

# POLITICAS DE AJUSTE EN CHILE Y SUS CONSECUENCIAS

JORGE ECHENIQUE L.





Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

28 OCT 1995

IICA — CIBIA

✓  
**POLITICAS DE AJUSTE EN CHILE  
Y SUS CONSECUENCIAS**

✓  
**JORGE ECHENIQUE LARRAIN**

0000 3369

116A

E10

1166

Autor: Jorge Echenique Larrain  
Editor: AGRARIA - IICA  
RUT: 89.456.500-4  
Dirección: Providencia 1387, 3er. Piso  
Santiago - Chile

Diseño, Producción e Impresión  
Rodríguez Diseño Integral

©Inscripción N° 84.099

"La producción total o parcial de este trabajo, está autorizada, siempre que se cite su origen".

AGOSTO  
1988

AGOSTO  
1988

## PRESENTACION

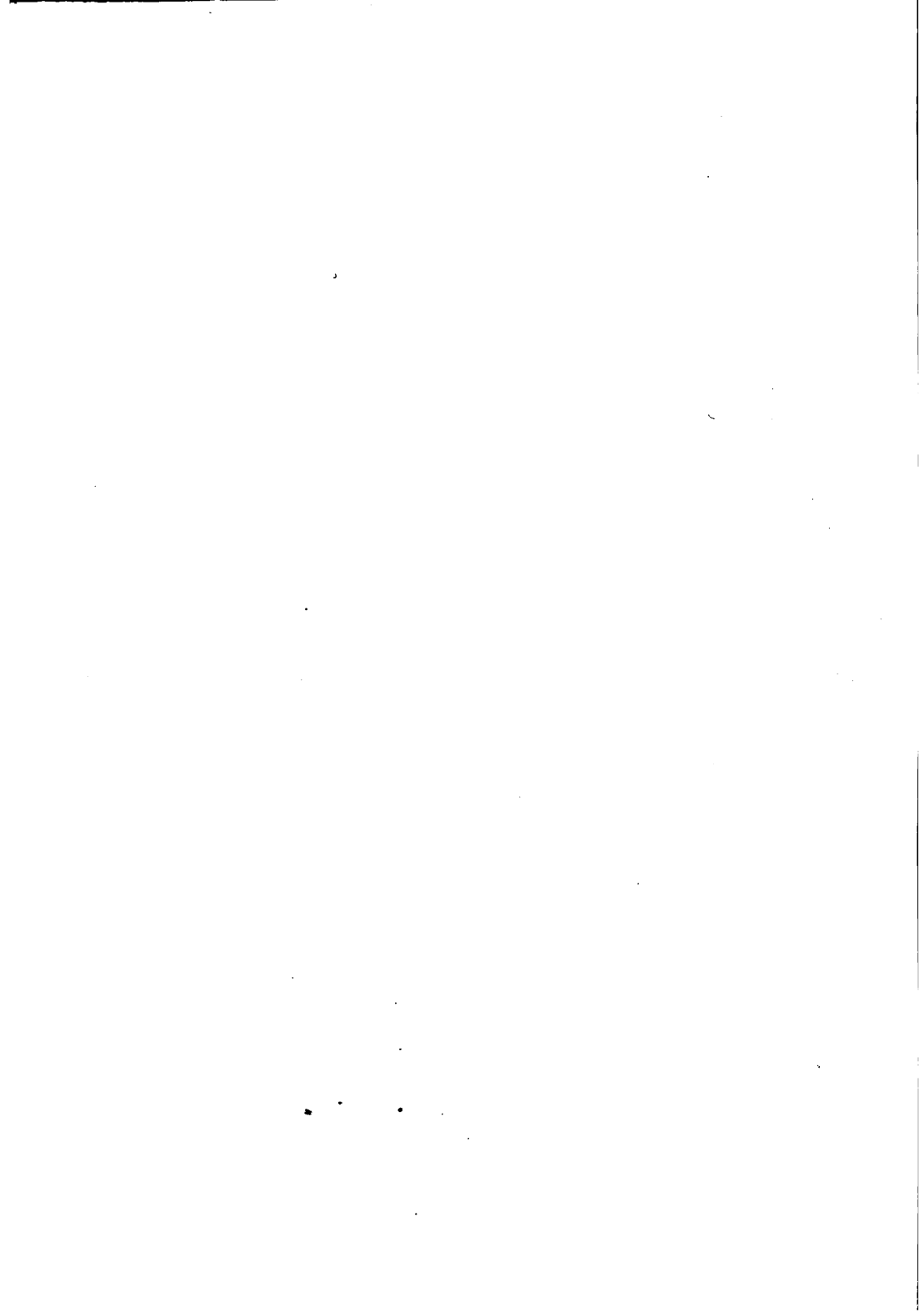
En el marco de su programa de trabajo, AGRARIA ha venido desarrollando, desde 1984, una línea de investigaciones globales sobre el sector agropecuario nacional, que a pesar de sus recursos limitados, ha permitido publicar con cierta secuencia algunos trabajos de interés para el debate de coyuntura y de proyecciones sobre la agricultura nacional. 1/

El presente estudio, resultante de una consultoría de su autor, contratada por el IICA a fines de 1991, actualiza una visión de los impactos del cambio estructural en la agricultura chilena de los últimos veinte años, análisis que, con mayor profundidad, fue abordado en "La Agricultura Chilena. Las dos caras de la modernización"; publicado por AGRARIA y FLACSO en 1988.

La rapidez de los cambios es tan vertiginosa, que cuando se redactan estas líneas, 10 meses después de haber culminado la investigación que sustenta esta publicación, ha surgido con gran fuerza en el debate nacional el tema de la agricultura y su potencial crisis de competitividad, particularmente referida a los productos básicos de consumo nacional. No es el momento para abordar esta materia específica, pero sin dudas, las tendencias de la agricultura nacional avanzan hacia su reconversión, en un proceso gradual, que deberá utilizar estímulos para acelerar la no tan fácil introducción de nuevos rubros y paralelamente, proteger en cierto grado decreciente, a los cultivos tradicionales de la competencia externa durante el avance de la reconversión.

---

1/ "Bases para la evaluación de la crisis agro-alimentaria chilena. 1968-83". 1984; "Los temporeros de la agricultura en el Chile Central". 1986; "La Agricultura Chilena. Las dos caras de la modernización". 1988; "La Pequeña Agricultura. Una reserva de potencialidades y una deuda social". 1989.



# INDICE

Página

## CAPÍTULO 1

1. INTRODUCCION. DINAMICA DEL PROCESO 1

## CAPÍTULO 2

2. CARACTERIZACION DEL PROCESO DE APERTURA 7

- 2.1 EL PERIODO DE LA ORTODOXIA NEO-LIBERAL 7

- 2.1.1 Las Políticas Sectoriales en esta Fase 9

- 2.2 EL NEO-LIBERALISMO PRAGMATICO Y LA AGRICULTURA 13

- 2.2.1 Nuevos Mecanismos de Promoción de las Exportaciones y Reducción de la Deuda. 14

- 2.2.2 Fomento a la Agricultura 16

## CAPÍTULO 3

3. IMPACTOS DE LA APERTURA SOBRE LA ECONOMIA 22

- 3.1 EL PERIODO 1974-81 22

- 3.2 LA ETAPA DE 1981 A 1991 24

## CAPÍTULO 4

4. IMPLICACIONES SOBRE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y EL COMERCIO 29

- 4.1 LA PRODUCCION AGROPECUARIA 29

- 4.2 EL COMERCIO EXTERIOR 31

4.3	INTERVENCION Y PRECIOS RELATIVOS	35
4.4	LAS PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCION SECTORIAL	37

## **CAPITULO 5**

5.	<b>IMPLICACIONES SOBRE LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS</b>	<b>41</b>
5.1	LA TRANSFORMACION DE LOS AGENTES ECONOMICOS	41
5.1.1	Grandes Grupos Económicos	42
5.1.2	Las Empresas Modernizadas	43
5.1.3	Empresas Tradicionales	44
5.1.4	La Agricultura Campesina	45
5.1.5	La Transnacionalización de los Agro-Negocios	47
5.2	EVOLUCION DE EMPLEO	50
5.3	LOS CAMBIOS TECNOLOGICOS	51

## **CAPITULO 6**

6.	<b>LA INSTITUCIONALIDAD SECTORIAL Y SUS PROYECCIONES</b>	<b>55</b>
6.1	LAS POLITICAS SECTORIALES	57

## **INDICE DE CUADROS**

### **CAPITULO 1**

1.1	LA REESTRUCTURACION DE LA TENENCIA GENERADA POR LA REFORMA AGRARIA CHILENA	3
-----	--	---

Página

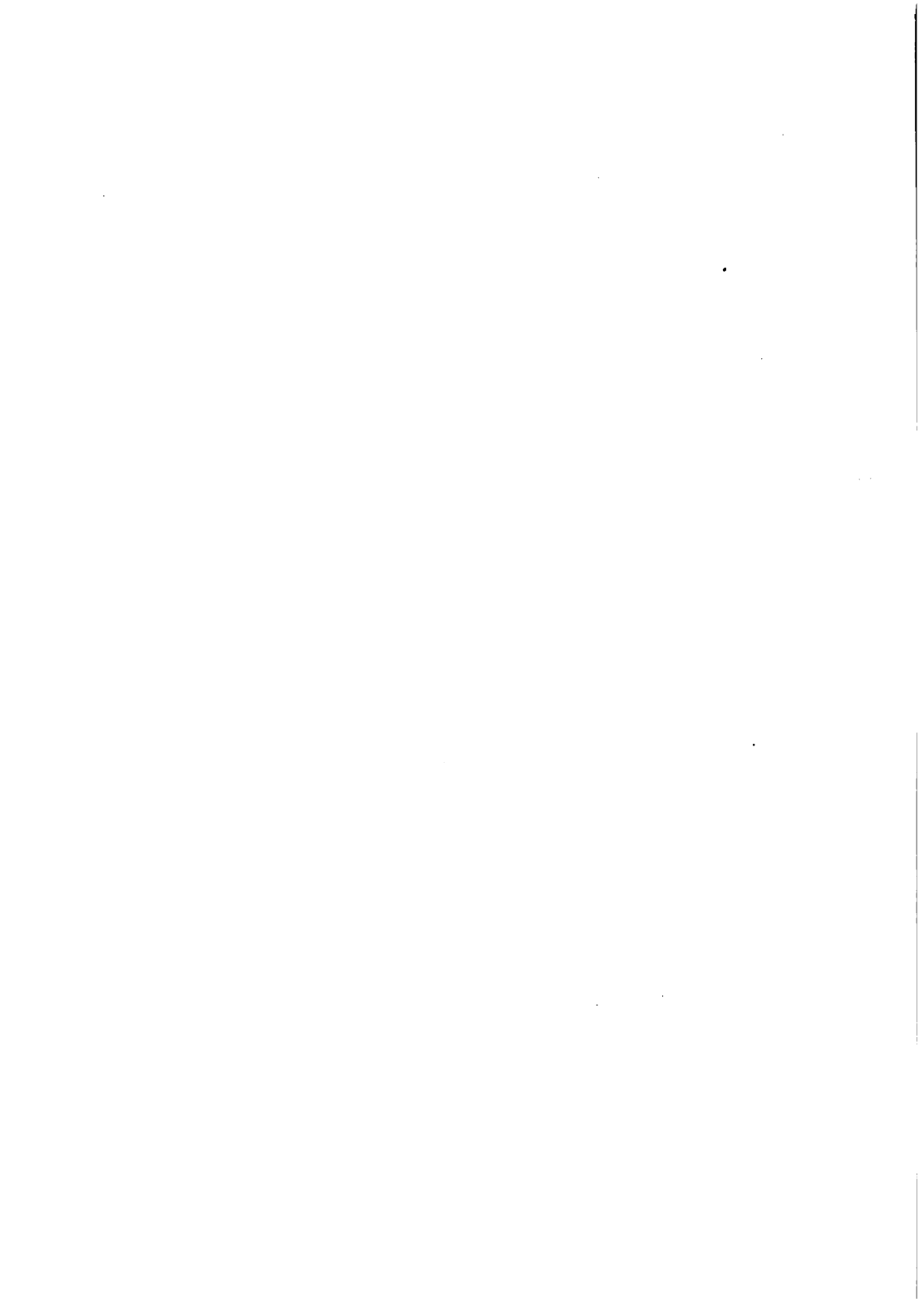


1.2	BALANZA COMERCIAL DE BIENES SILVO-AGROPECUARIOS 1968-72	5
<b>CAPÍTULO 3</b>		
3.1	INDICADORES MACRO-ECONOMICOS SELECCIONADOS. CHILE 1974- 1981	22
3.2	INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS. CHILE 1981-1991	25
3.3	PARTICIPACION EN EL GASTO, POR ESTRATOS DE IMPUESTO	27
3.4	CONSUMO DIARIO POR PERSONA DE NUTRIENTES	27
<b>CAPÍTULO 4</b>		
4.1	INDICE DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO DE LA AGRICULTURA	29
4.2	BALANZA COMERCIAL DE BIENES SILVO-AGROPECUARIOS 1974-1983	31
4.3	BALANZA COMERCIAL DE BIENES SILVO-AGROPECUARIOS 1984-88 Y 1990	33
4.4	EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS HORTOFRUTICOLAS PROCESADOS	34
<b>CAPÍTULO 5</b>		
5.1	EVOLUCION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE	42
5.2	DIFERENCIAL DE RENDIMIENTOS ENTRE AGRICULTURA CAMPESINA Y EMPRESARIAL	47

5.3	PRINCIPALES EXPORTADORAS FRUTICOLAS, VOLUMENES EXPORTADOS 1984-85 A 1989-90	49
5.4	VARIACIONES ANUALES DEL EMPLEO EN LA AGRICULTURA	50
5.5	VARIACION DE LOS RENDIMIENTOS DE CULTIVOS BASICOS	53
 <b>INDICE DE GRAFICOS</b>		
5.1	EVOLUCION RENDIMIENTOS CULTIVOS ANUALES	52

## **INDICE NOTAS BIBLIOGRAFICAS**

	<b>Página</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>54</b>



## **1. INTRODUCCION. DINAMICA DEL PROCESO**

**El proceso de apertura en Chile se inicia en forma precoz a mediados de los años setenta, anticipándose al menos un decenio con respecto a la mayoría de Latinoamérica. Efectivamente con la llegada del neo-liberalismo al poder, se rompe en cuarenta años el continuismo de una estrategia desarrollista donde el Estado es el principal agente económico que impulsa las industrias nacionales del acero, petróleo, electricidad, mediana minería, azúcar; y servicios tales como la computación, telecomunicaciones, ferrocarriles, transporte aéreo, puertos, frigoríficos, etc.**

**Este esfuerzo central de la conducción económica nacional, que se continúa hasta los inicios de los setenta, se desarrolla en paralelo a un fuerte rezago del crecimiento agrícola.**

**La rápida expansión de la población y su acelerado índice de urbanización, presionó la demanda por alimentos muy por encima de la capacidad de respuesta de la oferta interna, obligando al país a sacrificar divisas en una creciente importación de alimentos. Entre 1945 y 1960, la tasa acumulativa anual de la producción agropecuaria fué del 1,8%, mientras la demanda interna crecía al 3%, lo cual obligó a importar alimentos por 1.300 millones de dólares en el período. 1/**

**En aquellos años se levantó una gran controversia en torno a las causas del estancamiento agrícola. Por un lado, los denominados estructuralistas, sostenían que el sistema agrícola caracterizado por el complejo latifundio-minifundio era el freno principal al cambio tecnológico y al consiguiente incremento de la producción; por otro, los representantes de la escuela monetarista, argumentaban que las políticas extremadamente pro-industrialistas habían sacrificado a la agricultura a través de la fijación de precios políticos discriminatorios y el desincentivo a la inversión. Una tercera posición, atribuía también a la «Impolítica Oficial» hacia el agro cierta responsabilidad en el atraso sectorial, destacando que junto a medidas negativas para la agricultura (como los precios, la carencia de inversión pública o la política cambiaria), se aplicaron políticas favorables al sector (baja tributación, alta disponibilidad de crédito agrícola subsidiado), indicando**

con ello orientaciones contradictorias.

