

Evaluación de Políticas Agropecuarias en Chile 1958-2005. Parte I

Maximiliano Cox (1)

03/05/2012
Política Sectorial
Evaluación de Políticas
Agropecuarias en Chile
1958-2005. Parte I

27/04/2012
Política Sectorial
El desarrollo científico y
tecnológico, otra carencia

25/04/2012
Política
Reformas electorales en
perspectiva comparada

19/04/2012
Sociedad
¿Tolerancia o no
discriminación? Lo que está
en discusión

13/04/2012
Política
Proyecto de Ingreso Ético
Familiar: ¿Se requería de
una nueva ley?

11/04/2012
Política
Democracia, gobierno de
la mayoría y leyes
orgánicas constitucionales.
Parte I

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

1.- Introducción:

Después de los devastadores efectos de la Depresión de los años 30 Chile fue el primer país latinoamericano en desarrollar gobiernos de Frente Popular, siguiendo la experiencia francesa. Estos gobiernos de centro-izquierda que incluían al Partido Comunista implementaron una fuerte estrategia económica de sustitución de importaciones. Cuando este modelo mostró sus grandes debilidades a fines de los años 50 y comienzo de los 60, el país se embarcó primero en una estrategia no-marxista de radicales cambios socio-económicos inspirados en la Alianza para el Progreso, iniciada por el Presidente Kennedy en EEUU para los países latinoamericanos y que en Chile se llamó Revolución en Libertad, que incluía una drástica Reforma Agraria; un programa de sindicalización campesina y un significativo programa de fomento productivo en el agro. Luego vino la versión marxista que terminó con el golpe de estado en septiembre de 1973, con el que se dispuso una categórica reforma económica neo-liberal que duró hasta septiembre de 1990. El restablecimiento de la democracia en este año trajo un enfoque más pragmático que mantuvo la tendencia al libre mercado pero, a la vez, desarrolló políticas sociales y medio ambientales más destacadas.

2.- Revisión Histórica de la Política Agropecuaria Chilena:

2.1.- El Período Post Crisis:

Después de la Gran Depresión de los años 30 que golpeó a Chile fuertemente, haciendo caer sus ingresos externos en un 66%, el país comenzó a desarrollar plenamente una estrategia de sustitución de importaciones, la que si bien generó un cierto desarrollo industrial, castigó severamente a la agricultura y alimentó una fuerte inflación que llegó a cerca de 100% anual a mediados de los años 50.

La producción agrícola crecía a un ritmo del 1.8% anual mientras la población lo hacía al 2.5% anual entre 1952 y 1962. Esto generó una creciente importación de alimentos lo que hizo ver al resto del país la situación de este sector y su impacto para el desarrollo nacional. Como el principal factor que originó este escenario se identificó a la muy desigual distribución de la tierra, pero también la política de generar bajos precios para los alimentos fue otro de los elementos que explican el lento desarrollo agrícola. Pese a ello, era políticamente incorrecto liberalizar los precios agrícolas con los grandes latifundios que existían en el sector,

ya que mayores precios para los alimentos iban a incrementar la injusta distribución del ingreso sectorial existente en esos tiempos, golpeando fuertemente a los pobres urbanos y aumentando sólo marginalmente la producción agrícola. Esta situación generó las condiciones para iniciar las políticas de Reforma Agraria, que comenzó hacia 1962 a paso muy lento y apoyada por el lanzamiento de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy.

2.2.- Período 1958-1964:

a) Políticas Macro-económicas (2):

Durante este período, ejerció el gobierno de Jorge Alessandri, apoyado por los partidos Conservador Unido y Liberal, habiendo obtenido sólo ligeramente algo más de un tercio de los votos. Las políticas económicas seguidas por este gobierno incluyeron una reducida presencia del Estado en los asuntos económicos, eliminación de los controles de tasa de cambio, precios y créditos. En materia de tipo de cambio, el gobierno prontamente unificó los 2 tipos de cambio que existían y devaluó el nuevo tipo de cambio en 25%, dejándolo fijo para reducir las presiones inflacionarias, que en el período anterior había llegado casi al 100% anual. Además, redujo las varias limitaciones que existían para las importaciones. El gobierno esperaba estabilizar los precios en 1960.

