
Arvejas	6.1	32.0	-
Garbanzos	4.0	12.0	-
Papas	108.7	277.0	-
<u>Cultivos Industriales</u>			
Remolacha	438.7	486.0	536.0
Maravilla	15.7	21.0	26.7
Raps	12.8	23.0	29.4

a/ Ver Cuadro N°1.

FUENTE: ODEPA y F.A.O., Production Yearbook 1981.

CUADRO N° 3

PRODUCTIVIDAD GANADERA 1981

	Peso medio de matanza (kg.de carne en vara)		Relación entre existen- cia y matanza de ganado	
	Chile	C.C.E.	Chile	C.C.E.
Ganado vacuno	266	246	5.8	2.9
Ganado ovino	17	20	6.5	1.4
Ganado porcino	72	69	1.4	0.6

FUENTE: F.A.O., Production Yearbook 1981.

caso de las explotaciones capitalistas. A su vez, los trabajadores eventuales han pasado a constituir en éstas de 37% a 56% del total (GIA, 1980).

Un escaso aumento en los rendimientos, además, ha acompañado la evolución insatisfactoria de la producción y del empleo. Frente a los problemas generados por el experimento monetarista, el desafío para el futuro será en esencia el aumento de la producción a través del incremento de los rendimientos, manteniendo la intensidad de uso de mano de obra.

a) La opción productivista

El tecnocratismo productivista postula que los aumentos de rendimientos provienen del uso intensivo de insumos químicos, de la mecanización generalizada del proceso de trabajo agrícola y del aumento del tamaño de las explotaciones de modo de aumentar las economías de escala.

En primer lugar, cabe señalar que si bien la mecanización permite generalmente una mejor preparación de los suelos y favorecer la actividad en los tiempos críticos de los cultivos, también el uso de máquinas puede erosionar los suelos a la vez que estimular el monocultivo, incrementando los desajustes ecológicos y el ataque de plagas e insectos. Diversos estudios comparativos llevan a concluir que la mecanización puede no aumentar los rendimientos en comparación a formas de cultivo no mecanizadas (Magdoff, 1982, y Aubert, 1983). La primera tiene a su vez un alto costo en divisas y en energía y es frecuentemente inadecuada respecto a las agriculturas del Tercer Mundo. A estas desventajas se agrega una fundamental para una economía con altísimo desempleo: la mecanización provoca un sustancial

aumento de la productividad por hombre (por ejemplo, en EE. UU. entre 1940 y 1970 el trabajo necesario para explotar un acre de maíz pasó de 25 a 5 horas), aumento mayor al de los rendimientos. Esto tiende a deprimir el empleo, lo que es propio de la penetración en la agricultura del maquinismo ligado al agro-negocio internacional (Feder, 1980).

En segundo lugar, diversos estudios comparativos demuestran que en América Latina en las pequeñas unidades familiares se genera una mayor producción por unidad de tierra cultivada que en las grandes explotaciones (Banco Mundial, 1982), mientras en gran medida las experiencias de crecimiento agrícola acelerado se han realizado funcionalizando la agricultura familiar (Lipietz, 1977).

La opción productivista al estilo "revolución verde" tiene como ejemplo caracterizado el caso mexicano. En los años 1950 y 1960 se produjo un importante crecimiento de la producción agrícola en dicho país, concentrado en las regiones del norte recientemente irrigadas a través de empresas de gran envergadura. Los rendimientos de trigo pasaron en quince años de 10 a 25 quintales por hectárea gracias a la utilización de tractores pesados, maquinaria, fertilizantes y equipos, multiplicándose por 12 el stock de capital. Pero los progresos realizados por una minoría de empresarios se acompañó de una marginalización creciente de los ejidos, circunscritos a una agricultura de semi-subsistencia: el proceso "modernizador" encontró límites significativos y desde 1965 la producción se estanca, con crecientes importaciones de alimentos solventados con el petróleo y una fuerte urbanización. Esta disociación entre agricultura moderna (generalmente de exportación) y agricultura de subsis-

tencia se reproduce en la actualidad con los mismos negativos efectos sobre la nutrición, el empleo, la marginalización y la reducción del despliegue de la industria en diversas economías subdesarrolladas, bajo la presión de los grandes propietarios modernistas o de tecnócratas persuadidos de la superioridad de la agricultura mecanizada y concentrada (Judet, 1981).