A mediados de los años sesenta las tesis estructuralistas se habían impuesto en los círculos políticos, académicos e intelectuales, sirviendo de argumento a la Reforma Agraria que impulsa el Presidente Frei en 1964 y continúa el Presidente Allende desde 1970 hasta el Golpe Militar de 1973.

Desde la Colonia y hasta el cambio agrario, las grandes propiedades se subdividen a un ritmo muy lento, en cambio las pequeñas lo hicieron a mayor velocidad, a través de la presión de la herencia. De acuerdo al Censo de 1955, se estimaba que las 10.000 explotaciones más grandes del país concentraban un 78% de la superficie agrícola nacional y otro tanto de las tierras irrigadas. Poderosas fuerzas políticas y culturales, propias de una sociedad tradicional, restringían la división y venta de tierras.

Durante la etapa de la Reforma Agraria se expropiaron cerca de 6.000 predios que acumulaban el 40% de la superficie agrícola de Chile y se subdividen «voluntariamente» otras mil haciendas, afectando así la mitad de la superficie nacional, entre las cuales se encuentran aquellas de mayor potencial productivo. Termina así el inmovilismo de siglos en la tenencia de la tierra y se quiebra la espina dorsal del sistema latifundario.

## CUADRO 1.1

### LA REESTRUCTURACION DE LA TENENCIA GENERADA POR LA REFORMA AGRARIA CHILENA

ESTRATOS DE TAMAÑO (H.R.B.) (*)	1965		1973	
	Nº EXPLOTACIONES	% SUPERFICIE (H.R.B.)	Nº EXPLOTACIONES	% SUPERFICIE (H.R.B.)
0 - 20	216.000	22,4	221.000	25,0
20 - 40	7.000	9,4	9.000	12,7
40 - 80	4.600	12,8	6.600	19,7
- 80	4.900	55,4	260	2,7
Sector Reformado	—	—	5.800	39,9
<b>S U M A</b>	<b>232.500</b>	<b>100,0</b>	<b>242.660</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Gómez,S. y Echenique,J. «La Agricultura Chilena». FLACSO-AGRARIA. Santiago, Chile, Junio 1988.

Conjuntamente con la transformación de la estructura agraria entre 1965-73, se impulsa desde el Estado la sindicalización de los asalariados del campo y la organización de los campesinos productores, políticas que incorporan a estos sectores sociales excluidos al quehacer nacional y profundizan la ruptura del orden social en el medio rural. Los sindicatos campesinos pasan de 3 mil asociados en 1964, a casi 200 mil en 1973.

La ingerencia del sector público en la conducción de la agricultura crece en esta etapa. El Estado se involucra en la modernización del sector a través de inversiones agro-industriales, se impulsa el Plan Frutícola, el Plan Ganadero

---

(\*) H.R.B. = Hectárea de Riego Básico, concepto de equivalencia establecido por Ley y que de acuerdo a una tabla de conversiones, permite traducir la heterogénea superficie de las regiones a un coeficiente común.

y el Plan Forestal, con créditos a largo plazo e incentivos al sector privado. En los mil días del Gobierno de la Unidad Popular la intervención del Estado se acrecienta en coherencia con su objetivo de transición al socialismo: se nacionaliza la Banca y el crédito pasa a ser manejado por el sector público; se establecen controles de precios para los alimentos básicos; se controla la totalidad del comercio exterior y se inicia la participación estatal en la distribución de los productos e insumos agrícolas más importantes.

Contrariamente a las proyecciones de los opositores a las transformaciones agrarias, durante el período de la Reforma Agraria la tasa media anual de crecimiento del P.G.B. agropecuario y forestal fue del 2,5%, cifra incluso un poco superior al crecimiento histórico de los tres decenios anteriores.<sup>2/</sup>

En 1973, Chile es un país cuya producción se aproxima a los 10 millones de habitantes, de los cuales el 20% habita en áreas rurales. La agricultura se desarrolla en un clima mayoritariamente mediterráneo, sobre un territorio de 19 millones de has. (la cuarta parte del territorio nacional), cuyo uso se distribuye así: agricultura, 1,6 millones has.; ganadería, 8,4 millones de has.; y forestal, 8,8 millones de has.

Las tierras irrigadas, básicamente de uso agrícola, ascienden a 1,2 millones de has.

La gravitación del sector agrícola en la economía nacional era débil en relación a otras economías de la región; su aporte al P.G.B. del país era en 1974 del orden de un 9%, mientras ese mismo año la industria manufacturera y la minería contribuían con el 26 y 12%, respectivamente. En términos de empleo, la agricultura proporcionaba el 22% de las ocupaciones, contra un 32% de los servicios y un 17% de la industria manufacturera. Su participación en las exportaciones era mínima, de 2.700 millones de dólares que exportaba Chile, el sector participaba con sólo 130 millones de dólares (5%); mientras que en las importaciones su peso era mayor, de 2.400 millones de dólares totales, los productos de origen agropecuario representaban casi 500 millones de dólares (21%).

La dependencia alimentaria del país en los inicios de los años setenta, no era



despreciable: en el promedio del quinquenio 1968-72, la dependencia calórica fué del 24,8% y la proteica de 16,9%. 3/

La balanza agropecuaria de este período era crónicamente deficitaria. Con la expansión del consumo interno en los años finales de los sesenta e inicios de los setenta, los saldos negativos crecieron, importándose significativas cantidades de trigo, maíz y bovinos en pie - entre los productos agropecuarios sustituibles -, además de café, plátanos y otros productos tropicales no sustituibles; junto a leche en polvo, azúcar y aceites vegetales entre los principales bienes agro-industriales importados.

## CUADRO 1.2

### BALANZA COMERCIAL DE BIENES SILVO-AGROPECUARIOS 1968-72

Promedio Anual del Quinquenio.  
Millones de Dólares Enero, 1991.

SUB-SECTOR DE ORIGEN	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	SALDOS
Agropecuario	251,0	67,2	-183,8
Agro-Industrial	234,8	21,6	-213,2
Forestal	-	119,8	119,8
<b>S U M A</b>	<b>485,8</b>	<b>208,6</b>	<b>-277,2</b>

Fuente : Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA).  
Estadísticas Agropecuarias 1965-74

Las exportaciones del período no habían aún tomado gran impulso y se concentraban en fruta fresca, leguminosas y pulpa de madera

## **NOTAS BIBLIOGRAFICAS**

### **CAPITULO 1**

- 1/** Informe CIDA «Tenencia de la Tierra y Desarrollo Económico del Sector Agrícola». Santiago, Chile 1966.
- 2/** De acuerdo a cifras oficiales de la Oficina de Planificación Agrícola publicadas en 1974, esta tasa media anual se alcanzó en el trienio 1970-72 en relación al trienio 1964-66. Se excluye 1973, año excepcionalmente caótico.
- 3/** Proporción de calorías y gramos de proteínas importados en el total del consumo nacional. «Bases para la Evaluación de la Crisis Agroalimentaria Chilena. 1968-83». Echenique, AGRARIA 1984.

## **2. CARACTERIZACION DEL PROCESO DE APERTURA**

### **2.1 EL PERIODO DE LA ORTODOXIA NEO-LIBERAL**

En Septiembre de 1973 asume el poder mediante un Golpe de Estado el gobierno militar que pone fin a la política económica vigente desde la década del cuarenta, impulsando drásticas reformas de estructura en paralelo a la aplicación de profundas medidas de estabilización de corte monetarista.

En una primera fase, que han denominado, algunos autores (Vergara), de «Indefinición Ideológica», el énfasis se coloca en el reestablecimiento de los principales equilibrios macroeconómicos, fundamentalmente en la reducción de la inflación y el mejoramiento de la balanza de pagos. Se eliminan gradualmente los subsidios y se liberalizan los precios valorando al mercado como el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos; se controla el crecimiento de los medios de pago y el déficit fiscal, introduciendo medidas de autofinanciamiento de las empresas públicas; se reajusta la tasa de cambio mediante sucesivas devaluaciones, se rebajan aranceles y se eliminan paulativamente las restricciones al flujo de capitales externos; además, se fijan los salarios, disminuyendo las remuneraciones reales.

Las políticas adoptadas no producen los resultados esperados. En 1975 se implemento un plan de «shock», que consistía en una intensificación de la estrategia estabilizadora, acompañada de reformas estructurales tendientes a consolidar una economía de libre mercado pleno apertura externa.

Entre 1975 y 1979 se produce el retiro generalizado del Estado del ámbito económico, tanto en lo referente a sus funciones reguladoras, como en su rol de productor directo. Se liberaliza el mercado de capitales mediante el traspaso de 19 instituciones financieras al área privada y la supresión de controles sobre la tasa de interés. Se transfiere un total de 460 empresas públicas productoras de bienes y servicios, manteniendo el Estado sólo 13 empresas consideradas estratégicas para el desarrollo y la seguridad nacional.<sup>1/</sup>

El cambio en el papel asignado a los agentes económicos, también se expresa en una fuerte reducción del gasto público, que como proporción del P.G.B. baja del 26% en 1974 al 18,6% en 1977; en la eliminación total del control de precios, con la excepción del tipo de cambio; y en el papel regulador del Estado sobre las relaciones con agentes económicos externos, que disminuye drásticamente.

La transformación de una economía cerrada en una economía abierta se gestó en forma acelerada. El proceso de desgravación arancelaria significó que los gravámenes que promediaban el 94% en 1973 se habían reducido al 10% en 1979, conjuntamente con una liberación general del sector externo: eliminación de trabas a las importaciones (licencias, prohibiciones y cuotas), nuevo Estatuto para la Inversión Extranjera que aseguraba mayor libertad del movimiento de capitales con el exterior, progresivas facilidades para el ingreso de créditos externos, menor control sobre la compra y venta de divisas. La política cambiaria procuró mantener un tipo de cambio favorable a las exportaciones, las que también fueron incentivadas a través de la exención del impuesto al valor agregado y de los gravámenes aduaneros.

2/

La política de shock provoca inicialmente una pronunciada recesión, con caída del PIB del 13% en 1975, tasas de desempleo abierto que bordean el 20% en 1976 y deterioro de los salarios. Sin embargo, con posterioridad se manifiesta una paulatina recuperación que permite en 1978 un balance oficial optimista: la inflación se había reducido a sus niveles históricos, el déficit fiscal se había eliminado, las exportaciones no tradicionales se expandían, la economía crecía a tasas elevadas y la balanza de pagos mostraba un creciente superávit. Persistían ciertas dificultades que frenaban el dinamismo futuro, como el alto índice de desocupación y el bajo nivel de inversión, estimulado por tasas de interés real superiores al 35% anual.

Con el fin de corregir los problemas señalados, las autoridades decidieron en 1979 introducir dos cambios en la estrategia, que provocarían graves consecuencias en el comportamiento posterior de la economía. Se fijó el tipo de cambio nominal y se profundizó el endeudamiento externo.

La afluencia de capitales externos expandió el gasto, generándose un notorio auge de la construcción y del sector servicios. Por el contrario, los sectores productivos debieron enfrentar en el mercado interno la competencia creciente de bienes importados y en el externo, la falta de competitividad estimulada por el deterioro del tipo de cambio real.3/. Creció violentamente el déficit de la cuenta comercial de la balanza de pagos, el que fue subsanado con un sustantivo crecimiento del endeudamiento externo.4/.

La recesión internacional de inicios de los ochenta activó las tensiones económicas que se venían acumulando desde 1979. La caída en los términos de intercambio durante el primer semestre de 1981, la elevación de las tasa de interés en el mercado mundial y la brusca disminución del flujo de crédito externo a mediados de 1982, aceleran una crisis financiera y productiva generalizada. La actividad económica debe adecuarse a la nueva situación, disminuyendo drásticamente el gasto, y por consiguiente, contrayendo la producción y el empleo.

El gobierno se vió obligado a devaluar, a renegociar la fuerte deuda externa y a suscribir un estricto convenio de «stand by» con el Fondo Monetario Internacional. Gran número de empresas no resistieron la brusca baja de la demanda y el crecimiento de sus deudas provocado por la devaluación, situación que gravita sobre el sector financiero, e impulsa al Gobierno en 1982 a intervenir una fracción mayoritaria de la banca privada nacional y a entregar cuantioso apoyo de emergencia al conjunto del sistema financiero.

Las políticas de ajuste con carácter recesivo, se traduce en un fuerte sacrificio en términos de la actividad económica y los niveles de vida de la población, llegándose en 1982-83 a tasas de desempleo cercanas al 30%, período en que la crisis se expresa con máxima intensidad.