Para promover la inversión privada, el gasto público se orientó principalmente a desarrollar obras públicas y viviendas. En general, las políticas económicas se orientaron a liberalizar los mercados y reducir los ritmos de inflación. En 1960, no obstante la ocurrencia del mayor terremoto que ha sufrido Chile seguido por un maremoto, los precios lograron estabilizarse aumentando sólo un 3% ese año. Sin embargo, al año siguiente se tuvo un fuerte déficit fiscal, las exportaciones se estabilizaron mientras las importaciones continuaron creciendo, generando así un déficit importante de balanza de pagos que forzó a suspender por 3 semanas las importaciones, volver a tarifas altas y restablecer los depósitos de importación para tratar de restituir la estabilidad en la balanza de pagos. El Banco Central tuvo que continuar vendiendo divisas a los importadores, por lo que la oferta monetaria tuvo que seguir subiendo pero lentamente, lo que mantuvo la inflación inicialmente algo controlada, subiendo sólo en un 11% hasta octubre de 1962, pero en este período hubo una fuerte especulación con las divisas ya que la crisis de la balanza de pagos continuó y, por lo tanto, el gobierno tuvo que abandonar el tipo de cambio fijo y devaluó la moneda en un 33%, lo que trajo una nueva presión inflacionaria llevando la tasa de inflación a un 29% en 1962 y a un 50% en cada uno de los 2 años siguientes. Esto obligó a restablecer los controles de precios, créditos y de tipo de cambio, retornando a las políticas macroeconómicas del gobierno anterior.

b) Políticas Agropecuarias:

El gobierno tuvo una política agrícola muy débil, siendo principalmente una derivada de las políticas macroeconómicas descritas antes. Incluso desmanteló un programa muy exitoso que fue implementado por el gobierno anterior con apoyo de la USAID y que era un precursor de los proyectos de Desarrollo Rural Integral que luego implementaría el Banco Mundial a lo largo del planeta. Este programa se llamaba el Plan Chillán, ya que se implementó en esta región y que fue seleccionada por se le consideraba una de las regiones más sub-desarrolladas en el ámbito agropecuario en el país. Este plan involucraba la entrega de asistencia técnica a todos los agricultores de la zona y la provisión de servicios sociales tales como educación.

El gobierno heredó un subsidio a los fertilizantes establecido por la administración anterior y que se mantuvo hasta 1973. La producción agropecuaria nacional cayó entre 1960 y 1964 en un 1.3%, mostrando la reacción productiva a la falta de una política agraria.

Hubo 3 acciones de interés para el desarrollo futuro del sector. Esto en parte fue el resultado de las acciones del Presidente Kennedy en el Programa Alianza para el Progreso que ofreció ayuda para desarrollar proyectos de reforma agraria en América latina. Así se aprobó la Ley de Reforma Agraria n° 15.020 que permitía expropiar predios privados y pagarlos en el largo plazo. Para administrar este programa se creó la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) a partir de la Caja de Colonización que existía para administrar los predios del Estado. Durante este período se realizaron algunas acciones de reforma agraria, precisamente en predios que pertenecían al Estado. Finalmente, se creó el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) que inició programas de apoyo crediticio y de asistencia técnica a los pequeños agricultores, el que existe hasta hoy día.

2.3.- Período 1964-1970:

a) Políticas Macroeconómicas (3):

En 1964 el candidato Demócrata Cristiano, Eduardo Frei Montalva, que proponía realizar la Revolución en Libertad, ganó las elecciones presidenciales y obtuvo una gran mayoría en las parlamentarias del año siguiente. Entre los elementos más revolucionarios del plan de gobierno de esta revolución estaba un programa de modernización de la agricultura chilena que incluía una real Reforma Agraria; la promoción de la sindicalización campesina que prácticamente no existía en el Chile de esos años y el apoyo estatal para desarrollar un sector agropecuario y forestal que pudiera competir en los mercados internacionales. Este programa incluyó acciones que se detallarán más adelante, pero que incluyeron programas de créditos con periodos de gracia, conforme se requiere para inversiones en el sector silvoagropecuario y la construcción de empresas agroindustriales que pudieran procesar los productos agropecuarios y forestales que eran propiedad y gestionadas por el Estado.

