

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

Maximiliano Cox (1)

14/05/2012
Política Sectorial
Evaluación de Políticas
Agropecuarias en Chile
1958-2005. Parte III

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

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

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.

En los informes de Asuntos Públicos N° 959 y 961 se han examinado las políticas implementadas por los diferentes gobiernos para la promoción y fomento de la actividad agrícola desde el período post depresión de los años 30 hasta las estrategias en esta materia seguidas en dictadura. Con el presente artículo se iniciará la revisión de lo realizado por los gobiernos democráticos para definir una política - económica y agrícola- de desarrollo futura.

2.6.- El Período Democrático desde 1990:

2.6.1.- El Primer Gobierno Democrático 1990-94 (2):

a) Políticas Macroeconómicas:

Muchas de las políticas implementadas en el período pragmático del gobierno militar se mantuvieron, en especial la apertura al comercio exterior y la fuerte disciplina fiscal. Este fue un gran cambio frente a lo que sucedía antes, cuando cada gobierno realizaba fuertes cambios en las políticas implementadas por la administración anterior. Así este gobierno estableció la estrategia de desarrollo futura en una forma cooperativa que incluyó negociaciones con los partidos de oposición, con lo cual fijó los marcos políticos, sociales y económicos para el futuro. En el primer año hubo que ajustar la demanda interna que se había expandido fuertemente durante los últimos meses del gobierno militar, por lo que el gasto público se expandió lentamente, no obstante la necesidad de aumentarlo para poder atacar el problema de la alta pobreza que existía en el país fruto de las políticas del gobierno anterior. Para permitir que esto sucediese se acordó una reforma tributaria con los partidos de la oposición. Los mayores ingresos públicos que resultaron de esta reforma se gastaron principalmente en expandir el fuertemente deprimido gasto social, en especial en salud y educación. Otra prioridad del nuevo gobierno democrático fue la infraestructura, donde no sólo se creció el gasto público en este ítem, sino también se aprobó una nueva legislación que permitió que entrara inversión privada en forma masiva para la construcción de carreteras; en su operación; en telecomunicaciones; generación de energía, etc.

Otros cambios importantes ocurrieron en el ámbito de la inversión extranjera, ella experimentó un fuerte incremento como resultado de la mantención de las políticas económicas exitosas ya existentes y por la introducción de un sistema democrático estable. Pero esto fue un factor mixto, ya que provocó también una fuerte apreciación del peso (16% entre 1990 y 1994). Aun cuando esta apreciación no frenó mayormente la expansión del sector exportador, sí afectó la rentabilidad de la producción agropecuaria.

La forma en que se focalizaron los gastos y acciones públicas y el crecimiento económico que generó este nuevo gobierno, explican la baja en la tasa de pobreza absoluta. Esto fue logrado no a costa de la inversión, la cual aumentó del 18% del PIB durante el gobierno militar al 24% durante este gobierno. Así, el nuevo gobierno democrático mantuvo los aspectos de la política económica del gobierno anterior que habían demostrado su eficacia, introduciendo cambios para mejorar la distribución de los frutos del crecimiento.

b) Políticas Agrícolas:

De acuerdo con este nuevo marco, la política agrícola del gobierno entrante indicó 3 objetivos principales:

- (i) Mantener y mejorar el dinamismo de la producción agropecuaria;
- (ii) Proteger los recursos naturales y revertir el proceso de deterioro que ocurrió por la incontrolada expansión de las actividades económicas; y
- (iii) Promover activamente la inserción de los pequeños agricultores en la agricultura moderna y combatir la pobreza rural.

De estos tres objetivos, el tercero era el prioritario y el más difícil de lograr, ya que el sector agrícola chileno comparte con América Latina una estructura agrícola dual. El sector de pequeña agricultura, o Agricultura Familiar Campesina (AFC) producía un 25-30 % de la producción agropecuaria total, pero representaba el 70% de todos los productores agrícolas, contando con alrededor de un tercio de la superficie agrícola total. Ellos poseen una mayor proporción de los productos agrícolas tradicionales (trigo, papas, leguminosas) y de la ganadería, pero una proporción mucho menor del sector frutícola o vinífero. Se tienden a concentrar en las tierras marginales como el secano costero; la pre cordillera y en sur del país. Por lo que además de su marginación social tradicional, ellos poseen una base de recursos naturales más escasa y de menor calidad que el sector comercial.

Estos 3 objetivos principales dieron el marco a las políticas y programas implementados por el gobierno:

Dinamismo Productivo: al instalarse el nuevo gobierno era claro que las fuentes de incremento productivo estaban llegando a su tope. Los cultivos tradicionales y los productos ganaderos se acercaban al límite de la demanda interna y las frutas de exportación estaban enfrentando fuerte competencia de otros países exportadores, teniendo que resistir fuertes caídas en su rentabilidad, frente a los altos niveles obtenidos en los 80. La estrategia seguida para encarar estos desafíos fue intentar expandir la demanda por estos productos, para poder mejorar la capacidad para una respuesta desde el lado de la oferta.