### **2.1.1 Las Políticas Sectoriales en esta Fase**

A partir del nuevo escenario político, la estrategia para el sector agropecuario experimenta un vuelco total. Se puede sintetizar la estrategia sectorial durante este período en los siguientes elementos medulares :

- El dinamismo de la agricultura nacional se centra en el aprovechamiento de sus ventajas comparativas (agro-climáticas y geográficas) y en su inserción plena en el mercado internacional, para desarrollar principalmente los sub-sectores hortofrutícolas y forestal de exportación.
- Se establece el principio de la subsidiariedad del Estado, delegando en el sector privado la responsabilidad de la producción de bienes y servicios, mientras el mercado será el encargado de la asignación eficiente de los recursos, liberándose los precios de productos, insumos y servicios agrícolas.
- Se crea un mercado libre de la tierra, derogándose todas las disposiciones de la Reforma Agraria, así como aquellas que protegen la propiedad indígena o restringen a cualquier título las enajenaciones de tierras. La orientación central de estas medidas es favorecer la constitución de nuevas empresas agrícolas modernas.
- Se desarticulan las organizaciones de asalariados agrícolas y se reprime a sus dirigentes, restando así capacidad de negociación a la fuerza de trabajo. Igualmente se disuelven las organizaciones de campesinos productores y se desincentiva su reconstitución.

Durante el período 1974-81 se aplica un conjunto de políticas de estabilización y cambio estructural, descritas en el punto anterior, en torno a las cuáles se intenta disciplinar a las actividades agropecuarias y agroindustriales en ausencia de un programa sectorial específico. La tónica general de las políticas económicas, en esta fase, es su validez universal y sin tratamientos de excepción, aunque ellas adquieren connotaciones particulares en el caso del sector que examinamos, las que pueden resumirse en dos puntos:

- a) Desde los inicios del Régimen Militar se procede a restar capacidad de intervención al Estado en el funcionamiento del sector, decisión que se traduce en el desmantelamiento de varias instituciones públicas y en la jibarización de otras. Las agro-industrias creadas por la CORFO (\*) son privatizadas (celulosas, lácteos, frutícolas y vitivinícolas), al igual que

---

(\*) Corporación de Fomento de la Producción, organismo creado a fines de los años treinta durante el Frente Popular, gestora de las empresas estatales de electricidad, acero, petróleo, azúcar, celulosa, etc.

otras autónomas dependientes del sector público (importadoras de granos, productoras de semillas, servicios de mecanización, etc).

Las intervenciones del Estado sobre subsidios, precios, tasa de interés y comercio exterior son minimizadas; lo que también sucede con los servicios de investigación agropecuaria, crédito sectorial y asistencia técnica. Estas funciones reguladoras las asume el libre juego de las fuerzas del mercado y los servicios pasan a ser crecientemente responsabilidad del sector privado. 5/.

Se liberan las importaciones y los precios de los insumos y de la mayoría de los productos, salvo algunos alimentos básicos, para los cuales se establece una banda de precios que fluctúa entre un «piso» y un «techo», en función de los precios internacionales de mediano plazo, política que es eliminada a fines de los setenta.

Se paraliza la acción pública en infraestructura de riego y agroindustrias, responsabilizando al sector privado de estas inversiones.

Al margen del rol estatal en la definición de ciertas orientaciones de carácter macro-económico, al finalizar esta fase el sector público se limitaba a conducir una investigación agropecuaria restringida, a la conservación y control de recursos naturales, a la reglamentación y control limitado de la sanidad animal y vegetal, a la asistencia técnica y crediticia de un segmento reducido de pequeños agricultores (la máxima cobertura se obtuvo en 1979 con la atención del 6% de los potenciales beneficiarios).

El gasto público en el sector agropecuario y forestal se reduce en términos reales en 44% entre 1970 y 1980.

- b) Se establecen algunos incentivos excepcionales para desarrollar las dos ramas privilegiadas del esfuerzo exportador en el sector: la producción forestal y frutícola.

Adicionalmente a los estímulos globales orientados a impulsar la

apertura externa (reducción de aranceles, exención de impuesto al valor agregado, libre cambio de divisas, etc.), la producción forestal recibe los siguientes beneficios tributarios:

- Los terrenos forestales acogidos al Decreto Ley 701 de 1974, están exentos del impuesto territorial que grava a los predios rurales y no se consideran patrimonio para el cálculo de impuestos a la renta.
- La utilidad generadas por la explotación de los bosques están exentas en un 50% del Impuesto a la Renta.
- La plantación de bosques recibirá una bonificación equivalente hasta el 75% del Proyecto de Inversión por parte del Estado, subsidio que será extensivo a la administración y actividades de manejo del bosque hasta su fase de explotación.

En 1975, se permitió la exportación de productos forestales en cualquier estado de elaboración, suprimiéndose las barreras que impedían la venta al exterior de rollizos (trozos de árboles) de Pino Radiata.

Los subsidios entregados a las empresas forestales y silvicultores entre 1975 y 1990 alcanzaban a 90 millones de dólares, habiéndose bonificado por forestación un total superior a 600.000 has., que representaban el 70% de lo plantado por el sector privado en ese lapso.6/

Las inversiones en plantaciones frutales y en la agro-industria vinculada a ellas, crecieron a una tasa media anual cerca al 7% entre 1974-80 y en un monto promedio al año cercano a los 60 millones de dólares, con apoyo crediticio de la banca privada y de la Corporación de Fomento; lo cual motivó que la participación de la fruticultura y la agro-industria, relacionada en el total de colocaciones de créditos para la agricultura, se elevara del 8,2% en 1974 al 35,7% en 1979. 7/.

En esta fase, destaca la creación de dos instituciones que juegan un papel importante en el desarrollo agro-industrial posterior y en la apertura de



mercados internacionales a los productos chilenos:

- **La Fundación Chile**, corporación de derecho privado sin fines de lucro creada en 1976 con aportes de capitales del Gobierno y de la ITT (\*) norteamericana. Su objetivo es transferir tecnología al país mediante la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento tecnológico de algunas existentes. Las contribuciones de sus departamentos forestales y agro-industriales han sido importantes en fruticultura, silvicultura, horticultura y agro-industrias de vanguardia ligadas al mercado externo.
- **PROCHILE** nace en 1975 como institución de enlace del Ministerio de Relaciones Exteriores y los empresarios, con la finalidad de estudiar los mercados externos potenciales e informar sobre los mismos, asesorar a los exportadores en relación a los procedimientos de importación por país y participar en las negociaciones de tratados comerciales bilaterales o multilaterales. PROCHILE tiene oficinas en la mayoría de los países donde existe embajada y en los consulados principales.

## 2.2. EL NEOLIBERALISMO PRAGMATICO Y LA AGRICULTURA

La apertura de las fronteras y consiguiente inserción de la agricultura chilena al mercado internacional, sin protecciones arancelarias, junto a la subvalorización del dólar motivada por la política de tasa de cambio fija, (1979-82) provocaron el masivo ingreso de alimentos básicos y bienes de consumo suntuario importados, que saturan el mercado nacional a principios de los ochenta. Estas medidas, aplicadas en pleno período de sobre oferta mundial y depresión de los precios internacionales (de cereales, lácteos, azúcar, aceites, etc), agudizan los efectos de la contratación de la demanda interna de productos agropecuarios 8/ y reduce gravemente los espacios para la colocación de la oferta agrícola nacional.

Estas medidas afectaron a rubros de gran incidencia en la agricultura chilena

---

(\*) Los aportes de la ITT corresponden a las indemnizaciones que pagó el Gobierno Militar a esta transnacional, por la expropiación de sus activos en Chile durante el Gobierno de la Unidad Popular.

(cereales, remolacha, oleaginosas), incidencia que fué subestimada en su oportunidad. Se pensó que los rubros de exportación (frutales), podían substituir a los tradicionales menos rentables, situación que se dió en modesta escala y localizada.

El año agrícola 1982-83 es crítico, el P.G.B. Silvo-Agropecuario cae -2,1% durante 1982 y -3,6% en 1983 9/, tasas de descenso que superan en 5% ambos años en la producción destinada al mercado interno. La crisis es aún más grave en el resto de la economía, lo que conduce al cambio de autoridades y a la rectificación de las políticas económicas, otorgando prioridad a los reajustes del sector externo.

A la devaluación de 100% del peso en un semestre y al sostenimiento de un tipo de cambio real alto (que se prolonga hasta fines de 1988), se agrega un conjunto de políticas destinadas a reducir la deuda externa y enfatizar el papel del sector exportador como motor del desarrollo económico, junto a otras específicas para el fomento de la agricultura.

## **2.2.1 Nuevos Mecanismos de Promoción de las Exportaciones y Reducción de la Deuda.**

Entre estos de validez multisectorial, se pueden mencionar :

- La Ley 18.480 que permite, a los exportadores de ramas no tradicionales o bajo monto exportado, el reintegro del 10% sobre el valor FOB líquido de retomo.
- El Decreto Ley 825, que otorga a los exportadores el beneficio de recuperar el Impuesto al Valor Agregado, pagado por aquellos insumos que se incorporan a la exportación.
- Las disposiciones de la Ley 18.634, que permiten diferir y, finalmente, no cancelar los Derechos Aduaneros correspondientes a bienes de

capital importados.

- Las líneas de crédito por 600 millones de dólares, abiertas en 1985 para inversiones en Proyectos de Exportación, otorgadas con recursos de la Banca Multinacional, con tasas de interés inferiores a las del mercado interno y períodos de gracia adecuados. Entre estas se encuentran: el Programa CORFO-Banco Mundial, para proyectos de la pequeña y mediana industria, por 61,5 millones de dólares; la línea de crédito CORFO-BID para financiar activos fijos y capital de trabajo en agricultura, agro-industria y otros sectores, por un monto de 263,5 millones de dólares; el programa de reactivación industrial BID-Banco del Estado, orientado a las diferentes ramas de la industria manufacturera (incluyendo ciertas agro-industrias), por un monto de 139 millones de dólares; y el programa de reestructuración financiera Banco Mundial-Banco Central, para ayudar a las empresas privadas endeudadas de la agro-industria, la minería e industria.

Con la finalidad de reducir los compromisos de pago con el exterior, se ponen en práctica a mediados de 1985 los llamados mecanismos de conversión de la deuda externa, por parte del Banco Central, a través de los cuales se materializan operaciones por más de 5.000 millones de dólares en el último quinquenio. A partir de la aplicación de estos mecanismos, la penetración de capital extranjero en las actividades relacionadas con el agro y sus industrias adquiere sustantivo impulso, estimándose que entre 1985-90 diversas empresas nacionales del sector, con un valor cercano a 700 millones de dólares, han sido traspasadas a capitales extranjeros y transnacionales.10/

Estos mecanismos, autorizados en el Compendio de Normas de Cambios Internacionales (Capítulos XVIII, XIX y otros), permiten la adquisición de pagarés de la deuda externa chilena a las tasas establecidas en el mercado, a capitalistas extranjeros para respaldar sus inversiones en el país, para lo cual el Banco Central liquida en pesos el valor nominal de los pagarés adquiridos, menos una comisión.

A través del Capítulo XVIII, el Banco Central establece cupos periódicos para

las transacciones de pagarés, que el mismo banco remata entre los bancos locales, que actúan como intermediarios. La compra de estos pagarés se financia con divisas adquiridas en el mercado interno «paralelo» o con capital fugado al exterior. El pagaré se convierte a un activo en moneda nacional o se utiliza directamente para rescatar deudas internas. La ganancia neta proporcionada por estas operaciones a los adquirentes de pagarés, se ha situado en el monto de 10 a 20% de la inversión.

El Capítulo XIX se refiere a las conversiones de deuda externa a capital accionario nacional. Se le puede utilizar para convertir deudas a mediano plazo de residentes en Chile con acreedores extranjeros, en cuyo caso estos pueden intercambiar con los deudores directamente los títulos de la deuda con otros inversionistas extranjeros, quienes a su vez pueden intercambiar los títulos por acciones, por dinero efectivo o pagarés en moneda local, con los que realizan su inversión en Chile. El inversionista tiene derecho a remesar dividendos a los 4 años y a repatriar al décimo año.

«Una parte significativa de las conversiones de la deuda a capital han estado asociadas a la privatización de empresas públicas o de firmas que se encontraban temporalmente bajo administración estatal, como resultado de la crisis económica que emergió en 1982....Se estima que las tasas de retorno del capital constituido podrían ser notablemente más altas que las tasas de interés. Entonces los bancos acreedores que han estado haciendo directamente algunas de las mayores transacciones, han podido convertir préstamos malos (riesgosos) en buen capital accionario». 11/

## **2.2.2 Fomento a la Agricultura**

La reactivación posterior a la crisis 1982-83 se desarrolla bajo el impulso dinámico de la expansión de las exportaciones frutícolas y forestales, y en grado decreciente, de la sustitución de importaciones. Contribuyen a ello un conjunto de medidas sectoriales, que por primera vez reconocen en la agricultura rasgos diferenciados del resto de los sectores económicos.

Entre estas medidas sobresalen las siguientes:

- a) Se definen ciertos aranceles protectores (hasta 25%), complementarios a la tasa general de 10%, para aquellos productos cuyos precios internacionales conllevan subsidios implícitos (la sobretasa se ha aplicado a trigo, leche y lácteos).
- b) La política fiscal es particularmente favorable para la agricultura, ya que ésta tributa por renta presunta y no de acuerdo a las ganancias reales. Se tributa en base a tasas variables y crecientes, según el monto de la renta presunta resultante de aplicar un 10% a los avalúos fiscales de los predios, los cuales se mantienen notoriamente subvaluados en relación a su valor comercial.
- c) Se renegocian, con apoyo del Banco Central, las cuantiosas deudas de los agricultores contraídas en la época pre-crisis 12/, cuando la disponibilidad de crédito fue abundante, pero a tasas de interés real extraordinariamente elevadas y en una fase de deterioro de los precios agrícolas. Alrededor de un tercio de estas deudas estaban en dólares y fueron duplicadas en breve plazo por las maxi-devaluaciones; se estableció un dólar preferencial para el pago de estas deudas.

Las renegociaciones conceden un plazo de 3 a 6 años de gracia para el pago del capital y reducen la tasas de interés de acuerdo a los nuevos niveles provocados por las políticas del Banco Central.

Se desbloquea el financiamiento, mediante la apertura de líneas de crédito bancario especiales, con apoyo oficial para la agricultura. Entre estas destaca el crédito cerealero prendario -con tasas de interés fijas e inferiores a las del mercado- y sin exigencias de garantías patrimoniales o hipotecarias, lo cual permite el acceso al crédito de productores con patrimonio negativo o insuficiente.

- d) En abierta contradicción con la orientación neo-liberal ortodoxa de la fase anterior, el gobierno decide intervenir sobre los precios de los productos agrícolas esenciales, a través de diversas medidas que se analizan a continuación.

A fines de 1982 se decide apoyar a un ente privado, COPAGRO(\*), para que opere poderes compradores de trigo, maíz y arroz. A través del Banco del Estado se le conceden créditos a la Confederación para que compre volúmenes suficientes para regular los precios internos de cereales, estableciendo como objetivo el que ésta haga prevalecer el precio de referencia fijado para el cereal importado por el Gobierno, precio calculado con sobretasa arancelaria incluida (hasta 25%).