b) Las experiencias de modernización autocentrada

Cabe cuestionar la aparente evidencia según la cual la modernización agrícola depende de la puesta a disposición de la agricultura de bienes industriales como tractores, máquinas, fertilizantes, pesticidas. En efecto, la transformación de la agricultura a través de la adopción de usos más complejos del suelo y de variedades vegetales más productivas constituyó históricamente un paso previo a la revolución industrial en Gran Bretaña primero y luego en Europa Occidental, reproduciéndose en Japón la misma secuencia. El caso de este país es ejemplar en esta materia, desde que a fines del siglo 19 fue puesto en práctica un sistema de modernización fundado en la búsqueda de las prácticas de cultivo más productivas, combinando el saber hacer autóctono con una política rigurosamente selectiva de incorporación de tecnología exterior, junto a mecanismos de generalización de la transferencia tecnológica a través de agricultores transformados en instructores itinerantes. Las innovaciones prioritarias en una primera fase (1868-1920) se centraron en el perfeccionamiento de las variedades vegetales y sobre la promoción de los fertilizantes, naturales primero y químicos luego, en la medida en que aumentaban las capacidades de producción industrial. Ello fue permitien-

do, junto al perfeccionamiento de instrumentos simples de tracción humana y animal, modernizar las pequeñas explotaciones sin desintegrarlas. Una segunda fase (1920-1950) conllevó la integración masiva de fertilizantes químicos y una primera ola de la mecanización del tratamiento del arroz, mientras desde la Segunda Guerra se produce una mecanización intensiva. Hasta los años 1950, los agricultores utilizaron sobre todo recursos locales, con bajo nivel de compras a la industria (excepción hecha de los fertilizantes). Sus rendimientos promedio fueron sin embargo los más altos del mundo, autoabasteciendo a Japón y asegurando junto a la pesca buenos niveles de nutrición de la población. A la vez, este proceso contribuyó al desarrollo de la industria, mediante la creación de una demanda por bienes intermedios simples, de instrumentos mejorados, de máquinas elementales y de bienes de consumo, generando pequeñas industrias rurales que aumentaron la calificación manufacturera de la fuerza de trabajo.

El modelo japonés se extendió a países como Corea y Taiwan, en los que la intensificación y desarrollo de la producción de alimentos también se desarrolló sucesivamente a base de mejoras de los métodos de cultivo, de difusión de las variedades de alto rendimiento, de extensión del riego perenne, de utilización de fertilizantes naturales y químicos, y finalmente de mecanización y motorización.

Simultáneamente, cabe considerar en beneficio de un prudente, gradual y selectivo proceso de modernización agrícola los límites energéticos y los negativos efectos medio ambientales del paquete tecnológico ultra-moderno. La generalización del sistema agroalimentario norteamericano conduciría al agotamiento de

las reservas de petróleo en pocos decenios, mientras sus técnicas conducen frecuentemente al empobrecimiento de los suelos en humus y casi siempre a la polución de los suelos, del agua, de los alimentos y del conjunto del ecosistema a raíz del uso excesivo de pesticidas y de nitratos (Aubert, 1983).

La combinación de la escasez de divisas, de la necesidad de favorecer técnicas intensivas en trabajo y de los demás factores mencionados, empuja a una opción tecnológica que privilegie el aumento de la fertilidad de los suelos (aumento de su contenido en humus y de su actividad biológica, junto a la corrección de las carencias minerales) y de la resistencia genética a las enfermedades mediante fertilización orgánica y control biológico de plagas. No obstante, esta opción encuentra sus límites en el hecho que reemplazar los fertilizantes químicos por estiércol implicaría triplicar la población animal mundial, en que no es posible aún generalizar el uso de micro-organismos fijadores de nitrógeno y en que el control integrado de plagas es difícil de administrar y exige equipos de alto nivel científico. A su vez cabe considerar que la mitad del aumento del rendimiento de los cereales ocurrido desde 1950 se debe al mayor uso de fertilizantes en combinación con el riego y las semillas mejoradas (Banco Mundial, 1982).