La demanda interna para los productos alimenticios se incrementó fuertemente durante este período, como consecuencia de las diversas políticas redistributivas implementadas, entre las que fue de gran importancia el incremento en el ingreso mínimo de los trabajadores, así como el fuerte crecimiento económico experimentado por el país que hizo aumentar de manera significativa los salarios reales.

También fue gravitante el mejoramiento de las condiciones de comercialización interna, donde la acción de la Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA), organismo para-estatal existente que actuó fundamentalmente por presencia en el mercado del trigo (y algunas veces en otros cereales), previniendo las prácticas oligopólicas del sector molinero, que había provocado grandes problemas en el pasado.

Otra acción de gran importancia para aumentar la producción sectorial fue el relanzamiento del desarrollo del riego. La principal ventaja de Chile en la producción agrícola viene de su clima mediterráneo. Para explotarlo plenamente, el riego es indispensable, por ello el gobierno puso un gran énfasis en reiniciar la

construcción de obras mayores de riego por el Estado (ninguna había sido iniciada durante el gobierno anterior) y en asistir a los agricultores para la rehabilitación y expansión de los esquemas existentes, con el propósito de generar proyectos de construcción de nuevos proyectos de tamaño mediano. También se le dio un nuevo impulso a los subsidios existentes para promover el mejoramiento del riego predial de pequeños proyectos instalados en el gobierno anterior y que en este gobierno se amplió a los pequeños productores, apoyados por INDAP mediante licitaciones especiales para los pequeños productores para financiar la elaboración de los programas a ser presentados por ellos y donde no se incluía, como elemento de decisión en la licitación, la contribución del productor en el proyecto final. Este esfuerzo significó la inversión de US\$ 500 millones (calculados al año 2000, cuando fueron finalizados todos los proyectos ejecutados). Estos impulsos significaron un fuerte incremento en las tecnologías de riego, concentrándose fuertemente en la expansión del riego por goteo, así como en el manejo computacional de estos proyectos por parte del agricultor.

Del mismo modo, para mejorar la respuesta de la oferta agrícola se realizó un ambicioso plan apoyado por el BID para optimizar la capacidad investigativa del INIA, priorizando la investigación adaptativa de sistemas agropecuarios de los pequeños agricultores en terrenos de secano, también el proyecto se orientó a fortalecer las capacidades del servicio encargado de los controles sanitarios en la agricultura nacional, reforzando el accionar del SAG y para robustecer las capacidades de la ODEPA, renombrada Oficina de Estudios y Políticas, en especial en el área de recopilación de información, fuertemente reducida durante el gobierno militar.

En el Frente Externo: Chile se hizo miembro del grupo Cairns que buscaba reducir las trabas agrícolas impuestas por los países desarrollados en las negociaciones lideradas primero por el GATT y luego por su reemplazante la OMC. Además se buscó establecer tratados de libre comercio, empezando por varios países latinoamericanos aprovechando el mejor clima internacional que generó el restablecimiento de la democracia, siendo el más importante el que se logró con México.

Al mismo tiempo se realizó una ofensiva para abrir los mercados asiáticos para los productos agrícolas chilenos basado en las condiciones sanitarias excepcionales que tenía el país. Así se logró que tanto Japón como Taiwán aceptaran la propuesta del gobierno de que se reconociera al país como poseedor de zonas libres de mosca de la fruta, en lugar de englobar al país en su totalidad (hasta ese momento se consideraba como "afecto a la mosca" ya que ella existía en el valle de Azapa, no obstante que estaba separada del resto del país, donde se producía la fruta de exportación, por un desierto más seco del mundo y por una distancia de sobre 1.000 kms.) Esto generó, entre los años 1994 y 2000, un efecto dominó que consiguió incluir a otros países: China, Corea del Sur y las Filipinas.

Conservación de Recursos Naturales: Dado que en esta área se había hecho muy poco en el pasado, el mayor esfuerzo se dirigió a establecer nuevas normas y legislaciones sobre polución máxima del aire y del agua. Fuertes conflictos surgieron con el sector minero, el mayor contaminante de estos recursos en las zonas rurales. También se generó legislación para regular la explotación de los bosques nativos y para transferir tierra de la explotación agrícola a usos urbanos, dos áreas donde los intereses comerciales privados eran muy fuertes y se oponían enérgicamente a cualquier regulación. En el caso del bosque nativo, además se hizo un catastro que permitió determinar que el país contaba con 13,3 millones de hectáreas, muy por sobre lo que se pensaba que había luego que durante el período anterior se había sido explotado para obtener chips de madera para ser exportados. Finalmente se logró aprobar en la Cámara de Diputados una ley elaborada por el gobierno para subsidiar la explotación sustentable del bosque nativo, sin embargo ella fue aprobada por el Senado recién a fines del año 2007.

Políticas de Apoyo a la AFC: En esta área el nuevo gobierno orientó sus acciones a incrementar y mejorar los programas que tenía el Estado en apoyo de este sector (asistencia técnica y crédito) y a agregar nuevos programas.