COPAGRO opera hasta 1985 vendiendo a la molinería el cereal adquirido y garantizando los créditos recibidos del Banco del Estado mediante Certificados de Prenda Warrants. A través de este mecanismo se logró el objetivo de sustentar un precio mínimo al productor, pero COPAGRO fracasa financieramente cuando el Gobierno suprime la sobretasa arancelaria al trigo y este es importado a un costo inferior al que pagó la Confederación a los productores.

Se liberaliza totalmente el mercado del maíz y el arroz, pero en 1986 se crea una Sociedad Anónima, de CORFO, denominada Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA) a la cual se le otorga financiamiento para que opere un poder comprador de este cereal. COTRISA ha participado en el mercado durante las últimas cuatro temporadas, adquiriendo alrededor del 10% de la producción nacional de trigo y haciendo operativo el instrumento de las bandas de precios.

Las bandas de precios, orientadas a evitar la expresión en el mercado doméstico de las fluctuaciones de precios en el mercado internacional, se aplican al trigo, aceites comestibles y azúcar, desde mediados de los ochenta y hasta la fecha. El cálculo de la banda se realiza sobre la base del precio internacional -en el mercado principal de cada producto- de los últimos sesenta meses, eliminando los quince meses de precios extremos altos y los quince de precios mas bajos; del rango resultante, el precio menor es el piso de la banda y el mayor el techo de la misma. La banda se fija para el año agrícola y establece un mínimo garantizado para el productor nacional (el producto importado tiene sobretasa arancelaria que protege hasta el nivel del piso), si el producto importado

---

(\*) Confederación Nacional de Cooperativas del Agro, que agrupa a federaciones regionales y 50 cooperativas de base, conformadas mayoritariamente por medianos y grandes empresarios agrícolas.

tiene un precio superior al techo de la banda, se eliminan los aranceles hasta cero si es necesario.

En trigo la banda ha funcionado, con un subsidio anual a COTRISA equivalente a 4 US\$ por tonelada de trigo producida en el país. En aceites vegetales y azúcar, en razón a los límites de sobretasa acordados por Chile con el GATT, la banda no ha sido capaz de evitar que ingresen al país estos productos, a un costo que desestimula la producción nacional.

- e) Con el fin de propiciar el cambio tecnológico se promueve la creación de los grupos de transferencia tecnológica (G.T.T.), conformados por medianos y grandes agricultores de una misma localidad o comuna, que reciben asesoría permanente por parte de especialistas del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Este vínculo se traduce en demandas tecnológicas específicas a los investigadores, que readećúan crecientemente sus programas a las realidades de los sistemas de producción locales.

En 1987 se habían creado 124 GTT, con 2 mil productores y una superficie agropecuaria comprometida de 776 mil has. A partir de ese año se solicitó a los GTT el autofinanciamiento progresivo de los costos de transferencia, exigencia que ha desestimado a varios grupos.

- f) Para atender a la Pequeña Agricultura se articula un programa desde el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el cual mediante la contratación de empresas privadas brinda asesoría técnica, complementada por créditos de INDAP dirigidos a este sector social. El programa llega como máximo a atender en 1989 a 23.000 Pequeños Productores, lo que equivale al 11% del continente nacional.

Con posterioridad y durante el gobierno democrático este programa incrementará su cobertura, llegando a atender 43.000 campesinos en 1991 y con proyección de llegar a 51.000 en 1992. 13/

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO 2

- 1/** Vergara, Pilar. «Auge y Caída del Liberalismo en Chile». Flacso. Santiago, 1985.
- 2/** French-Davis, Ricardo. «Liberalización de Importaciones: La Experiencia Chilena 1973-79» y Foxley, Alejandro. «Hacia una Economía de Libre Mercado: Chile 1974-79». Colección Estudios Cieplan No. 4. Santiago, Noviembre 1980.
- 3/** Según el índice de precios externos calculado en Cieplan y el índice oficial de precios al consumidor, el índice de la tasa de cambio real descendió de 108,5 en 1979 a 80,5 en 1981.
- 4/** El déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos se elevó de 933 millones de dólares en 1977, a 1.382 millones en 1980 y a 3.348 millones en 1981. En contrapartida, la deuda externa pasó de 8.790 millones en 1979 a 11.331 millones en 1980 para superar los 15.000 millones en 1981. (French-Davis, 1983).
- 5/** De las 128 agro-industrias que poseía el Estado en Septiembre de 1973, 44 fueron devueltas a sus antiguos dueños y el resto fue vendido mediante licitación a particulares. (Fuente: CORFO). Los funcionarios de las instituciones vinculadas al Ministerio de Agricultura pasan de 27.107 en Septiembre de 1973 a 5.139 a fines de 1980 (Fuente: Oficina de Planificación Agrícola).
- 6/** Corporación de la Madera y CONAF. Septiembre, 1990.
- 7/** Cruz, M.Elena y Leiva, Cecilia. "La Fruticultura después de 1973". GIA. Santiago, Chile. Junio, 1982.
- 8/** En el transcurso de 1971 a 1983, el consumo per cápita de calorías y proteínas de los chilenos, había descendido en 20 y 29% respectivamente. Fuente: Odepa. Estadísticas Agropecuarias y Consejo



Nacional para la Alimentación y Nutrición (COMPAN), Ministerio de Salud.

- 9/** Sistema Cuentas Nacionales. Banco Central de Chile.
- 10/** Actualización de los datos del mismo autor, en Gómez y Echenique, op. Citada. (19)
- 11/** French-Davis, Ricardo «Conversión de la Deuda Externa en Chile». Cieplan, No. 22. Diciembre, 1987.
- 12/** Según antecedentes de prensa proporcionados por la Sociedad Nacional de Agricultura (Organización Empresarial), el endeudamiento agrícola ascendía en Mayo de 1986 a 930 millones de dólares, el número total de deudores era de 16.439 (la mitad de los empresarios agrícolas chilenos), con un endeudamiento medio superior a los 55 mil dólares.
- 13/** El sistema de transferencia tecnológica de INDAP es interesante por su concepción original. Consiste en la contratación de Bonos de Transferencia, licitados por el Estado mediante concurso abierto por regiones de paquetes mínimos (módulos) de 72 pequeños productores y con un máximo de tres módulos. Cada productor atendido corresponde a un bono, el cual es pagado a la empresa seleccionada en cuotas (8 al año), condicionadas al cumplimiento de un programa de visitas individuales, ensayos demostrativos, trabajo grupal, etc.

Se establece por cada multimódulo (216 campesinos) un equipo mínimo de 1 Ing. Agrónomo, 3 Técnicos extensionistas hombres y 3 Técnicos extensionistas mujeres.

Durante el Gobierno Militar se excluyó de la opción a concursar en este Programa a todos los opositores al Régimen y el 50% de los bonos fueron concentrados en 2 empresas. En el transcurso del 1er año del Gobierno Democrático, el programa se ha mantenido con modificaciones menores, pero se ha evitado la concentración y se ha abierto el concurso a organizaciones campesinas y organismos no gubernamentales.

### 3. IMPACTOS DE LA APERTURA SOBRE LA ECONOMIA

Con el fin de mantener la coherencia en el análisis, se dividirá en dos partes: la primera, que comprende el período 1974-81, corresponde a la fase que hemos llamado de la Ortodoxia Neo-liberal; y la segunda, que cubre de 1982 a 1990, da cuenta de los impactos de las políticas reactivadoras de la etapa del Neo-liberalismo Pragmático.

#### 3.1. EL PERIODO 1974-81

Los resultados económicos de esta fase han sido interpretados en sentidos opuestos por distintos analistas, de acuerdo a las ponderaciones que se han asignado a las diferencias variables.

#### CUADRO 3.1

#### INDICADORES MACRO-ECONOMICOS SELECCIONADOS CHILE 1974 - 1981

AÑO	P.G.B. (1970=100)	SALDO DE BALANZA COMERCIAL (US\$)	INDICE PRECIOS AL CONSUMIDOR VARIACION ANUAL (%)	INDICE REAL DE SUELDOS Y SALARIOS (1970=100)	TASA DE DESOCUPACION ABIERTA (%)
1970	100.0	- 38	36.1	100.0	5.7
1971	105.2	- 142	26.5	122.7	3.8
1972	104.6	- 390	254.5	96.1	3.1
1973	103.4	21	606.1	77.6	4.8
1974	107.8	357	369.2	65.0	9.2
1975	93.9	70	343.3	62.9	14.5
1976	97.2	643	198.0	64.7	14.4
1977	106.8	34	84.2	71.4	12.7
1978	115.6	- 426	37.2	76.0	13.6
1979	125.1	- 355	38.9	82.2	13.8
1980	134.9	- 764	31.2	89.3	12.0
1981	142.3	- 2.677	9.5	97.3	10.8

Fuente : CIEPLAN. Colección Estudios N<sup>o</sup> 14 y 15. Anexos Estadísticos.

Entre los factores positivos del comportamiento económico que se reflejan en el Cuadro anterior, destacan :

- Tasas relativamente altas de crecimiento del PGB, a partir de 1977 y luego de la fuerte recesión que se derivó de la política de shock aplicada en 1975. Los mayores crecimientos relativos se produjeron en los sectores financiero, comercial y pesquero; en agricultura, servicios, transporte, minería y construcción, las tasas de expansión del PGB fueron moderadas, inferiores a la del decenio anterior; en la industria manufacturera, el producto decreció, al igual que en los sectores salud, educación y administración pública.
- Una reducción sostenida de la tasa de inflación, acompañada de una fuerte disminución del déficit fiscal, que prácticamente desaparece en 1978.

Entre los indicadores de carácter negativo sobresalen :

- A pesar de la gran expansión de las exportaciones no tradicionales, que se cuadruplican entre 1970 y 1981, las importaciones de bienes de consumo e intermedios crecen más y la balanza comercial presenta saldos negativos crecientes desde 1978 en adelante, incentivados por la política de dólar fijo establecida en 1979. Para compensar estos déficits y suplir la baja inversión generada con ahorro interno, se incrementó notablemente la deuda externa, la cual pasó de 7 mil a más de 15 mil millones de dólares entre 1978 y 1981.
- Las tasas de desocupación se elevan muy por encima de los parámetros históricos y si a ellas se agregan los trabajadores incorporados a los programas públicos de empleo mínimo, implementados a partir de 1975, estas se sitúan entre 15 y 20% en el período 1975-81.
- A lo anterior, se agrega la caída de los salarios reales, que aun en 1981 no recuperan los niveles de 1970. Al simultáneo deterioro observado en el empleo y los salarios, se agrega la caída en los consumos per cápita y de los otros indicadores que miden el acceso de la población

a la vivienda, salud y educación. 1/

### **3.2 LA ETAPA DE 1981 A 1990**

La corrección de los desequilibrios externos a partir de la crisis, ha sido a su vez, el eje inicial de las políticas de reactivación de la economía en el último decenio. La crisis de la deuda externa no sólo dejó de financiar el déficit comercial, sino que además, ha obligado a generar un superávit para pagar el oneroso servicio de la deuda, en circunstancias desfavorables debido a la caída en los términos de intercambio. La balanza comercial, que presentaba un déficit, en 1981, equivalente a un 12,9% del P.G.B., evoluciona positivamente hacia un superávit de 5,2% del P.G.B. en 1987. 2/

Las exportaciones crecen persistentemente entre 1983 y 1990, aumento liderado por los productos agropecuarios, silvícolas y del mar; en segundo término, por los mineros no cupríferos y derivados de la industria forestal. En los últimos tres años, también crecen las exportaciones de la agro-industria y la industria manufacturera.

En los comienzos de la nueva fase de reactivación (1984-86), complementando lo anterior, se produce una fuerte sustitución de importaciones, con cierta concentración en los productos agrícolas tradicionales, que habían sido gravemente afectados por la desprotección a fines de los 70 y principios de los 80. En los últimos años, las importaciones globales se acrecientan, particularmente la de bienes de capital e intermedios, en menor grado también, en los bienes de consumo. 3/

Desde 1988 el sector exportador es responsable de más del 35% de las ventas finales de la economía, situación que no se producía desde 1930. En parte esto sucede por una considerable expansión de las cantidades exportadas, pero también se origina en una redistribución de recursos, en favor del sector exportador, por medio de devaluaciones que compensan con creces los efectos negativos de las reducciones en los precios internacionales. Además de la devaluación real, los exportadores obtuvieron ganancias de competitividad por el reintegro de gravámenes, beneficio que en 1987

alcanzó al 9,6% del total de exportaciones de bienes.

A pesar del dinamismo del sector externo y de la reactivación general de los sectores productores de bienes y servicios, en 1989 el producto nacional fue veintidos puntos superior al existente en 1981 y el P.G.B., por habitante, fue recién ese año superior al del año pre-crisis. Las remuneraciones reales han caído en el mismo lapso, lo que se aprecia en el índice de salarios medios de la economía que había descendido en 11 puntos entre 1981 y 1989.

### CUADRO 3.2

#### INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS CHILE 1981-91

AÑO	P.G.B.		BALANZA COMERCIAL		SALARIOS REALES	
	NIVEL POR NIVEL	HABITANTE	MILLONES DE US\$	(1981=100)	INFLACION TASA (%)	DESOCUPACION TASA (%) */
1981	100.0	100.0	-2.677	100.0	9.5	-
1982	85.6	85.5	63	91.0	20.7	21.3
1983	84.9	83.6	986	83.9	23.1	20.4
1984	90.2	87.2	293	82.0	23.0	15.9
1985	92.4	87.8	849	81.0	26.4	13.8
1986	98.0	90.6	1.100	84.2	17.4	10.6
1987	103.4	93.9	1.229	83.0	21.5	7.9
1988	111.0	98.7	2.318	86.5	12.7	6.3
1989	122.1	106.8	1.697	89.2	21.4	5.3
1990	124.7	107.3	1.557	93.7	27.3	5.7
1991	131.1	111.0 (*)	1.700 (*)	98.1 (*)	18.0 (**)	-

Fuente : Banco Central de Chile.

(\*) Mes Diciembre cada año.

(\*\*) Proyecciones Diciembre 1991.