Una política equilibrada de acelerado aumento de los rendimientos deberá pues combinar la extensión selectiva de los métodos biológicos, el estímulo de métodos eficientes de cultivo y de riego intensivos en mano de obra, con la difusión de las variedades de alto rendimiento. Ello debe ser acompañado del uso calificado, flexible y también selectivo de fertilizantes y pesticidas químicos.

Por otra parte, la mecanización y motorización debe ser limitada a usos específicos que no sean traumáticos en materia de desempleo. Su expansión deberá estar en estrecha conexión con un desarrollo tecnológico endógeno que sustente una dinámica de producción interna de bienes de capital para la agricultura (Fajnzylber, 1983). Se trata en suma de la conformación progresiva y experimental de un estilo tecnológico adaptado a las potencialidades y restricciones específicas que enfrenta el país.

Estas reflexiones no pueden sin embargo ser situadas sino en el marco específico de las relaciones de producción prevalecientes en la agricultura chilena.

4. Tenencia de la tierra y potencial productivo: hacia un camino campesino

Tradicionalmente las estrategias agrícolas productivas en Chile han puesto el acento en las grandes explotaciones. El hecho de que hacia 1965 un 2% de las explotaciones concentrara el 55% de las tierras (en HRB) constituía por cierto un bloqueo de grandes proporciones a todo desarrollo, lo que centró la dinámica de transformaciones en el agro en la reforma de la tenencia de la tierra. Una estrategia democrática orientada a la apropiación social de la economía agraria y al crecimiento significativo de la producción de alimentos debe sin embargo hoy día, a partir de la situación creada por la contra reforma y el neoliberalismo, poner el acento en la rearticulación y potenciamiento de la economía campesina de carácter familiar y cooperativo. En ella, las relaciones de cooperación sustituyen a las relaciones salariales, si bien es usualmente subordinada y explotada cuando es sometida a la

lógica de la acumulación capitalista. Pero la economía campesina encierra un importante potencial emancipador cuando se inserta con autonomía en un desarrollo planificado sustentado en dinámicas asociativas y autogestionarias.

a) El minifundio

Alrededor de un 15% de las tierras están actualmente ocupadas por el minifundio, es decir por explotaciones de menos de 5 HRB (y 9% por explotaciones de menos de 2.6 HRB), muchas de las cuales tienen escaso potencial de aumento de sus rendimientos por estar situados en tierras marginales. En este estrato el grueso de la producción se destina al autoconsumo: según la Encuesta IREN de la VII Región (1979) el 93% del trigo seco, el 97% del maíz, el 90% de los porotos, el 91% de las papas que es producido en el minifundio no es vendido, mientras el uso de insumos (fertilizantes y pesticidas en particular) es limitado. La desconexión del mercado es pues muy significativa en la actualidad. Este estrato concentra unos 255 mil predios de los 343 mil existentes en el país y se estima que su fuerza de trabajo residente (la mitad de la cual es jefe de familia) representa un 45-50% del número total de horas-hombre en la agricultura (Jarvis, 1981).

Este estrato difícilmente podrá aumentar sus potenciales productivos más allá de ciertos niveles, utilizando por ejemplo semillas y herramientas simples mejoradas y técnicas de cultivo intensivo del tipo camas altas y rotaciones. Su importancia en el empleo y sus altos niveles de autoabastecimiento alimentario hacen aconsejable, en un esquema alternativo, el establecimiento de políticas públicas tendientes a estabili-

zar su asentamiento rural y mejorar sus niveles de nutrición y de satisfacción de necesidades básicas. Ello podrá lograrse mediante asistencia técnica, subsidio a los insumos, poderes compradores específicos y programas de acceso subsidiado a servicios básicos, junto con estimular formas asociativas de relación con el Estado y el mercado (cooperativas de auto-construcción individual y comunitaria, de compra de insumos, de venta de productos).

b) La agricultura familiar

Un segundo estrato de economías campesinas es aquel denominado de agricultura familiar, que incluye los predios entre 5 y 20 HRB y que representa (hacia 1979) entre un 23% y un 40% de la superficie total, según el parámetro de estimación que se utilice, considerándose que un 15% corresponde a pequeños agricultores tradicionales y el resto a parceleros de la reforma agraria.

