

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

Maximiliano Cox (1)

10/05/2012
Política Sectorial
Evaluación de Políticas
Agropecuarias en Chile
1958-2005. Parte I

08/05/2012
Sociedad
La secularización y ¿el
agotamiento de la religión

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

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.

Con el informe anterior (Nº 959) se inició un recorrido por la Historia de Chile a través del análisis de las políticas implementadas por los diferentes gobiernos para la promoción y fomento de la actividad agrícola. En él, específicamente, se analizaron las políticas agropecuarias ejecutadas entre el período post depresión de los años 30 hasta el quiebre de la democracia en 1973.

En el presente artículo, se examinarán las estrategias económicas seguidas por la dictadura, con énfasis – naturalmente – en las agrícolas.

2.5.- El Período Militar:

La crisis económica de 1982 divide las políticas económicas del gobierno militar en 2 períodos como se vio antes.

a) El Período Ortodoxo: de 1973 a la Crisis de 1982:

a.1) Políticas Macroeconómicas:

Los mayores esfuerzos en este momento se orientaron a frenar la hiper inflación que se había heredado del período anterior y a lograr -lo más rápidamente posible- una liberalización total de la economía. Para conseguir ambos objetivos se aplicó la terapia de shock propuesta por Milton Friedmann en su visita a Chile en 1975. Por ello, este es un período de fuertes cambios estructurales se utilizan las últimas teorías económicas liberales en un “laboratorio social prácticamente sin roces”, al aplicarse con plena dictadura y sin tener que enfrentar movimientos sociales. Se liberan todos los precios, se liberalizan también las tarifas y otras restricciones a las importaciones son liberadas y los costes a la importación son reducidas a un 10%. En política cambiaria se vuelve a un sistema más libre, produciendo una devaluación inicial de 235%; se reducen los 6 tipos de cambio que existían en el gobierno anterior a 3, los que se llevan a un tipo de cambio en 1976. Luego, en 1979 se fija el tipo de cambio a fin de ayudar a bajar la inflación, pero esta política debe ser cambiada en 1981 cuando se produce - entre otras razones por la fijación del tipo de cambio- una crisis de fuerte magnitud en la balanza de pagos. También se procede a privatizar buena parte de las empresas estatales generadas en el período anterior (fueron 394 de un total de 464 empresas que existían en 1973). Asimismo, en este período se aprueba una nueva constitución que genera un Banco Central independiente.

a.2) Políticas Agrícolas:

Durante este período se siguió estrechamente las políticas macro. Los principales objetivos eran lograr la liberalización de los mercados agrícolas; reducir el rol del Estado en el sector y dar plenas garantías a la propiedad privada en la agricultura. Tal vez la única política netamente orientada al sector fue la regularización total del sector reformado. Así, las tierras expropiadas o bien fueron distribuidas en parcelas individuales a los ex trabajadores agrícolas de los predios, devueltas a sus antiguos dueños, licitadas a inversores privados o transferidas a las fuerzas armadas. Hacia 1979 este proceso se completó y cerca de 30% de las tierras expropiadas, fundamentalmente en el período 1970-73 fueron devueltas a sus ex propietarios, otro tercio de difícil división fueron licitadas y el tercio restante se entregó a los campesinos.

Mientras esto sucedía, la reducción de la acción del Estado y los altos intereses que regían en los mercados crediticios liberalizados (algunos años llegando a 60% real anual) significó que los beneficiarios del proceso no tuvieran los apoyos necesarios para poder producir eficientemente y muchos de ellos debieron vender sus predios a muy bajos precios. Así, a mediados de los 80 se estimó que cerca del 50% de los beneficiarios de la reforma agraria habían vendido sus tierras, no obstante los esfuerzos desarrollados por ONGs que se fueron creando en este período para apoyar a estos campesinos y que eran ligadas a la Iglesia Católica o a otros movimientos sociales que buscaban darles apoyo.