Un balance retrospectivo indica que el crecimiento acumulativo anual de la economía chilena en el período 1981-90, ha sido de 2,5%, tasa inferior al crecimiento promedio de 1961 a 1970 que fue de 4,4% y al de la década del

70, que ascendió al 3,7%. Esto sucede después de una profunda transformación de la estructura económica y de un ciclo de recesión y recuperación. Entre los cambios estructurales a los cuales se alude, destacan:

- El Sector exportador ha casi triplicado su tamaño relativo y se ha diversificado en favor de las agro-industrias, la pesca y las actividades forestales, que en conjunto, equivalen a las exportaciones mineras.
- La expansión de las exportaciones ha sido parcialmente compensada, en forma negativa, por la caída de los términos de intercambio y con mayor gravitación, por las obligaciones de servicio de una cuantiosa deuda externa, situación que ha imposibilitado aumentar la tasa de inversión a los índices requeridos para sostener el crecimiento.
- Las políticas macro-económicas y las medidas privatizadoras, han creado una nueva organización de los agentes económicos, en la cual sobresalen grandes conglomerados multisectoriales integrados a grupos transnacionales y que se sitúan en las áreas más modernizadas, donde las tasas de ganancia son mayores.
- En contraste con el pequeño sector que ha dinamizado la modernización y se ha beneficiado de ella, un sector mayoritario de los chilenos, conformado por trabajadores, pequeños empresarios y campesinos, no ha recibido los beneficios de este proceso e incluso ha visto reducido sus ingresos reales.

Las altas tasas de desempleo y la discriminación de los salarios, junto a la reducción del gasto fiscal social, en contraste con la elevación de las ganancias de los empresarios y las rentas al capital, exacerbaron la diferenciación económica y agudizaron la concentración de los ingresos.

La participación del 40% más pobre de la población en el ingreso total del país cayó en las siguientes magnitudes : 12,2% en 1965-79; 12,9% en 1971-73; 11,3% en 1974-77; 11,1% en 1978-81; y 9,8% en 1982-85 4/. De acuerdo a las encuestas de ingreso y gasto familiar realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el Gran Santiago, la distribución del gasto familiar

evolució en la siguiente forma:

**CUADRO 3.3**  
**PARTICIPACION EN EL GASTO, POR ESTRATOS DE IMPUESTO**  
(Porcentaje)

	1969	1978	1988
40% más pobre	19,8	14,5	12,6
40% medio	37,0	34,5	32,6
20% alto	43,2	51,0	54,9

La incidencia de esta concentración del ingreso en el consumo alimentario ha sido profunda, hecho que ha tenido efectos negativos en la demanda de productos agrícolas. Una expresión de ello es la caída en el consumo calórico y proteico global, particularmente de los estratos de ingresos bajos y medios, como se aprecia en el Gran Santiago :

**CUADRO 3.4**  
**CONSUMO DIARIO POR PERSONA DE NUTRIENTES**

	CALORIAS			PROTEINAS (Granos)		
	A Ñ O S			A Ñ O S		
	1968	1978	1988	1969	1978	1988
60% más pobre	2.160	1.892	1.783	61	54	45
Promedio Total	2.587	2.328	2.124	74	71	56

**FUENTE:** Encuestas de Ingresos y Gasto Familiar. INE.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO 3

- 1/ Foxley, Alejandro. «Una Economía de Libre Mercado». CIEPLAN N° 4, Noviembre, 1980.
- 2/ Según estimaciones de José Pablo Arellano (Colección Cieplan N° 24- Junio 1988), el deterioro en los términos de intercambio equivale a más del 4% del P.G.B. entre 1980 y 1987.
- 3/ De acuerdo a las estadísticas del Banco Central, las importaciones durante el último trienio evolucionaron como sigue :

Millones de Dólares			
A ñ o	Bienes de Consumo	Bienes Intermedios	Bienes de Capital
1988	563,3	2.821,6	1.316,9
1989	893,9	3.666,0	1.916,7
1990	825,7	4.045,7	2.129,5

- 4/ French-Davis, Ricardo y Raczynski, Dagmar. «El Impacto de la Recesión Mundial y las Políticas Nacionales en los Niveles de Vida: Chile, 1973-89». CIEPLAN. Santiago de Chile. Noviembre 1990.



#### 4. IMPLICACIONES SOBRE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y EL COMERCIO

El análisis se concentrará principalmente en lo sucedido durante los años ochenta, con posterioridad a las políticas definidas en 1982.

##### 4.1 LA PRODUCCION AGROPECUARIA

Entre 1974 y 1981 el crecimiento del sector silvo-agropecuario es modesto, alcanzando una tasa media anual de 1,8%, similar al crecimiento vegetativo de la población. El análisis por subsectores indica que durante el período, la producción de los cultivos básicos decreció: hortalizas, vino y pecuario crecieron a ritmos similares a los de la media sectoria; mientras frutales y forestales expandieron sus productos a tasas anuales cercanas al 7%. Esta evolución muestra que la oferta orientada al mercado interno decrece o aumenta lentamente, en circunstancias que los rubros destinados a la exportación crecen aceleradamente.

La reactivación posterior a la crisis del 82-83 se ha expresado en tasas de crecimiento significativas del producto agrícola, las cuales están influenciadas por sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones desde 1984 al 86 y sólo por este último factor en los últimos años. La tasa media de incremento anual del P.G.B. silvo-agropecuario ha sido de 3,5% entre 1981 y 1990; mientras que entre 1984 y 1990 esta tasa anual se eleva a 5,2% y cae en 1991 a sólo 1,2%.

**CUADRO 4.1**  
**INDICE DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO DE LA AGRICULTURA**  
**(1981 = 100)**

AÑO	INDICE	AÑO	INDICE
1981	100,0	1986	116,0
1982	97,9	1987	121,3
1983	94,4	1988	127,0
1984	101,1	1989	130,9
1985	106,8	1990	137,2
		1991	138,8

Fuente: Banco Central.

El comportamiento por subsectores productivos ha sido notoriamente desigual. En alimentos básicos, después de un descenso de la producción cercano al 7% anual durante dos años consecutivos (82 y 83), se observa una recuperación sustantiva con incrementos superiores al 10% anual (84-86) y una caída en los últimos años. La reactivación de 1984 en cultivos básicos(\*) se genera en la confluencia de la expansión de superficie y el aumento de rendimiento, siendo este último factor el único que prevalece con posterioridad.

Como se verá más adelante, la superficie de cultivos básicos crece hasta 1986 y después, alcanzada la autosuficiencia de los principales alimentos de consumo interno, ésta se estabiliza para decrecer en los dos últimos años.

La ganadería decrece en 3% anual entre 1981 y 1985, para reactivarse en el último quinquenio, recuperando los niveles de producción de los inicios de la década.

La producción de vinos ha mostrado un deterioro sostenido muy cuantioso desde 1982, año que la producción fue cercana a 610 millones de litros, en circunstancias que en 1990 ésta se aproximó a 400 millones de litros. El descenso del consumo interno, que representa cerca del 90% del mercado del vino chileno, motivó una fuerte caída de los precios y la consiguiente sustitución de vides viníferas por frutales de exportación, proceso que tiende a revertirse en los últimos dos años debido al notable incremento de las exportaciones de vinos.

La silvicultura y la fruticultura son las ramas más dinámicas. La primera tiene incrementos de producción superiores al 10% medio anual en el último quinquenio, mientras las nuevas plantaciones superan las 80 mil has. al año. Igualmente, la producción frutícola crece a una tasa media acumulativa anual equivalente al 15% entre 1981-90, logrando más que duplicar la cantidad de fruta producida en este transcurso e incrementando los huertos frutales de 94 a 165 mil has.

---

(\*) Trigo, papas, frejoles, maíz y arroz.

## 4.2 EL COMERCIO EXTERIOR

La balanza comercial del sector evoluciona positivamente, pasando de una situación deficitaria, en los primeros años del período, a la generación de excedentes, a principios de los ochenta; sin embargo, paradójicamente la dependencia alimentaria del exterior fue muy acentuada en los años críticos, a tal grado, que en 1983 dos tercios del trigo, la cuasi totalidad de los aceites vegetales y la mitad del azúcar que se consumió en el país fue de origen importado (48% de las calorías y 30% de las proteínas consumidas ese año por los chilenos fueron importadas).

**CUADRO 4.2**  
**BALANZA COMERCIAL DE BIENES**  
**SILVO-AGROPECUARIOS 1974-83**

Promedio Anual del Quinquenio.  
Millones de Dólares Enero, 1991.

SUBSECTOR DE ORIGEN	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES		SALDOS	
	1974-78	1979-83	1974-78	1979-83	1974-78	1979-83
Agropecuario	459.5	367.9	159.3	293.7	-300.2	- 74.2
Agro-Industrial	341.1	384.4	75.5	101.9	-265.6	-282.5
Forestal	—	—	304.2	471.6	304.2	471.6
<b>S U M A</b>	<b>800.6</b>	<b>752.3</b>	<b>539.0</b>	<b>867.2</b>	<b>-261.6</b>	<b>114.9</b>

**Fuente :** Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA).  
Estadísticas Agropecuarias 1974-83.

Las importaciones principales continúan siendo las tradicionales: es decir, trigo, maíz, azúcar, aceite vegetal y leche en polvo. En las exportaciones, más de las tres cuartas partes de su valor está representado por fruta fresca, papel y celulosas, provenientes en el primer caso, de plantaciones hechas antes de 1973 (en el quinquenio 74-78) así como de bosques y plantas de pulpa establecidas antes del Régimen Militar (en ambos quinquenios).

Durante los ochenta, la generación de divisas ha sido uno de los aspectos más exitosos del desarrollo sectorial, en respuesta a las políticas e incentivos señalados en el Punto 2.2.

Las exportaciones silvo-agropecuarias han incrementado su importancia relativa en el total de exportaciones del país desde un 8,3% en 1970, a 22,0% en 1980 y a cerca del 25% en 1990.

Corno respuesta a la sustitución de importaciones y del incremento de las exportaciones, la balanza comercial del sector ha mejorado ostensiblemente aportando sustantivos excedentes al resto de la economía. Los datos del quinquenio 84-88, muestran un saldo promedio anual favorable de 1.022 millones de dólares que se compara positivamente con el superávit anual de 262 millones entre 1974 y 1978. A este déficit cabría restarle alrededor de 150 millones de dólares anuales por concepto de importación de bienes de capital e insumos para la agricultura y agro-industria, con lo cual el aporte neto de divisas por año durante ese quinquenio fue del orden de 876 millones de dólares, monto que se eleva a poco más de 1.500 millones de dólares en 1990.

### CUADRO 4.3

## BALANZA COMERCIAL DE BIENES SILVO-AGROPECUARIOS 1984-88 Y 1991

Promedio Anual del Quinquenio.  
Millones de Dólares Enero, 1992.

SUBSECTOR DE ORIGEN	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES		S A L D O S	
	1984-88	1991	1984-88	1991	1984-88	1991
Agropecuario	151.5	126.3	653.2	1.138.1	502.2	777.0
Agro-Industrial	169.2	394.6	131.1	516.3	- 38.1	135.4
Forestal	—	—	558.4	939.6	558.4	869.3
<b>S U M A</b>	<b>320.2</b>	<b>520.9</b>	<b>1.342.7</b>	<b>2.594.0</b>	<b>1.022.5</b>	<b>1.781.7</b>

Fuente : Oficina de Planificación Agrícola. Estadísticas Agropecuarias 1985 - 1987 y Banco Central para 1988 y 1991.

Del total de exportaciones de 1991, la fruta fresca, celulosa y maderas en distinto grado de elaboración, representan un 64% (fruta fresca 38%, maderas 16%, celulosa 15%). Les siguen en importancia: frutas y hortalizas procesadas (9%); papel para periódicos (3%); y vinos (3%).

Al interior de la fruta fresca, cuya exportación significó 992 millones de dólares en 1991, predominan la uva de mesa (476 millones) y manzanas (188 millones).

En el subsector forestal, después de altibajos en el período 1981-85, el mercado externo ha mostrado mayor dinamismo, lo que ha significado crecer de 398 millones en 1985 a 940 millones en 1991. En ello ha contribuido fundamentalmente, la expansión de los volúmenes exportados de maderas en trozos y elaboradas, así como de celulosa y chips (más recientemente).

Entre los productos del subsector agro-industrial propiamente tal, destacan los crecimientos de los embarques al exterior de los productos hortofrutícolas procesados y vinos de mesa :

#### CUADRO 4.4

### EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS HORTOFRUTICOLAS PROCESADOS (Millones de Dólares c/Año)

	1982	1984	1986	1989	1991
FRUTA SECA	12,0	13,3	26,8	39,6	53,5
CONSERVAS Y JUGOS	12,7	13,4	28,1	44,9	94,3
FRUTAS CONGELADAS	1,8	1,8	5,9	9,1	23,4
VINO DE MESA	11,3	12,7	14,8	36,1	81,4
HORTALIZAS PROCESADAS	9,9	15,7	21,7	56,1	79,0
<b>S U M A</b>	<b>47,7</b>	<b>56,9</b>	<b>96,3</b>	<b>185,8</b>	<b>331,6</b>

FUENTE: Banco Central.

A partir de 1984, el ritmo de crecimiento de los envíos al exterior de los productos antes señalados, es mayor que el de frutas y hortalizas frescas, lo que indica una orientación preferente hacia la industrialización.

Los mercados de los productos forestales están bien diversificados, ya que Chile coloca estos productos en 57 naciones, de las cuales Japón es el primer comprador con un 14,7% de las exportaciones del subsector (1988). En el año 1989, el principal mercado regional fue Asia (33,3%), con Japón y China a la cabeza; después Europa (31%), destacándose Alemania Occidental; por último, América del Sur (25,4%), cuyos compradores mayores son Venezuela y Perú.

La situación de la fruta es diferente. En las últimas temporadas el 51% de la fruta tuvo como destino los EE.UU., un 35% fue a Europa y cerca del 9% al Medio Oriente.

En algunas especies la concentración del mercado es grave, éste es el caso de la uva de mesa, nectarines y duraznos. Se estima que en los EE.UU. el 80% de la uva de mesa que se consume fuera de temporada (invierno del Hemisferio Norte) proviene de Chile. La gravísima crisis de la fruta chilena (cianuro) que se vivió en Marzo de 1988 en los EE.UU. y que ha tenido repercusiones en el resto de los mercados, cualquiera sean sus orígenes y motivaciones, tiene este sustrato objetivo.

Sin embargo, la gran demanda de materia prima generada por la reciente expansión agroindustrial está contribuyendo a diversificar el destino de la oferta frutícola aliviando así la presión sobre el mercado externo de fruta fresca. Es así como en 1991 aparece una competencia interesante por la uva de mesa entre las industrias de jugos, pasas y vitivinícolas reduciendo los embarques de uva en estado fresco; algo similar sucede con la demanda por manzanas para deshidratados y jugos o con el déficit de materia prima que afecta a la industria de duraznos conserveros.

#### 4.3 INTERVENCION Y PRECIOS RELATIVOS

Como es usual, en los países de la región no existen suficientes estudios que permitan cuantificar la evolución de los precios relativos de productos, insumos y servicios agrícolas, con respecto a los de otros sectores y menos aún, medir los impactos de las intervenciones sobre la producción, la productividad o la rentabilidad agropecuaria.