Este sector concentra cerca de 20-25% de los días-hombre disponibles y alrededor de la mitad de su producción se orienta al mercado; su uso de semilla por hectárea es relativamente importante (aunque no la de variedades certificadas), a la inversa del de fertilizantes y de pesticidas (Encuesta IREN, VII Región, 1979). El número de explotaciones de este estrato bordea las 70 mil unidades, de las cuales unas 28 mil existían hacia 1965, a las que se agregan -hacia 1979- 37 mil beneficiarios de la reforma agraria.

Se estima (GIA, 1983) que cerca de la mitad de la producción de trigo, de maíz y de porotos, el 80% de la de papas, el 38% de las existencias de vacunos y el 44% de las de ovinos proviene del sector campesino y presumiblemente en su mayor parte

CUADRO N° 4

CONSUMO DE FERTILIZANTES POR HA. DE TIERRAS DE
LABRANZA Y CULTIVOS PERMANENTES
(Kg./Há./año expresado en nutriente)

	1969-71	1980
Chile	31.7	21.0
India	11.4	30.9
Estados Unidos	80.0	111.6
Suecia	163.9	162.4

FUENTE: F.A.O., Fertilizer yearbook, 1980

CUADRO N° 5

MINIFUNDIO Y PEQUEÑA AGRICULTURA, 1979

Tamaño en HRB	N° Propiedades	% Propiedades	% Total Tierra
0 - 2.6	222.523	65.0	8.5
2.6 - 5.1	32.402	9.6	6.1
5.1 - 10.2	38.911	11.3	14.6
10.2 - 25.6	31.884	9.3	25.3
SUB TOTAL	325.720	95.2	54.5

FUENTE: Jarvis, (1981).

de la pequeña agricultura familiar del estrato que se analiza. Ello pone en evidencia su importancia en la producción global. Puede considerarse que existe un significativo margen de aumento de sus rendimientos mediante la aplicación de fertilizantes, pudiendo su uso ser multiplicado en el sector de parceleros (en vistas a alcanzar el promedio de aplicación de los que recurren a estos insumos) por 3 en el cultivo de trigo, por 6 en el de maíz, por 10 en el de porotos y por 3 en el de papas (Jarvis, 1981). De modo que se puede esperar importantes aumentos de producción a través de la fertilización, junto al uso de semillas mejoradas y la racionalización de la distribución de agua de riego. Ello puede lograrse mediante un efectivo sistema de asistencia técnica que ponga el acento en aumentar la capacidad de manejo de los cultivos a través de mayor trabajo predial y con poco o ningún requerimiento monetario, como paso previo a la intensificación del uso de insumos.

Este no debería extenderse a toda la tierra del campesino, de modo de minimizar el riesgo asociado a nuevas prácticas de cultivo, y combinarse con la introducción de fertilización orgánica y el paquete de técnicas de la agricultura biológica. A su vez, ello debería ligarse al desarrollo de herramientas mejoradas y máquinas simples como parte del sistema de asistencia técnica.

Diversas experiencias de asistencia de naturaleza cercana han probado su efectividad en Turquía, India, Bangladesh, Pakistán, estimándose que permite aumentar los rendimientos de 10 a 30% sin aumento del uso de insumos. Aumentos superiores, del orden de 75-150%, dependerán por su parte del precio y disponibilidad de los insumos, así como del acce

so al crédito, y en el largo plazo del incremento de los niveles de capacitación (Singh, 1979). De más está subrayar la importancia de la investigación y desarrollo tecnológico, que es consustancial a una opción de este tipo, pero que sólo podrá ser apropiable y generalizable en la medida en que las innovaciones sean difundidas mediante una cadena de transmisión que privilegie relaciones horizontales, sustentada en el auto-diagnóstico campesino e instancias locales de confrontación de experiencias e iniciativas diversas.