El único elemento de política sectorial que se implementó en este periodo fue la creación del DL 701 que generó -el hasta hoy vigente- subsidio a la forestación artificial que permite cubrir el 75% de los costos de la plantación forestal en terrenos con este potencial, los cuales también quedaron libres de contribuciones de bienes raíces, con lo que se generó una fuerte inversión en plantaciones, en especial, por parte de las empresas procesadoras de maderas y productoras de pulpa y papel.

Como resultado de la falta de una real política sectorial, el sector respondió en forma bastante errática. El crecimiento productivo entre 1974 y 1984 volvió al lento crecimiento de 2% anual del período 1930-1960, mostrando grandes diferencias dentro del sector y entre regiones. Así, mientras las plantaciones de frutales aumentan entre 8 y 10% anual, como respuesta a las fuertes devaluaciones ocurridas y los cambios en la demanda mundial por frutas y hortalizas, la producción ganadera crece escasamente en este período por la fuerte baja en la demanda interna debido a los ajustes macroeconómicos y el fuerte desempleo prevaleciente. A la vez, en los primeros años los cultivos anuales crecieron en forma rápida (probablemente debido a las mejores condiciones vigentes para la propiedad privada), pero al fijarse el tipo de cambio en 1979, comienzan a caer debido a la apreciación del peso.

Finalmente, en este período se redujo significativamente el empleo en el sector público agrícola (SPA). De hecho, en 1976 se privatizó el servicio de extensión que proveía el Estado, traspasando a los antiguos funcionarios públicos que lo otorgaban, un crédito especial para generar firmas consultoras que dieran este servicio. Se creó un subsidio para cubrir el 80% de su costo y se esperaba que los pequeños agricultores que recibían este servicio pagaran el 20% restante, cosa que ha sucedido en muy pocos casos hasta el día de hoy.

b) El Período Pragmático: 1983-1989:

b.1) Las Políticas Macroeconómicas:

Luego de la crisis de 1982-83, que produjo una caída del 14% en PIB de 1982 y de 0.7% al año siguiente, la economía del país se recuperó rápidamente a partir de 1984, al 6% anual, y el sector agrícola lideró la recuperación con un crecimiento del 7% anual entre 1983 y 1988, seguido de cerca por otros rubros comerciables como la minería, la producción forestal, la pesca y la industria procesadora recursos naturales. Ello fue el resultado de la introducción un marco de políticas económicas más pragmático tanto a nivel macro como sectorial, donde se volvió a generar una política específica para él. Muy importante en este aspecto fue la reintroducción de una política de tipo de cambio programado. Se estableció una “flotación sucia del dólar”, en que el Banco Central fijaba una banda dentro de la cual operaba la oferta y demanda de mercado, pero en que el Banco intervenía comprando o vendiendo divisas dentro de la banda, la cual se reajustaba por la diferencia entre la tasa de inflación interna y externa. En efecto, el precio del dólar prácticamente se duplicó entre 1981 y 1987. Esto devolvió la rentabilidad en forma importante al sector agropecuario. Al principio de este período también se incrementó la tarifa de importación del 10% al 30%, la cual luego se bajó al 11%.

Dado que la crisis se originó por un sobre endeudamiento del sector privado, el sector público, presionado por la comunidad financiera internacional, tuvo que asumir parte del pago de la deuda privada de los principales bancos para que el flujo de fondos externos se reanudara. También tuvo que desarrollar reglas de financiamiento interno más exigentes. Si bien estas medidas permitieron que la economía despegara nuevamente, el alto costo que significó para el país asumir esta deuda privada e intervenir y normalizar la posición de activos del sistema bancario nacional, se tradujo en que el país aún esté pagando estos costos y ha impedido que el Banco Central tome una posición más activa en el mercado de divisas, siendo que el Estado aún le debe unos US\$ 6.600 millones debido al rescate de 1983.

b.2) Política Agropecuaria:

En esta etapa se estableció una política agropecuaria realmente activa cuyos principales elementos fueron los siguientes:

- (i) *Bandas de precios:* se instauraron para los principales rubros sustituidores de importaciones del sector. Inicialmente operaron para el trigo, el maíz, el arroz, las oleaginosas y la remolacha azucarera. Luego se discontinuó para el maíz y el arroz, manteniéndose para el resto. El sistema permitía que se siguiera la tendencia de largo plazo de precios internacionales pero impidiendo que les afectaran las variaciones diarias de éstos. (ver caja 2).
- (ii) *Créditos agrícolas especiales:* también como resultado de la prevalencia de las políticas macroeconómicas sobre las agrícolas, todos los créditos especiales para la agricultura habían sido abolidos. Pero en este período se retomaron los créditos agrícolas usando al Banco del Estado y utilizando los créditos a los campesinos por parte de INDAP, con tasas de interés de 7% real y con repagos acordes con los tiempos de la producción agrícola. También se incluyeron créditos de inversión refinanciados por el BID y Banco Mundial.
- (iii) *Asistencia Técnica:* también el gobierno implementó un fuerte programa de asistencia técnica predial que incluyó, además del INDAP para los pequeños agricultores, al INIA. En este caso, se les otorgó a los medianos propietarios y la asistencia se hacía a un conjunto de agricultores

- organizados en Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT) donde, con el apoyo de investigadores del INIA, un productor mostraba los avances tecnológicos que había logrado y luego los otros miembros del grupo iban exponiendo sus logros a los agricultores de la colectividad.
- (iv) *Otras políticas:* Otras medidas implementadas fueron la creación de un subsidio a las obras de riego privadas intra y extra-prediales, mediante concursos públicos en que los productores presentaban sus proyectos y recibían del Estado un subsidio que podía alcanzar hasta un 75% del costo. A la vez, se relanzó la empresa estatal que procesaba la azúcar de remolacha, la Industria Azucarera Nacional (IANSA) que retomó su programa de agricultura de contrato y que reforzó fuertemente la producción agrícola en la zona sur y centro-sur del país.

El resultado de este paquete de medidas fue que el sector lideró la recuperación económica del país creciendo al 7% anual entre 1983 y 1989. Las importaciones agrícolas cayeron de un máximo de US \$ 900 millones en 1981 a US\$ 270 millones en 1989 y, debido a esta revitalización y la aún demanda interna deprimida por la crisis (el consumo de la mayoría de los alimentos estaba bajo los niveles de 1971) se logró auto-suficiencia en muchos productos básicos como trigo, maíz, leche y productos cárneos. El empleo sectorial creció en un 30% entre 1982 y 1989 y los rendimientos de los cultivos tradicionales se incrementaron fuertemente. Así, el trigo que normalmente tenía rindes de 1.5-1.7 toneladas por hectárea, subió a 3.3 toneladas en 1989; los del maíz prácticamente se duplicaron en el período, pasando de 3.5 toneladas a 7.3 toneladas por hectárea.

Caja 2: El Sistema de Bandas de Precios:

El sistema de bandas de precios fijaba un valor mínimo y uno máximo de entrada para productos a ser importados. Si el precio de entrada era menor al mínimo, se le aplicaba una tarifa variable que igualara dicho precio con el piso de la banda. Si el precio de entrada fuera mayor que el techo de la banda, entonces se reducirán las tarifas de importación existentes hasta que el precio de entrada coincida con el techo de la banda. Si esto no era suficiente, entonces un subsidio a la importación tendría que ser aplicado, pero ello no sucedió nunca. Entre estos límites el mercado operaba libremente.

El piso y el techo eran fijados mediante un ordenamiento de los precios internacionales de los productos en los últimos 60 meses, comenzando con los más altos y terminando con los más bajos. Luego los 15 precios máximos eran eliminados, dejando al 16° como el techo de la banda y los 15 menores precios también eran descartados, dejando al 45° precio como el piso de la banda. Cada año se eliminaba el primer año de la serie anterior y se incorporaba el nuevo año. El sistema fue fijado por ley, para eliminar las presiones políticas que se podrían generar en cada período que se fijara la banda. Este sistema tuvo que ser eliminado en el período presidencial 2000-2006 por un reclamo del gobierno argentino presentado a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la que Chile perdió el juicio, no obstante que este sistema había sido propuesto por un célebre economista Norteamericano.

- (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.](#)