Una investigación sobre los precios agrícolas en Chile durante el período 1960-84 <sup>2/</sup>, concluye que la intervención indirecta tuvo un impacto mucho mayor en los precios agrícolas que la intervención directa o precios normativos; afirmando que en Chile «las políticas macroeconómicas condujeron a un tipo de cambio sobrevaluado que afectó adversamente al sector agrícola», por el hecho de que más del 90% de la producción se clasifica en la categoría alimentos y mas del 85% de dicha producción es «transable».

En el trabajo mencionado se sostiene que entre 1960 y 1974, la sobrevaluación del peso (dólar barato), reforzó las transferencias de recursos desde la

agricultura al resto de la economía, fijando un impuesto implícito sobre los precios percibidos por los agricultores, aunque redujeron los precios de los insumos. Esta transferencia, vía precios, fue compensada en favor de los agricultores por las tasas subsidiadas al crédito agrícola.

Entre los años 1975-79, cuando se desregularizan los precios agrícolas, se produce un flujo inverso, grandes transferencias hacia la agricultura a través de una subvaluación del tipo de cambio, específicamente durante los años 1976-77, pero en sentido contrario actúa la elevación de los impuestos agrícolas y la virtual desaparición de las subvenciones a los créditos. Con la tasa de cambio fijo, que opera entre 1979 y 1982, se vuelven a generar transferencias negativas para la agricultura, las que explican en parte substancial la grave crisis del sector durante 1982 y 1983.

Otra investigación referida a los años ochenta 3/, determina que en Chile, entre 1980 y 1982, todos los precios agropecuarios descienden excepto la fruta de exportación. Desde 1983 en adelante el comportamiento de los precios es desigual, mientras los cultivos protegidos por las bandas de precios tienen una clara mejoría inicial y cierta estabilidad relativa con respecto a los precios de los cultivos no protegidos, que presentan una evolución errática; los productos pecuarios tienen fluctuaciones suaves de sus precios; por otro lado, las frutas, hortalizas y el vino, muestran precios declinantes.

Esta realidad vuelve a modificarse en 1990 y 1991, cuando los precios internos de los alimentos básicos (cultivos protegidos y no protegidos) caen como consecuencia del deterioro de la tasa de cambio real, la baja de los precios internacionales y los excedentes transitorios de la oferta interna de ciertos productos. En cambio, mejora violentamente el precio del vino, como resultado de los mayores embarques al exterior y la baja de la producción nacional; suben los precios del ganado bovino, en razón a que se pasa a la fase de retención de vientres del ciclo ganadero; y mejoran los precios de las hortalizas, por la mayor demanda agroindustrial unida a factores climáticos adversos.

Aunque en el corto plazo es difícil correlacionar la evolución de los precios



con el comportamiento de la oferta agrícola, si puede observarse en los quince años que transcurren entre 1975 y 1990, que :

- a) existe una comprobada elasticidad oferta-precios agrícolas: la primera se ha contraído en los períodos de precios relativos bajos y se ha elevado cuando estos subían.
- b) las fluctuaciones en los precios agrícolas, durante la prolongada apertura de la economía chilena, han estado determinadas básicamente por la evolución de la tasa de cambio y de los precios en el mercado internacional.

#### **4.4 LAS PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCION SECTORIAL.**

Como se ha dicho, la contraída demanda interna ha establecido un techo al crecimiento de la agricultura, a partir de 1987, cuando se substituye el grueso de las importaciones de alimentos. Las proyecciones del consumo nacional para los próximos 4 años (1992-96) sitúan entre un 2 y 3% anual el crecimiento en el consumo alimentario, dependiendo de las hipótesis de crecimiento del ingreso per cápita (\*) con una tasa mayor a la media para frutas, lácteos y carnes e inferior, para derivados de trigo, arroz, azúcar y leguminosas.

Este crecimiento proyectado del consumo interno, es incapaz de renovar el dinamismo de la agricultura al ritmo de los años ochenta (post-crisis). Incluso, para que este crecimiento se transforme en demanda real para la producción nacional, habrá que evitar que sea satisfecho con mayores importaciones, peligro que tiene muchas perspectivas de materializarse.

Por la vía de la substitución de importaciones no se visualizan posibilidades de crecimiento adicional en la producción de trigo candeal, arroz, maíz, leche, remolacha azucarera u oleaginosas . Las oleaginosas para aceite-margarina y las proteína de origen vegetal para la alimentación de ganado, son los productos en los cuales el país es mayoritariamente dependiente. Sin embargo, la valorización del peso y la creciente competencia creada por la

---

(\*) 1,5 y 3,5% de crecimiento en el ingreso per cápita y 1,5% de tasa anual de aumento de la población.

apertura en los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), hacen incluso muy difícil conservar la proporción de la producción nacional en el consumo interno de estos productos.

En la tercera línea de crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones, se aprecian mayores expectativas en los siguientes rubros :

- La industria procesadora de frutas ha duplicado sus exportaciones de congelados, deshidratados, conservas, pulpas y jugos entre 1986 y 1990. La creciente demanda de esta industria abrió mercado a manzanas, uva, duraznos, ciruelas y cerezas, principalmente. Es importante tener en cuenta que las potencialidades mayores se presentan en la industrialización de variedades específicas para procesamiento, como la manzanas ácidas para jugos y pulpas en la zona sur o las variedades de uva de mesa para jugos, no así en los desechos de exportación de fruta fresca.
- Las hortalizas procesadas (congeladas, deshidratadas, en pasta y pulpa, conservas) que han quintuplicado sus exportaciones entre 1987 y 1990, con una incidencia determinante de la pasta de tomate. Entre las hortalizas frescas, además de las tradicionales (cebollas, ajos y melones), aparecen espárragos, alcachofas, endivias y otras, que pueden utilizar ventajosamente la infraestructura y red comercial generada por el desarrollo frutícola de exportación.
- Las semillas de hortalizas, forrajeras y cereales, actividad dominada por las transnacionales y donde el INIA y las universidades, en convenio con empresas privadas, debieran jugar un rol más activo, aprovechando las ventajas comparativas de la ubicación geográfica de Chile en el Hemisferio Sur, que permite a los productores del Hemisferio Norte ganar un año en la multiplicación de semillas.
- El vino, cuyos envíos al exterior se han triplicado en el último cuatrienio. Esta industria ha iniciado la introducción de nuevos cepajes, la modernización tecnológica y una presencia más activa en los mercados externos, impulsada por la intervención de empresas vitivinícolas y

capital extranjero, proceso que abre posibilidades de una penetración expansiva del vino chileno a los mercados internacionales.

La industria forestal, que con las nuevas plantas de pulpa en construcción, duplicará la oferta de este producto, tiene perspectivas interesantes de exportación en otros bienes, tales como : tableros, papeles especiales, maderas aserradas de diferentes especies, astillas, muebles y piezas de madera. Las plantaciones de pino radiata, que ascienden a 1.180 mil há.s., elevarán la disponibilidad de materia prima sobre la actual a partir de 1994-95 y las de eucaliptus, que suman cerca de 300 mil há.s., lo harán desde el año 2.000 en adelante. En el intertanto, debiera impulsarse la explotación económica y el manejo controlado del bosque nativo (con 5 millones de há.s. explotables), definiendo, a la brevedad, las reglas del juego para su aprovechamiento, sin dramatismos ecológicos y con visión técnica objetiva, en un esfuerzo concertado entre el Gobierno y las empresas forestales.

Sería también, un subsector potencial dinámico, el pecuario, si se crearan nuevas condiciones objetivas. En tiempos muy recientes se han expandido la exportación de carne de cerdo a Argentina y de carne de ave a Japón y Medio Oriente, situación nueva que habría que consolidar. Pero además, debiera explorarse con más profundidad las perspectivas de exportación de carne de bovino, aprovechando la gran calidad de nuestras praderas del Sur y la condición de país libre de aftosa; si se abriese un mercado externo para este rubro, sería una opción de mucha gravitación para la agricultura desde la VIII Región al Sur.

La transformación de la producción bovina de carne en un nuevo rubro de exportación, exigirá previamente un sistema nacional de clasificación de carnes y una reconversión absoluta de la industria de procesamiento.

Una dimensión fundamental de las exportaciones futuras, será la introducción de las demandas ambientales del mercado internacional en todo el proceso productivo, desde la conservación de los suelos, la fauna y la flora, hasta los procesos tecnológicos y los envases.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO 4

- 1/ INE. Estadísticas Agropecuarias 1991.
- 2/ «Economía Política de las Intervenciones de Precios Agrícolas en América Latina». CINDE-Banco Mundial. Santiago, 1990. El Caso Chile fué estudiado por Alberto Valdés, Hernán Hurtado y Eugenia Muchnik.
- 3/ «Ajuste Macroeconómico, Agricultura y Pobreza Rural. Chile en los 80». Osvaldo Larrañaga, Consultor IICA. Santiago, 1990.

## **5. IMPLICACIONES SOBRE LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS**

En este Capítulo se tratarán fundamentalmente tres materias: la transformación de los agentes económicos, la evolución del empleo y los cambios tecnológicos.

### **5.1 LA TRANSFORMACION DE LOS AGENTES ECONOMICOS**

La política macroeconómica orientada a privilegiar las exportaciones, y la política de privatización, que ha reducido el tamaño del Estado para dejar la iniciativa empresarial en el sector privado, han conducido a una nueva estructura de las empresas en Chile. En el sector cabe hacer una distinción entre la organización gestada en las actividades de la producción primaria silvo-agropecuaria y aquella surgida en las actividades de exportación y transformación agroindustrial donde la transnacionalización es su rasgo principal.

Como se ha dicho con anterioridad, la Reforma Agraria terminó con el modelo de producción latifundario, dando origen a una estructura radicalmente nueva, que se ha venido modelando en el transcurso de la aplicación de las políticas neo-liberales. En la nueva estructura, pueden distinguirse en la actualidad cuatro estratos de productores: Grandes Grupos Económicos, Empresas Modernizadas, Empresas Tradicionales y Pequeños Productores Campesinos.

La evolución en la estructura de tenencia de la tierra, que sirve de base a la organización empresarial de la agricultura, aunque no la define plenamente por la gran incidencia del factor capital en el proceso de modernización, se presenta en el siguiente cuadro :

## CUADRO 5.1

### EVOLUCION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE

ESTRATOS DE TAMAÑO (H.R.B)	1973			1987		
	Explotaciones		Sup.(HRB)	Explotaciones		Sup.(HRB)
	No.	%	%	No.	%	%
0 - 5	191.940	79,0	9,7	195.000	70,6	10,1
5 - 20	29.351	12,1	15,3	58.000	21,0	31,0
20 - 40	8.890	3,7	12,7	11.000	4,0	15,0
40 - 80	6.959	2,7	19,7	9.000	3,3	26,0
+ de 80	260	0,1	2,7	3.000	1,1	18,0
Sector Reform.	5.809	2,4	39,9	—	—	—
<b>S U M A</b>	<b>242.819</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>276.000</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Gómez, S. y Echenique, J. «La Agricultura Chilena». FLACSO-AGRARIA. Santiago, 1988.

Los grupos económicos controlan unidades del estrato superior (+ 80 H.R.B.), las empresas modernas y tradicionales manejan explotaciones de tamaño mediano y grande (10 a más de 80 H.R.B.) y a la agricultura campesina corresponden las explotaciones de tamaño menor (menos de 10 H.R.B.).

#### 5.1.1 Grandes Grupos Económicos

La desarticulación de los mayores grupos económicos locales durante la crisis 82-83, implicó el control del Estado sobre las numerosas empresas que éstos tenían en su poder y un gran esfuerzo público posterior para sanearlas financieramente. A partir de 1985 se inició la licitación de estas empresas, permitiendo que los grupos económicos menores, que habían logrado sortear con relativo éxito la crisis, accedieran al control accionario de las empresas vendidas. Los nuevos grupos están articulados a empresas productivas de la pesca, la industria, la silvicultura y la minería; contrariamente

a los anteriores cuyo eje estaba en el mercado financiero.

En la agricultura, los grandes grupos tienen presencia dominante sólo en la actividad forestal y en un grado minoritario, en la producción frutal. Sólo dos grandes conglomerados, asociados a la producción de celulosa y papel periódico, controlan 530 mil has., de plantaciones de pino radiata, casi la mitad de las existentes en el país. La integración vertical bosque-industria, fórmula mayoritaria en la rama forestal, conduce a otros grupos económico y de menor dimensión a controlar otras 200 mil has, de plantaciones, con lo cual casi dos tercios de las tierras forestales del país pertenecen a los mayores conglomerado multisectoriale donde (como se verá más adelante) están asociados capitales nacionales y transnacionales.

También los socios principales de algunos grupos poseen algunas tierras dedicadas a la fruticultura de exportación, pero como actividad marginal no integrada a las inversiones centrales del grupo.

### **5.1.2 Las Empresas Modernizadas**

Este estrato, en crecimiento, está formado por empresas ubicadas en zonas con mayor potencial agro-climático (Valle Central Riego) orientadas fundamentalmente hacia la producción de frutas, algunas también a semillas y hortalizas destinadas al mercado externo. En un número relativamente menor, estas empresas se dedican a los rubros más rentables del mercado interno (maíz, remolacha), con altos índices de productividad.

Se han beneficiado de tasas de ganancia atractivas, lo que les ha permitido un buen nivel de acumulación. Se han diversificado a través de la integración vertical (infraestructura de frío y embalaje, producción de plantas, etc. y por la vía de la expansión territorial (compra de tierras), hacia zonas agro-climáticas diferenciadas.

La mayoría de estas empresas son de carácter familiar y su origen tiene dos vertientes principales: descendientes de agricultores tradicionales, que sortearon la Reforma Agraria por sus niveles de eficiencia o reconstituyeron las

empresas familiares post-Reforma Agraria en retazos menores, pero más capitalizados; y empresarios o profesionales provenientes de otros sectores (industria, comercio, profesiones liberales), atraídos por la rentabilidad agrícola después de 1974.

Una imagen de los grados relativos de modernización que presentan las empresas agrícolas se ofrece en la siguiente tabla :

CARACTERÍSTICAS	PROPORCIÓN DE LAS EMPRESAS (%)	
	FRUTÍCOLAS	TRADICIONALES
Recibe Medios de Información Técnica	63,6	44,9
Recibe Asesoría Agronómica	84,3	52,1
Tiene Cuenta Bancaria	82,1	50,8
LLeva Registros de Producción	73,8	43,9

Fuente : CRUZ José Miguel. «Fruticultura de Exportación» CIEPLAN No 25 Diciembre 1988. En base a 786 encuestas a empresas. CIREN-CORFO 1983-85.