Las políticas macroeconómicas implementadas por el gobierno incluyeron una cambiaria que, en lugar de mantener un tipo de cambio fijo o totalmente libre, lo mantenía programado de modo que cada año se devaluaba la moneda por la diferencia entre la inflación interna y la externa. Esta política hizo subir el tipo de cambio real en un 12% hacia 1968 y, junto con un alto precio internacional del cobre, generó un importante superávit en la balanza de pagos del país. Esto, no obstante que el gobierno inició una liberalización de las importaciones, orientada especialmente a reducir los costos de los insumos y de los bienes de capital. También, se implementó un programa de drawback de los impuestos que pagaban los productos exportados que llegaron a un 30% de estos costos y que luego fueron reducidos frente a las alzas que experimentó el tipo de cambio real. Otra medida efectuada en este ámbito fueron acciones orientadas a abrir nuevos mercados a las exportaciones nacionales y, así, el gobierno entró a formar parte de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y luego del Pacto Andino, sin embargo estas alianzas tuvieron escaso efecto en las exportaciones nacionales. A la vez, se estableció un impuesto de 10% a las entradas de capitales que eran re-enviadas al exterior dentro de un año, para reducir los “capitales golondrinas”. Por lo tanto, este gobierno comenzó un programa prudente de desmantelamiento de las políticas de sustitución de importaciones que existían hasta entonces y de liberalización del mercado interno.

También se relajaron los controles de precios, permitiendo que los productos agrícolas pudieran subir por las fuerzas del mercado y permitiendo, también, que los precios de los bienes industriales, que habían estado protegidos desde los años 30, pudieran bajar. Los tipos de interés al crédito fueron llevados a niveles reales de 7-10% anual, contra lo que habían sido las políticas anteriores que generaban intereses negativos en términos reales. Esto permitió que se incrementaran los ahorros privados, pues las tasas de interés a los ahorros también pasaron a ser positivas.

b) Políticas Agro-rurales:

“El Gobierno del Presidente Frei generó políticas agrícolas orientadas a revertir la fuerte decadencia que presentaba el sector en materias productivas, económicas, sociales, políticas y ambientales” (4).

El proceso de reforma agraria se aceleró sustancialmente y una nueva legislación, la Ley 16.640, se aprobó. Ella permitió expropiar en forma más ágil grandes extensiones de tierra, tanto bien como mal trabajadas y que eran pagadas a 30 años plazo. Otra legislación importante fue aprobada, la ley 16.625 que admitió y facilitó la sindicalización campesina. Ambas leyes permitieron que en el país se implementara un substancial proceso de cambio social en el campo. A fin de impedir que estos cambios sociales afectaran la legalidad existente, el Ministro de Agricultura de esa época anunció, frente a la toma de un predio por parte de los trabajadores, que “predio tomado sería predio no expropiado”, lo cual significó que todo este proceso de cambio social se realizó con total respeto al estado de derecho.

Durante este período 3.6 millones de hectáreas (12% de la tierra agrícola nacional) fueron expropiadas y beneficiaron a alrededor de 30.000 familias. El proceso se concentró en el valle central y en tierras de riego. Así, 23% de las tierras de riego fueron afectadas por el proceso de reforma agraria. Se organizaron los predios expropiados en los asentamientos, que eran como cooperativas productivas en que los socios eran los ex trabajadores del campo expropiado y donde CORA nominaba un administrador por los primeros 3 años y que luego debía ser elegido por los ex trabajadores, o bien, si ellos quisieran no permanecer como una unidad productiva común, podrían dividir el campo en lotes familiares.

También, el proceso de sindicalización campesina alcanzó en este período al 50% de los trabajadores agrícolas del país, logrando en 6 años una mucho mayor tasa de organización sindical que la lograda por los trabajadores urbanos que habían podido constituir sindicatos desde principios del siglo XX.

Al mismo tiempo, se desarrolló una fuerte política de promoción del desarrollo productivo sectorial, que sentó las bases para la actual posición privilegiada del sector agrícola chileno en el mundo, y una reforma institucional del aparato estatal silvoagropecuario potente que dura hasta nuestros días.

En el ámbito institucional se crearon las diversas entidades públicas que duran hasta nuestros días. Así se fundó la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA) la que elaboró un plan de desarrollo para el sector orientado al desarrollo productivo en un horizonte hasta 1980 y, a la vez, elaboró en conjunto con CORFO un plan frutícola para promover la fruticultura y la viticultura en el valle central mediante el establecimiento de créditos de largo plazo con tasas de interés positivas pero razonables y con al menos 3 años de gracia y programas de asistencia técnica en estos rubros.