c) Las unidades agro-capitalistas

Las explotaciones agro-capitalistas, en las que prevalece una lógica de maximización de las utilidades y el proceso de trabajo se sustenta en relaciones salariales, incluyen un sector mediano (de 20 a 65 HRB) y un sector de gran propiedad (más de 65 HRB) que ya no es asimilable al latifundio tradicional y su lógica extensiva. El primero de estos estratos ha conservado una gran estabilidad desde 1965, concentrando un 23% de la tierra en unas 12 mil empresas. El segundo, luego de haber prácticamente desaparecido hacia 1973, se ha reconstituido a través de las devoluciones de predios expropiados y de la compra de tierras a parceleros (un 30% de los cuales, al menos, han debido vender la tierra asignada). Hacia 1979, unas 4.200 explotaciones tenían un tamaño promedio de 85 HRB y otras 1.300 un promedio de 78 HRB, ocupando un 21% de la tierra.

Este estrato empresarial, particularmente el que se especializa en los 14 cultivos tradicionales y en alguna medida en la producción pecuaria, ha enfrentado la negativa evolución de los precios relativos en los

últimos años, a la vez que se ha involucrado en un proceso descontrolado de endeudamiento, encontrándose su patrimonio comprometido. En la práctica, los activos de un número importante de ellos pertenecen a los bancos, y éstos a su vez directa o indirectamente pertenecen al Estado. Una estrategia agraria alternativa debe pues proponerse en primer lugar en lo que respecta a este estrato un saneamiento de su situación financiera y patrimonial de manera de reactivar la producción de alimentos, evitando una lógica estatizante. Una vez hechos efectivos los trasposos de activos derivados de dicho saneamiento, postulamos la necesidad de reorientar desde el sistema bancario el uso de las tierras afectadas en función de los lineamientos de una estrategia alimentaria que tenga como objetivo corregir selectivamente la concentración ineficiente de la propiedad de la tierra y estimular una agricultura campesina modernizada que se transforme en eje del desarrollo agrario. Ello debe permitir, sin perjuicio de favorecer las formas asociativas, autogestionarias y cooperativas de producción, comercialización y consumo, consolidar empresas comerciales que puedan prosperar y canalizar la iniciativa particular y la aptitud para asumir riesgos en el marco de una planificación inductiva. Todo ello requiere además de plenas libertades sindicales y de un control generalizado por los trabajadores del cumplimiento de la legislación del trabajo. Dicha planificación inductiva y las políticas públicas sectoriales

deben regular por una parte el control del excedente generado y por otro, las características de la inversión, de los estilos tecnológicos y de la especialización productiva, como se indica más adelante.

Particular importancia tiene en este sentido la regulación del trabajo asalariado estacional, cuya generalización en el período reciente deriva de la disminución de los trabajadores permanentes con el objeto de inhibir toda acción sindical y de la especialización de parte de la gran propiedad en la fruticultura y la silvicultura, de carácter eminentemente estacional, viniendo del minifundio la mano de obra necesaria. Una acción en la materia debe incluir normar estrictamente las condiciones del trabajo estacional y promover la diversificación productiva allí donde la especialización unívoca tenga un carácter desequilibrante.

Por cierto, una estrategia alternativa debe también estimular la producción para la exportación en las zonas en que los rubros exportables no desplacen de manera contradictoria con los objetivos de independencia los rubros alimentarios para el consumo nacional. La distribución regional de climas y suelos permite organizar una co-existencia equilibrada de ambos tipos de agricultura que en gran medida no son competitivas entre sí. Probablemente una parte importante de las exportaciones serán aseguradas por las empresas comerciales.

III PLANIFICAR UN NUEVO DESARROLLO AGRICOLA PARA ALIMENTAR A LOS CHILENOS

La agricultura chilena no podrá funcionar como sistema integrado orientado a satisfacer la elemental necesidad de alimentar a la población, a emplear creativamente a la fuerza de trabajo rural y a asegurar al campesinado ingresos satisfactorios, sin una estrategia de largo plazo que refleje la voluntad mayoritaria de un bloque por los cambios en el país y esté en condiciones de articular intereses en el marco de los objetivos señalados. Ello por cierto presupone la democracia como orden político y requiere de la planificación como instrumento de la voluntad transformadora.