Se estima que este estrato moderno agrupa aproximadamente a 5.000-8.000 empresas de tamaño mediano y grande, que controlan el 15 a 20% de la superficie agrícola del país.

### 5.1.3 Empresas Tradicionales

Este vasto grupo está compuesto, principalmente, por las empresas localizadas en zonas de menor aptitud ecológica para los rubros de exportación y que se han visto obligadas a producir para el mercado interno.

Dominante en la Zona Centro-Sur y Sur húmeda del país, muchas de estas unidades acumularon fuertes deudas durante el período de plena apertura y dólar devaluado, hecho que limita su actual capacidad de inversión y de



cambio en la estructura productiva.

Desde 1983, los nuevos estímulos a la agricultura les han permitido renovarse tecnológicamente e incrementar notablemente los rendimientos de los cultivos tradicionales, evolución que ha evitado la quiebra de innumerables empresas, pero que las mantiene fuertemente gravadas por el pago de intereses.

La sustitución de importaciones en el período 1984-86 descansó principalmente en este estrato, alternativa que terminó con la posterior saturación del mercado interno. En el último trienio, algunas de estas empresas se han esforzado por incorporarse a las exportaciones, extendiendo la fruticultura hacia el Sur con nuevas especies frutales (Kiwis, Frambuesas y otros Berries), e innovando en hortalizas (Espárragos), esfuerzo reciente que está generando mayores ingresos y divisas, pero cuya evolución es aún incierta.

Se estima que los empresarios perteneciente este estrato son alrededor de 22 a 27 mil y controlan entre el 50 y 55 % de las tierras agrícolas de Chile.

#### **5.1.4 La Agricultura Campesina**

En este subsector se identifican grupos sociales heterogéneos que provienen: del minifundio tradicional gestado por la sub-división de las mercedes de tierras concedidas por la Corona Española, de las mercedes entregadas a reducciones indígenas al término de las Guerras de Arauco (último cuarto de Siglo XIX), de las pequeñas propiedades distribuidas por los programas de colonización (1920-64) y de las parcelas asignadas después de la Reforma Agraria.

Sólo una fracción minoritaria de campesinos logró integrarse al «Boom Exportador» y beneficiarse de las bondades del modelo. Esta minoría, productores de frutas y hortalizas de exportación, pertenece al grupo de parceleros de la Reforma Agraria y no debe representar más del 1% de los 240.000 pequeños productores y minifundistas del país. La gran mayoría se orientó hacia la producción de alimentos básicos, en condiciones desventajosas

creadas por la confluencia de diversos factores. La carencia de apoyo estatal, expresada no sólo en la supresión de los programas de asistencia técnica y de fuertes créditos, pero además en la liquidación de los poderes compradores del Estado que los obligó a participar en un mercado fuertemente competitivo. Las exigencias del mercado financiero privatizado y la crisis en el mercado de alimentos nacionales, fueron obstáculos insalvables para muchos campesinos, en particular para los asignatarios que estaban fuertemente gravados por la deuda de las tierras. En el período 1975-81, muchos perdieron sus tierras o sufrieron una regresión, volviendo a la auto-subsistencia.

La desarticulación de las organizaciones campesinas fue otro elemento de indefensión y retroceso. A ella se agregó la alta tasa de desocupación de la economía en su conjunto y la reducción de los salarios reales, situación que limitó las posibilidades de obtener ingresos complementarios a la producción propia, los que han sido un sustento tradicional de la pequeña agricultura en todo el Tercer Mundo.

A partir de la rectificación de la política sectorial, la pequeña agricultura recibió ciertos estímulos: fueron condonadas un 70% de las deudas de tierras de los asignatarios y se amplió a 20 mil productores el programa de asistencia técnica y crediticia de INDAP. A ello se agregaron los beneficios de las políticas de sustitución de importaciones y la mejoría en el empleo, junto a un crecimiento en los salarios reales de la agricultura que se evidencia en los últimos dos años, todos ellos efectos positivos que han paliado parcialmente los mayores impactos negativos de la etapa previa a 1983.

Una forma de expresar el retraso relativo actual de la agricultura campesina, es el problema generado en torno a la brecha tecnológica. En 1987, la Pequeña Agricultura controlaba un tercio de las tierras del país (30% de las tierras irrigadas) y una proporción equivalente del inventario ganadero nacional, sin embargo, su participación en el valor total de la producción del sector se reducía al 24,7%. 1/

En algunos rubros esta producción ascendía, tales como alimentos básicos (\*) (28,4%) y hortalizas (53%) y en otros descendía, frutas (15,8%) y

---

(\*) Cereales, Granos de Oleaginosas, Tubérculos y Leguminosas.

productos pecuarios (22,7%).

En los principales cultivos se ha constatado un significativo diferencial de rendimientos entre la pequeña agricultura y la agricultura empresarial, según se comprueba en los siguientes índices:

## CUADRO 5.2

### DIFERENCIAL DE RENDIMIENTOS ENTRE AGRICULTURA CAMPESENA Y EMPRESARIAL (Quintales Métricos/Há.)

CULTIVOS	1 9 8 7		
	CAMPESINA	EMPRESARIAL	VARIACION (%)
Trigo Riego	31,9	37,2	-16,7
Trigo Secano Sur	22,2	35,6	-60,4
Maíz Riego	62,0	86,5	-39,5
Frejol Riego	9,4	12,4	-31,5
Papas Riego	96,0	158,9	-65,5
Papas Secano Sur	105,6	167,2	-58,3

Fuente : ECHENIQUE Y ROLANDO. «La Pequeña Agricultura» op. citada.

La productividad campesina, en cultivos básicos, se ha incrementado durante los ochenta, pero a un ritmo marcadamente inferior al de la agricultura empresarial, lo que ha significado un aumento de la brecha tecnológica entre ambos subsectores.

#### 5.1.5. La Transnacionalización de los Agro-Negocios

La expansión de los grupos transnacionales en Chile, durante la década de los ochenta, es un fenómeno de gran envergadura y gran dinamismo. Un

análisis de los 24 grupos económicos mayores de origen transnacional presentes en la economía chilena, sostiene que su crecimiento ha provocado una profunda desnacionalización que condicionará de manera muy importante el desarrollo económico del futuro democrático. 2/

El estudio de estos grupos transnacionales revela algunas de sus características principales. Primero, su composición es heterogénea, algunos tienen origen en economías altamente industrializadas (Europeas y Norteamericana) y otros, en economías menos industrializadas (Neozelandia, Australia y Países Arabes). En el mismo sentido, algunos de estos conglomerados se han desarrollado a partir de subsidiarias de una gran corporación presente por décadas en el país (Nestlé, Swedish Match, British & American Tobacco, Shell), otros han ingresado sólo recientemente; igualmente, la expansión se inicia en algunos casos desde grupos financieros, pero también comenzando de grupos industriales.

Una segunda característica, ahora de homogeneidad, es que ellos establecen alianzas societarias con grupos económicos locales, estableciendo complejas redes, la mayoría de las cuales aparecen diversificadas en múltiples sectores o ramas. Un tercer rasgo muy común, es su inserción o expansión en Chile, utilizando los mecanismos de conversión de la deuda externa y la compra consiguiente de activos existentes, aprovechando la valorización del dólar.

La presencia transnacional en los agro-negocios está concentrada en la industria forestal y en menor grado en la fruticultura de exportación, la industria de aceites vegetales, del azúcar, lácteos y vinos. Otra esfera del dominio transnacional es la importación y distribución de insumos agrícolas, particularmente pesticidas, semillas, fertilizantes y productos veterinarios.

### CUADRO 5.3

#### PRINCIPALES EXPORTADORAS FRUTICOLAS VOLUMENES EXPORTADOS 1984-85 A 1989-90

	TEMPORADA 1984-85		TEMPORADA 1986-87		TEMPORADA 1988-89		TEMPORADA 1989-90		VARIAC. AÑOS 84-85/ 89-90	INCREM. % EXP. CAJAS
	Cajas (Miles)	%	Cajas (Miles)	%	Cajas (Miles)	%	Cajas (Miles)	%		
David del Curto S.A.	8.347	16,5	9.545	13,4	14.194,4	15,0	13.757,8	11,8	-28,4	64,8
Standard Trading (1)	5.776	11,4	8.142	11,4	12.124,7	12,8	13.724,7	11,8	3,3	137,6
U.T.C. S.A (1)	3.781	7,5	6.114	8,6	7.942,9	8,4	10.407,8	9,0	19,6	175,3
Frupac S.A. (1)	3.503	6,9	4.874	6,9	5.495,4	5,8	4.394,4	3,8	-45,5	25,4
Unifrufrut Traders (1)	2.116	4,2	4.741	6,7	8.218,4	8,7	10.492,7	9,0	115,5	395,9
Cooperfrut Curicó	2.098	4,2	3.450	4,9	4.685,7	5,0	5.539,4	4,8	14,7	164,0
Frutandes (2)	2.337	4,6	2.746	3,9		0,0		0,0	-100,0	-100,0
Agro-Frío	1.686	3,3	2.355	3,3	2.810,2	3,0	3.392,2	2,9	-12,6	101,2
Coexport Ltda. (2)	1.332	2,6	2.032	2,9		0,0		0,0	-100,0	-100,0
Exp. Río Blanco	1.494	3,0	1.707	2,4	2.577,7	2,7	3.320,0	2,9	-3,4	122,2
Aconex Ltda.	3.806	7,5	1.624	2,3	1.968,5	2,1	2.338,2	2,0	-73,3	-38,6
C. y D. Internac.(1)	932	1,8	1.442	2,0	1.535,0	1,6	2.607,7	2,2	21,6	179,8
Otras	13.316	26,4	22.362	31,4	32.969,0	34,9	46.280,3	39,8	51,0	247,6
<b>S U M A</b>	<b>50.524</b>	<b>100,0</b>	<b>71.134</b>	<b>100,0</b>	<b>94.521,9</b>	<b>100,0</b>	<b>116.255,21</b>	<b>00,0</b>	<b>0,0</b>	<b>130,1</b>

(1) Empresas de Capital Transnacional.

(2) Empresas que después de sucesivas ventas, terminaron en quiebra.

Fuente : Asociación de Exportadores de Chile. A.G.

## 5.2 EVOLUCION DE EMPLEO

En los meses de invierno de los años críticos, la tasa de desocupación de la agricultura llegó a 25%, mientras en la economía nacional se elevaba sobre el 30%. Desde 1984 en adelante el desempleo abierto disminuye en el sector, absorbiendo primero los 60.000 empleos perdidos durante la crisis y creando después fuentes de trabajo adicionales a un ritmo decreciente.

El crecimiento del empleo agrícola ha sido del 2,0% anual en los últimos diez años, tasa superior a la del resto de los sectores hasta 1988 e inferior con posterioridad. La ocupación sectorial representó en 1988 un 20% de la ocupación total, con un promedio anual de 830.000 trabajadores agrícolas, para descender al 19% de la fuerza de trabajo ocupada en el país en los dos últimos años.

**CUADRO 5.4**  
**VARIACIONES ANUALES DEL EMPLEO EN LA AGRICULTURA**

AÑO	TASA	AÑO	TASA
1981	5,5	1986	1,8
1982	2,1	1987	6,0
1983	8,7	1988	2,9
1984	4,4	1989	-1,0
1985	5,3	1990	0,2

FUENTE : Universidad de Chile (op.cit) e INE para 1988, 1989 y 1990.

La estructura del empleo también ha experimentado grandes cambios en la presente década, los que se pueden sintetizar en tres puntos :

Desde principios de los setenta se venía evidenciando en las empresas del agro una sustitución de obreros permanentes por obreros estacionales, disminuyendo así los compromisos de la empresa de asegurar la subsistencia

y reproducción de la fuerza de trabajo necesaria, así como sus costos fijos.

Con la desprotección de la legislación laboral durante el Régimen Militar, el fenómeno se agudiza, estimándose que los obreros agrícolas temporales que significaban el 55% de los asalariados del campo en 1975, ahora representan el 75%.

### 5.3 LOS CAMBIOS TECNOLOGICOS

Los incrementos en la productividad de la tierra (rendimiento) han sido el factor decisivo en las mayores producciones de cereales, granos de oleaginosas, remolacha y hortalizas durante los ochenta; variable que incide junto a la expansión de las plantaciones en el crecimiento de la producción frutícola. Ellos han sido el resultado de la incorporación de adelantos tecnológicos y de la utilización de insumos biológicos de mayor calidad, transformaciones que se concentran en ciertos segmentos de la agricultura nacional con retraso respecto al resto de los países de América Latina.

Estudios de la CEPAL y otras investigaciones especializadas 3/, han constatado que Chile fue uno de los pocos países latinoamericanos que no se incorporó al proceso de utilización creciente de fertilizantes, pesticidas y semillas de alta calidad, en que se vieron involucrados el resto de los países hacia fines de los setenta y algunos como México, durante los sesenta.