También se promovió la producción ganadera y lechera en la zona sur del país, que hasta entonces se hacía en la zona central. Ello se concibió para aprovechar las condiciones climáticas de esas regiones siguiendo la experiencia de Nueva Zelandia. Se apoyaron plantas procesadoras de leche y mataderos en estas zonas y se promovieron cooperativas que ayudaran en la comercialización de estos productos. En este período se inició el desarrollo forestal en la zona sur, poniendo en ejecución un sistema de convenios de forestación en que participaban los propietarios de tierras con potencial forestal, el recientemente creado Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la también nueva Corporación de Reforestación (COREF) que luego se transformó en la Corporación Nacional Forestal (CONAF) de hoy día. Se creó una planta de celulosa estatal par competir con la única planta privada que existía y que era propiedad de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC). También se organizaron una serie de instancias públicas para apoyar el desarrollo de los principales rubros de interés futuro. Se creó la Empresa Nacional de Semillas (ENDS) para comercializar las que el país comenzaría a producir para abastecer el mercado interno con semillas de calidad y, también, optar a su exportación. La Sociedad Constructora y Operadora de Establecimientos Agropecuarios (SOCOAGRO) permitía procesar los productos horto-frutícolas que se estaban comenzando a producir, a la vez que la Empresa Nacional de Frigoríficos (ENAFRI) -que también apuntaba a mejorar la comercialización de estos productos- ofrecía los servicios de frío para los productos hortofrutícolas principalmente. También en este período se crea el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA)

Otros programas claves instalados en este período fueron la promoción de producción avícola y porcina, que se implementó en conjunto con acciones para impulsar el consumo de estos productos en sustitución de la carne vacuna y ovina y así reducir las importaciones de ellas. Por último, en la zona de Magallanes se incorporaron unas 12.000 vaquillas Polled-Hereford importadas para desarrollar, junto con la ganadería ovina, la ganadería vacuna en esa región, la que también dura hasta hoy día.

Como resultado de estas grandes acciones y no obstante los efectos normalmente disruptivos que tienen los fuertes cambios sociales implementados en este período (reforma agraria y sindicalización campesina), la tasa de crecimiento del producto agropecuario pasó del lento 1.8-2% anual, que traía desde los años 30, a crecer al 4.8% anual, casi el doble que el crecimiento poblacional -pese a que en 1968 se tuvo una de las sequías más fuertes de la historia de Chile- disminuyendo así las importaciones de productos alimenticios. De esta manera, en este período se sentaron las bases de lo que sería el éxito de la agricultura Chilena de después de los 80.

Caja 1: El Milagro de las Exportaciones de Frutas:

En 20 años Chile se convirtió en uno de los principales exportadores de frutas templadas de “fuera de estación”. ¿Como sucedió esto? Como en muchos casos llamados “milagros”, hay una serie de factores que explican este desarrollo, algunos de los cuales ya se han mencionado. La capacidad planificadora generada en el sector público en los 60, captó que Chile tenía excepcionales condiciones climáticas y de localización (prácticamente una isla sanitaria) para la producción de frutas de clima templado. Así el sector público puso en marcha una serie de elementos claves para desarrollar este potencial. Estos fueron la generación de créditos de largo plazo a tasa de interés razonable (7% real anual) con períodos de gracia acorde con los tiempos en que las plantaciones empezaban a producir y la creación de empresas para el procesamiento de estos productos (packings y frigoríficos). La liberalización del comercio exterior que trajo la nueva política económica del régimen militar, al principio generó un mayor valor de las divisas y luego el cambio en los hábitos de consumo en el mundo desarrollado, disminuyendo el consumo de alimentos ricos en carbohidratos y grasa y aumentando el consumo de alimentos ricos en fibras y vitaminas.

Esto expandió fuertemente la demanda por estos productos en esos años. Sólo Chile y Sudáfrica estaban en posición de poder enviar estos productos, pero Sudáfrica presentaba en aquel momento problemas políticos de importancia a nivel mundial. Un tercer factor que ayudó a este despegue, era el hecho que los sindicatos agrícolas habían sido desmantelados y, por tanto, los salarios eran bastante bajos. Todo esto generaba muy altas rentabilidades para la producción frutícola (niveles de 30-50% en varias especies de frutas eran comunes en estos tiempos). También ayudó en esto un convenio firmado a fines de los años 60 con el Estado de California, que favoreció la llegada de técnicas avanzadas para la producción frutícola, incluyendo la importación de variedades que en muchos casos se usan hasta ahora. Finalmente, la labor del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) también ha significado una gran ventaja del país en el ámbito sanitario.