Dicha planificación debe cumplir la función de prospección y de análisis en vistas a proponer estrategias y definir acciones y políticas; la función de concertar sobre esa base, mediante mecanismos contractuales, a los actores económicos y sociales involucrados en el proceso de desarrollo, y finalmente una función de reflexión y de intervención sobre la repartición espacial de las actividades y equipamientos colectivos. Postulamos asimismo que la planificación debe ser descentralizada, y ello a través de la participación activa de las regiones en la elaboración del plan nacional y en la elaboración de planes regionales de desarrollo de las actividades productivas.

Esto supone reconstruir la institucionalidad democrática local y regional bajo formas que permitan expresar de manera concreta y autóno-

ma las demandas sociales y productivas, federando las iniciativas locales de modo de dinamizar el plan global. Este último deberá por su parte asegurar la coherencia sectorial que permita superar la actual desarticulación de la agricultura y corregir las desigualdades espaciales heredadas, es decir definir las prioridades por rubro y por circuito de productos, definir los estilos tecnológicos apropiados y desencadenar los flujos de inversión necesarios para desarrollar los sectores claves, de manera de crear las condiciones propicias para un proceso de desarrollo integrador.

De esta modalidad de planificación contractual y descentralizada deberán desprenderse decisiones de política económica agraria. Ello incluye en primer término la regulación del sistema de precios relativos tanto en lo que se refiere a los insumos como a los bienes intermedios o finales. En este sentido, para viabilizar dicha regulación el Estado debiera jugar un rol preponderante en los circuitos de comercialización y en los grandes complejos agroindustriales. La política de precios mencionada, que no debiera traducirse en controles indiscriminados, es crucial para estabilizar los ingresos de los diversos estratos de productores agrícolas insertos en el mercado, en un nivel compatible tanto con el estímulo del crecimiento sectorial como con el abastecimiento de alimentos a precios concordantes con los objetivos nutricionales establecidos ^{1/}. La política tributaria

^{1/} Las complejidades involucradas en la determinación específica de las políticas de precios son tratadas en particular por Taylor (1981).

debiera ser a su vez un instrumento de control del excedente en relación a las rentas diferenciales existentes y el instrumento básico de contención de la concentración de la tenencia de la tierra. El principio de un impuesto progresivo a partir de un cierto tamaño de las explotaciones debiera regular la justificación de eventuales economías de escala o alta eficiencia.

Asimismo, la política crediticia debiera estar al servicio de las prioridades establecidas y operar como un instrumento de estímulo de las siembras y de promoción dirigida de las inversiones y el equipamiento. Su gestión deberá ser descentralizada y especializada, a través de un sistema financiero flexible que incluya bancos sectoriales y regionales de los que sean partícipes junto al Estado los propios productores 2/.

Por último, cabe señalar que el problema del empleo, y más generalmente el de la estabilización de la población rural y del aumento de la calidad de vida, no podrá ser abordado sólo a través de la interven-

2/ Un análisis de la eficacia comparativa de las diversas políticas agrarias mencionadas se encuentra en OCDE (1983) y una propuesta más detallada se encuentra en Schejtman (1983).

ción sobre los estilos tecnológicos o mediante subsidios dirigidos. Por una parte, deberán desarrollarse los necesarios programas estatales de construcción de obras de riego o mejoramiento del sistema hídrico. Pero en el mediano y largo plazo habrá de estimularse la creación de una red de creciente densidad de pequeña industria para-agrícola, especializada en la producción de herramientas y máquinas simples adaptadas al proceso de modernización agrícola postulado, así como la localización rural de industrias en general. A la inversa, dadas las características de los principales asentamientos de población en Chile, una agricultura urbana concebida con la activa participación de los pobladores podrá superar las limitaciones de las experiencias llevadas a cabo en el país en los últimos años en materia de pequeños huertos familiares en poblaciones marginales y constituirse en una fuente de auto-abastecimiento de algunos elementos básicos de gran significación para los objetivos nutricionales.

Este esbozo de planteamientos alternativos respecto del problema alimentario en el país dista de ser exhaustivo y pretende más bien avanzar elementos parciales en una reflexión crecientemente colectiva que habrá de involucrar a los actores directos del proceso agrario nacional.