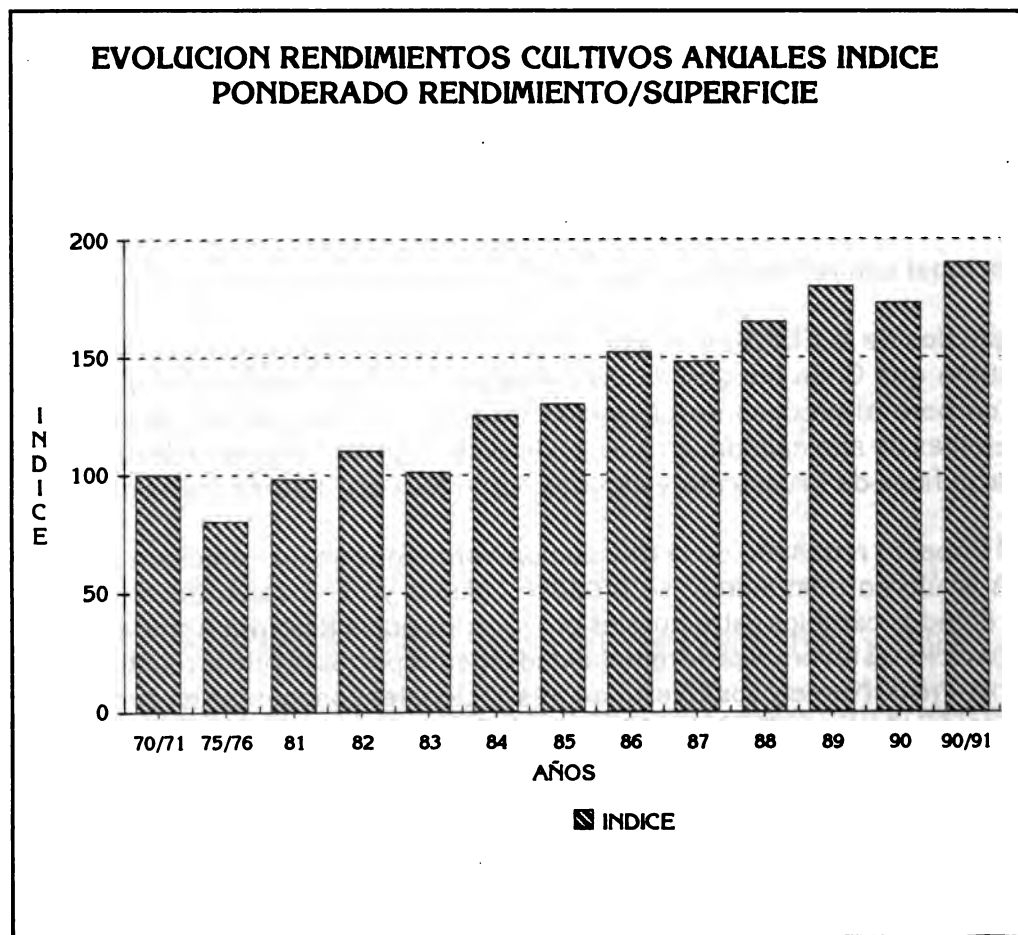
El impacto retrasado de la Revolución Verde, que se ha apreciado en Chile en el último quinquenio, se produce cuando ya se habían decantado los profundos cambios estructurales provocados por la Reforma Agraria y en las condiciones favorables de rentabilidad creadas por las políticas reactivadoras post-crisis. Numerosos investigadores nacionales concuerdan en que, **habría sido difícil un cambio tecnológico y un desarrollo de las plantaciones, de la envergadura observada durante los ochenta, sin que hubiese mediado la reestructuración del latifundio y las formas de tenencia tradicionales mediante la Reforma Agraria.**

La influencia de los Centros Internacionales especializados como el CIMMYT,

a través del INIA, Universidades y Empresas Transnacionales; la adopción de nuevas tecnologías frutícolas importadas de California; la incidencia de los G.T.T. en el manejo técnico y empresarial, etc., son posibles porque existe una estructura agraria renovada y tasas de ganancias atractivas.

En el gráfico que se expone a continuación se puede apreciar la evolución de los rendimientos de cultivos anuales en los últimos años. El cuadro 5.5 da cuenta de los cambios en los rendimientos.

**GRAFICO 5.1**





**CUADRO 5.5**  
**VARIACION DE LOS RENDIMIENTOS DE CULTIVOS BASICOS**

	RENDIMIENTO POR HECTAREA (QQ.M)					
	1968-72	1974-78	1980-84	1988-90	1990	1991
TRIGO	17.0	14.8	17.8	30.1	29.5	34.1
REMOLACHA	364.7	359.4	458.2	511.6	537.3	554.6
ARROZ	28.0	32.1	34.0	41.7	41.7	39.4
MAIZ	32.6	30.8	43.4	73.4	81.4	83.9
FREJOLES	10.9	10.3	10.7	13.2	12.7	13.2
MARAVILLA	12.9	13.5	14.6	21.0	23.1	23.9
RAPS	12.7	15.1	11.8	20.3	16.7	9.6
PAPAS	93.0	102.4	110.3	149.8	150.3	142.2

Fuente : Instituto Nacional de Estadísticas. INE. Encuesta Anual de Cultivos.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO 5

- 1/** «La Pequeña Agricultura». Jorge Echenique y Nelson Rolando. AGRA-RIA. Santiago, 1989.
- 2/** «1988. El Mapa de la Extrema Riqueza 10 Años Después». Patricio Rojas y Gustavo Marín. CEPAL-PRIEES-Cono Sur. Santiago, 1989.
- 3/** «Evolución de la Productividad y el Cambio Técnico en el Sector Agropecuario de América Latina». Osvaldo Barsky y Martín Piñeiro. CICEA. Buenos Aires, 1985.

## **6. LA INSTITUCIONALIDAD SECTORIAL Y SUS PROYECCIONES**

En puntos anteriores se ha analizado el consistente proceso de reducción del tamaño de las instituciones estatales del agro, en paralelo a la transferencia de su capacidad de intervención y regulación al mercado y a las empresas privadas, operado en el período que transcurre entre 1974 y 1981. A partir de la crisis 1982-83, esta estrategia es parcialmente revisada, postulándose una mayor participación del Estado en la reactivación del sector, la que se limita a las siguientes funciones de carácter permanente :

- Continuación de los subsidios e incentivos tributarios a las nuevas plantaciones forestales, concentradas en grandes empresas. Programa manejado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) que tiene además a su cargo el control de incendios forestales y el manejo de parques nacionales.
- Establecimiento de subsidios a las inversiones privadas en pequeñas obras de irrigación y mejoramiento de los sistemas de riego, los que benefician básicamente a las empresas frutícolas y que son canalizados a través de la Dirección de Riego dependiendo del Ministerio de Obras Públicas.
- Creación del mecanismo de bandas de precios y sobretasas arancelarias, para proteger de la competencia externa subsidiada, a la producción nacional de trigo, azúcar y aceite vegetal. En el caso específico del trigo se crea el poder comprador COTRISA, filial de CORFO.
- Impulso a la transferencia tecnológica a través del programa GTT del INIA, para los grandes agricultores y de INDAP para los productores campesinos, que es acompañado de créditos para este último subsector.
- Mantención de los programas de control en sanidad animal, sanidad vegetal y alcoholes, de responsabilidad del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

- **Conducción de la investigación agropecuaria y realización parcial de la misma por parte del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). El resto de la investigación es ejecutada por el sector privado y las Universidades.**

**En Chile, después del advenimiento de la democracia, no se cuestiona en su esencia el carácter del modelo económico vigente, no existen condiciones políticas para ello, pero tampoco es una reivindicación de las fuerza que conforman la Concertación Democrática ni menos, desde luego, de la oposición de derecha. Esto significa que se mantendrá la liberalización de precios y del mercado externo; que el Estado no crecerá substancialmente, no participará en la producción de bienes y servicios ni intervendrá mayormente en la regulación del mercado; que el sector privado jugará un rol protagónico en la operación de las diversas actividades económicas, etc.**

**Las políticas de carácter macro orientadas al fomento de las exportaciones y a la protección de la producción nacional, son las que se resumen a continuación.**

- **Se mantiene un tipo de cambio real alto y aranceles razonables bajos, incentivando con ello la producción orientada al consumo interno y al mercado externo, en un marco de competitividad internacional sano. Se continuará apelando al instrumento de los aranceles especiales para aquellos productos agrícolas importados que se beneficien con subsidios extraordinarios en su país de origen o con protecciones que distorsionen su competencia.**
- **Se conservan los créditos de pre-embarque y demás créditos normales a la producción exportable, así como las líneas de financiamiento para nuevas inversiones que articulen más estrechamente la agricultura a la industria.**
- **Se prolongan los incentivos del reintegro a las exportaciones no tradicionales, recuperación del IVA para los insumos incorporados al producto exportado y las disposiciones que reducen los gravámenes a los bienes de capital importados.**

- Las nuevas relaciones internacionales que sostiene el gobierno democrático, en un marco de mayor solidaridad y cooperación con Chile por parte de la comunidad mundial, debe abrir nuevos cauces de negociación para propiciar condiciones favorables a la apertura de mercados y a convenciones de tipo bilateral o multilateral.

## **6.1. LAS POLITICAS SECTORIALES**

Entre las medidas de aplicación general para el conjunto de la agricultura y aquellas de tipo específico orientadas al desarrollo de la agricultura campesina, que están en aplicación o se visualizan para el mediano plazo, destacan:

- a) Los precios agropecuarios y silvícolas en general, serán definidos por el mercado. Se continuará con la fijación de bandas de precios, cuyos pisos y techos se determinarán en función de la evolución reciente de los precios internacionales, en los cultivos básicos incorporados a esta modalidad (trigo, remolacha, oleaginosas), así como en otros en que resulte aconsejable hacerlo a futuro.
- b) Los compromisos de crédito contraídos voluntariamente por la iniciativa privada deben ser asumidos por las partes, en este caso agricultores e instituciones financieras. El crecimiento sostenido de la agricultura, el mantenimiento de mecanismos de renegociación y de tasas de interés real razonables, serán las condiciones que permitirán una reducción gradual de la significación de la deuda agrícola.

A partir de estos principios, deberá contemplarse en situaciones especiales la posible intervención del Estado. Este es el caso de los pequeños y medianos productores endeudados con INDAP, banca privada u otros organismos; además de aquellas situaciones que sean acordadas por la vía de la concertación entre Gobierno, productores y organismos financieros.

- c) En política tributaria se debe mantener el régimen de renta presunta para las empresas agrícolas cuyas ventas anuales sean inferiores a un

monto determinado e, igualmente, el régimen de exenciones tributarias para los pequeños agricultores. Las empresas mayores llevarán contabilidad obligatoria y tributarán de acuerdo a las utilidades efectivas, mecanismo que será también optativo para los sujetos a presunción.

Se establecerán mecanismos tributarios para fomentar las inversiones productivas mediante el estímulo a la reinversión de las utilidades.

d) Se debe reforzar al INIA como centro principal de la investigación agropecuaria nacional. Con este propósito, se hace necesario revisar las políticas de investigación en cuatro áreas:

- Investigación tendiente a la disminución de los costos de producción y a elevar la productividad de la tierra y del trabajo. Ello incluye líneas de investigación estratégica destinadas, por una parte, a disminuir la dependencia tecnológica y, en segundo lugar, a lograr una adecuada inserción de Chile en los nuevos procesos tecnológicos aplicados a la agricultura (biotecnología, informática, etc.).
- Investigación destinada a mejorar la calidad de los productos, tanto respecto de las normas de los mercados externos como en lo que dice relación con niveles de residuos, capacidad alimenticia, etc. Se incluye en este ámbito la investigación destinada a satisfacer, con nuevos productos, las nuevas preferencias de los consumidores.
- Investigación destinada a la conservación, protección y recuperación de los recursos naturales y, en general, a la regulación y control del impacto ecológico de la actividad agrícola.
- Investigación interdisciplinaria orientada a la integración de las proposiciones y resultados de las diversas especialidades en un sistema de producción coherente y bien articulado. Ello es indispensable para garantizar la mantención de tasas elevadas de cambio técnico y de incremento en los rendimientos.

Todo ello implica una política de equipamiento y de formación de recursos humanos que sea proporcional a la magnitud de las exigencias que el desarrollo agrícola nacional le plantea a la investigación científica y tecnológica.

e) En materia de transferencia de tecnología, se postula:

- La ampliación de la cobertura de los servicios subsidiados de apoyo tecnológico a los pequeños agricultores del país.
- Establecimiento de un sistema nacional de capacitación de agentes extensionistas (de los sectores público y privado), que integre y coordine los aportes de organismos tales como el INIA, las Universidades y las ONG.
- Revitalizar el programa GTT para incentivar y permitir una incorporación más significativa de los productores comerciales. Se contempla acelerar los procesos ya en curso tendientes a que los GTT se estructure como un sistema privado autogestionado y autofinanciado de acceso a tecnología.

f) Los lineamientos que orientan la política de riego son los que se indican:

- Una mayor participación del Estado en los referente a nuevas obras mayores de riego.
- La descentralización del Estado y mayor participación de las Asociaciones de Usuarios en el fomento, administración y control de la infraestructura y las aguas.
- Mayores facilidades para que las organizaciones de usuarios y los pequeños productores accedan al riego y sus beneficios.
- Recuperar la complementariedad que debe existir entre el Estado y el sector privado en la inversión de grandes y pequeñas obras de riego.

- g) En cuanto al fomento de la conservación de los recursos, es necesario establecer políticas coherentes con la racionalidad de los diversos actores productivos que nacen de los distintos sistemas y formas de tenencia. Aquí radica uno de los nudos más significativos para lograr transformaciones sustentables físicamente en el largo plazo. El minifundista o pequeño agricultor ha estado mayoritariamente presionado por la escasa rentabilidad de sus explotaciones. En estas circunstancias, mal se le puede exigir un comportamiento de conservación a largo plazo si peligra la estabilidad económica de corto plazo.**

**El Estado, salvo en limitados períodos, no ha asumido el rol compensador ni ha establecido las políticas necesarias para evitar la sobreexplotación o incentivar las inversiones en sistemas de conservación. En consecuencia, se deberán establecer políticas de fomento a la conservación, subsidiando determinadas inversiones o insumos que sean necesarios para que los agrosistemas no se deterioren. Un buen ejemplo es la reorientación del subsidio forestal, en una perspectiva de privilegiar la conservación de recursos naturales.**

**La situación de deterioro de numerosos ecosistemas y, en especial, la gravedad de los procesos de erosión y desertificación del territorio nacional exige de medidas urgentes, eficaces y diferenciadas para cada realidad. Se necesitará reinventar a nivel nacional el avance de estos procesos a través de investigaciones que no sólo detecten la situación al momento de efectuarlo, sino que permitan a futuro conocer su dinamismo.**

**Es posible recomendar la zonificación en áreas con distintos grados de afectación siguiendo criterios ambientales que relacionen la población existente, sus niveles de vida y sus disponibilidades de recursos, con la situación de sus recursos naturales. Esto permitirá fijar políticas de distintos objetivos para cada área que puedan ir desde simples medidas de fomento en los casos menos serios, hasta la intervención total del área.**

- h) El reconocimiento de los campesinos como productores implica que el**



Estado abra condiciones para el acceso al crédito, la tecnología, la comercialización y la agro-industrialización, elementos que han llegado a ser privativos de la agricultura comercial. El desarrollo agrícola más integral, por cuanto la práctica de la agricultura está en el centro de su identidad cultural, social y económica. El desarrollo agrícola de los campesinos es un mecanismo eficaz de aporte a la lucha contra la extrema pobreza rural y será además una vía importante para el fortalecimiento del peso económico, social y político de este sector de la sociedad chilena. Además, el desarrollo de vastas regiones del país es impensable sin el desarrollo de la agricultura campesina, que domina su paisaje.

Para finalizar los esfuerzos gubernamentales y sociales en éste sentido, se propone la implementación de un Programa Nacional de Desarrollo Agrícola Campesino, con capacidad de establecer políticas diferenciales para los distintos estratos sociales campesinos y las distintas condiciones ecológicas del paisaje agrícola regional.





**FECHA DE DEVOLUCION**

**IICA**  
**E10-1166**

**Autor**

**Título** Políticas de ajuste en Chile  
y sus consecuencias

**Fecha  
Devolución**

**Nombre del solicitante**