2.4.- El Período 1970-73:

a) Políticas Macroeconómicas:

En septiembre de 1970 se eligió al candidato de la Unidad Popular, Salvador Allende, con el apoyo del Partido Socialista, Comunista, Radical y sectores salidos de la Democracia Cristiana (Movimiento de Acción Popular Unitaria MAPU y la Izquierda Cristiana). Buscaba establecer un régimen socialista que apuntaba a remplazar la estructura económica existente, terminando con lo que consideraba los capitales monopólicos nacionales y extranjeros, los latifundios y comenzar la construcción de una economía socialista. La política económica desarrollada generó fuertes incrementos en los salarios y en el gasto público apoyado por fuertes expansiones de la oferta de dinero que aumentó en 120% en 1970. El gobierno apuntaba con estas medidas a generar un fuerte apoyo popular en las elecciones municipales de 1971 y con ella podría proceder rápidamente a la instalación final del modelo socialista y volver a traer la economía a un crecimiento estable. Sin embargo, no obstante un fuerte incremento en la votación municipal que recibieron los partidos de la UP (la votación creció de 36% a 49% en 1971), no fue suficiente para instalar este nuevo modelo y el gobierno tuvo que enfrentar los fuertes efectos económicos que generaron estas políticas. Así, la inflación en 1972 llegó a 160% anual y en 1973, si se corregía por la fuerte escasez de bienes básicos que sufría el país, llegaba a 1.000%.

b) Política Agrícola:

Los mayores esfuerzos de la política agrícola en este período consistieron en profundizar y expandir el proceso de reforma agraria y de sindicalización campesina sin poner mucho énfasis en la promoción productiva. Las tomas de predios para generar expropiaciones se expandieron fuertemente en este período y no se siguió la política de no expropiar los predios tomados, lo cual afectó severamente la confianza de los predios medianos y grandes que aún no eran afectados por este proceso. Las nuevas unidades del sector reformado fueron modificadas para solucionar unos problemas que habían detectado con el sistema anterior de asentamientos, en que los trabajadores temporales eran dejados fuera de éstos, generando diferencias de clase entre los campesinos. En efecto, mientras el 12% de las tierras habían sido expropiadas en el gobierno anterior, los asentamientos sólo comprendían el 6% de la mano de obra agrícola. Se establecieron nuevas unidades llamadas Centro de Reforma Agraria (CERA) donde se incluyeron a todos los trabajadores de los predios expropiados. A la vez, se crearon predios estatales llamados Centros de Producción (CEPRO) que operaban como predios estatales para mostrar a los miembros de los CERAs los avances productivos que se podían lograr en estos terrenos. Pero ni uno ni otro tipo de predios fueron mayormente usados por el gobierno, ya que sólo se formaron 150 CERAs y 27 CEPROs, mientras que se constituyeron 921 comités campesinos de facto y 318 predios colectivos que seguían la estructura de los asentamientos creados en el gobierno anterior. Esto significó que la gran mayoría

de los predios expropiados en este período fueran organizaciones de facto, por lo que prácticamente no recibieron ningún apoyo del gobierno. A la vez, los incentivos en el sector reformado estaban fuertemente distorsionados, ya que los beneficiarios recibían su ingreso sin ninguna relación con el trabajo realizado. Por ello, la mayoría del tiempo de los beneficiarios era dedicado a la parcela que tenían junto a su casa y que existía desde antes del proceso de reforma agraria. Es así como durante este período prácticamente no hubo políticas de promoción de la producción y ni siquiera el sector reformado recibió apoyo técnico o crediticio.

Como resultado, se produjo una fuerte caída en la producción agropecuaria, descendiendo ésta a un 4.8% anual entre 1970 y 1974. De hecho, las condiciones que se generaron en el campo en este período fue uno de los ingredientes importantes que suscitaron el golpe del 11 de septiembre de 1973.

-
- (1) Ingeniero Agrónomo. Magister en Economía Agraria de la Universidad de California y candidato a Doctor en Economía por London School of Economics. Académico. Consultor nacional e internacional. Ex viceministro de Agricultura.
 - (2) Esta sección utiliza información del libro : Políticas Económicas en Chile: 1952-1964, de Ricardo Ffrench Davis, 1973
 - (3) R.Ffrench-Davis op cit.
 - (4) H. Trivelli: Política Agrícola durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva: 1964-1970 en: M.Cox, A. Niño de Zepeda, J.C.Collarte. Política Agrícola: Hacia un Desarrollo Integrador. 1999.