REFERENCIAS

- AUBERT, M. (1983): Onze questions sur l'agriculture, l'alimentation, la santé, le Tiers Monde, Terre Vivante, Paris.
- BANCO MUNDIAL (1980): Chile: an economy in transition, Washington, Mimeo.
- (1982): Informe sobre el desarrollo mundial, Washington.
- BRISSET, C. (1983): Les maladies de la Faim, Le Monde Diplomatique N°350, Mayo.
- COX, M. (1983): Políticas y evolución del sector agro-rural en el período 1974-1980, Santiago, Mimeo.
- DORSEY, J. (1981): Empleo de mano de obra en las Haciendas del Valle Central de Chile: VI Región 1965-1970-1976, PREALC, Santiago, Mimeo.
- FAJNZYLBER, F. (1983): La industrialización trunca de América Latina, Editorial Nueva Imagen, México.
- F.A.O. (1983): Land Resources for future population study, Roma.
- FEDER, E. (1980): "Monopoly capital and agricultural employment in the Third World", Ponencia al Sexto Congreso Mundial de Economistas, México.
- GARCIA, A. (1982): Metodología para la determinación de una canasta de alimentos básicos, Santiago, no publicado.
- GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS (1983): Crisis Agraria. La difícil reactivación, Santiago, Mimeo.
- JARVIS, L. (1981): Small farmers and agricultural workers in Chile. 1973-1979. PREALC, Santiago, Mimeo.
- JUDET, P. (1981): Les nouveaux pays industriels, Editions Ouvrières, Paris.
- LIPIETZ, A. (1977): Le capital et son espace, Maspero, Paris.
- MAGDOFF, F. (1982): "Pros and Cons of agricultural mechanization in the Third World", Monthly Review, Vol. 34, N°1, Mayo.
- MARTNER, G.D. (1982): El sector agro-exportador no frutícola. Centro de Estudios del Desarrollo, Documento Interno N°7, Santiago.

- MUCHNICK, E. (1982): "Evolución de la agricultura durante el período 1974-1980: una breve reseña de la producción, balanza comercial, inversión y empleo". D.E.A., Universidad Católica, Santiago, Mimeo.
- OCDE, (1983): Examen des politiques agricoles, Paris.
- PANORAMA ECONOMICO DE LA AGRICULTURA (1980): "Política de aguas" D.E.A., Universidad Católica, Santiago.
- PROGRAMA POSTGRADO ECONOMIA AGRARIA (1976): El sector agrícola chileno: 1964-1974, Universidad Católica, Santiago, Mimeo.
- SCHEJTMAN, A. (1983): "Campesinado y desarrollo rural: Lineamientos de una estrategia alternativa", Investigación Económica 164, Junio.
- SCHKOLNICK, M. (1981): El costo económico y social de la política económica, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, Mimeo.
- SINGH, I.J. (1979): "Small Farmers and the land less in South Asia", World Bank Staff Working Paper N°320, Washington, Mimeo.
- TAYLOR, L. (1981): "Políticas de precios y los alimentos que consume la población", en Política y Alimentos en América Latina, Editorial Nueva Imagen, México.
- VERGARA, F. (1983): "La Faim dans le monde et les idées reçues", Tricontinental, Famines et Pénuries, Maspero, Paris.
- GARCIA, A. (1982): Metodología para la determinación de una canasta de alimentos, Santiago, Mimeo.
- GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS (1983): Estadística Agraria. La oferta agrícola, Santiago, Mimeo.
- JARVIS, J. (1981): Small farmers and agricultural workers in Chile, 1975-1979, PREVIC, Santiago, Mimeo.
- LIBET, P. (1981): Les nouveaux pays industrialisés, Editions Ouvrières, Paris.
- LIBET, A. (1977): Le capital et son espace, Maspero, Paris.
- MADDOFF, F. (1982): "Pros and Cons of agricultural mechanization in the Third World", Monthly Review, Vol. 34, No. 1, Mayo.
- MARTNER, G.U. (1982): El sector agrario-exportador en Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, Documento Interno N°7, Santiago.