En el programa de asistencia técnica, se abrieron las oportunidades para que pudieran participar las ONGs creadas durante el gobierno militar para apoyar a los campesinos que habían sido abandonados y a cooperativas y organizaciones de pequeños agricultores y ligaron a los que daban la asistencia técnica con INIA. Al mismo tiempo, se incluyeron a los beneficiarios en la evaluación periódica de quienes otorgaban la asistencia técnica y se cambió la modalidad de asistencia individual a asistencia grupal. Los beneficiarios del programa casi se duplicaron en los 4 años, pasando de los 26.000 que se atendían en 1989 a 51.000 en 1994, pero aún representaba cerca del 20% de la población de la AFC.

En el programa crediticio, se hicieron esfuerzos para aumentar la cobertura de los distintos planes, tratando de llegar a los más pequeños no cubiertos anteriormente y se inició un programa de graduación de los productores AFC mejor posicionados tratando de transferirlos a la banca comercial.

Los créditos otorgados por INDAP en este período subieron de 47.600 beneficiarios en 1989 a 72.000 en 1993. También una serie de nuevos programas de apoyo a la AFC fueron implementados, incluyendo uno de titulación de predios de la AFC que llegó -en el período- a 50.000 pequeños productores. Además, se incorporó a los pequeños productores al programa de subsidio a la forestación, lo que benefició a 27.000 hectáreas, hubo también una serie de apoyos a la comercialización, algunos que usaron a las asociaciones de AFC para actuar como compradores de COTRISA, ofreciendo los precios de mercado que permitan las bandas de precios, para prevenir la explotación de los intermediarios en zonas de concentración de AFC.

Otros programas de INDAP desarrollados por este gobierno otorgaban asistencia especial, incluyendo fondos de inversión para el procesamiento y comercialización en grupo de sus productos a través de cooperativas u otras formas de comercialización en grupos lo que les permitiría llegar a mejores precios de sus productos. Un interesante programa en esta línea fue la iniciación de vínculos de los pequeños productores con plantas agroindustriales, siguiendo el esquema de agricultura de contratos, donde INDAP canalizaría los programas de asistencia técnica y créditos, a través de las plantas agroindustriales que firmarían contratos seguros al momento de la siembra, fijando un precio de compra justo.

Pero, tal vez, el programa nuevo más exitoso fue la inclusión de la AFC en el subsidio a las obras de riego que estableció el gobierno anterior y que había sido monopolizado por el sector de propietarios medianos y grandes, pues los subsidios eran adjudicados en un sistema de licitación en que el aporte del propietario recibía puntos adicionales en el concurso. Esto fue cambiado separando las licitaciones para la AFC de las para propietarios medianos y grandes, otorgando -además- financiamiento para pagar los estudios y ejecutar las obras antes de recibir el subsidio. Esto provocó una fuerte demanda de este sector, lo que llevó a que en este período se beneficiaran cerca de 130.000 con este nuevo esquema.

Todos estos programas tenían un fuerte énfasis en favor de las organizaciones de la AFC. Como resultado, el número de éstas favorecidas por los nuevos programas casi se duplicó y sus actividades se expandieron fuertemente.

Por otra parte, se realizaron programas de desarrollo de áreas en conjunto con las municipalidades donde se concentraba la pobreza rural. Bajo estos programas se dedicaron fondos especiales, incluyendo subsidios y fondos de crédito, para financiar actividades productivas identificadas e implementadas por los propios beneficiarios, los que sirvieron como una instancia de prueba de nuevas formas para combatir la pobreza rural. Así, se ejecutaron dos programas de desarrollo de áreas financiados con ayuda de los gobiernos de España y de Holanda en la IX Región, la que concentraba los mayores índices de AFC más pobres; de campesinos e indígenas. Los beneficiarios identificaron las principales inversiones a ser desarrolladas por el programa y luego fueron evaluadas técnicamente. Además se hicieron los primeros contactos con FIDA y el Banco Mundial para seguir este mismo enfoque en otras zonas de concentración de pobreza rural, planes que fueron implementados por el gobierno siguiente.

Otro esfuerzo significativo fue la fuerte incorporación de las mujeres rurales en los programas de desarrollo productivo de INDAP mediante la firma de un convenio con el Programa de Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), también creada en este gobierno. Mientras en 1990 sólo 11.000 mujeres fueron asistidas, en 1993 estas aumentaron a 45.000, de las cuales 34.000 recibieron asistencia técnica, otras 7.000 recibieron capacitación, 8.300 tuvieron también acceso a créditos representando un 13% de todos los beneficiarios de crédito de ese período. También se creó un programa para apoyar a los jóvenes rurales a convertirse en emprendedores y que entrenó a unos 700 microempresarios.

Asimismo, este gobierno hizo un esfuerzo para otorgar servicios sociales, que hasta 1990 casi no llegaban a las zonas rurales. Se puso gran energía para mejorar la cobertura y calidad de la educación y la salud en estas zonas y los subsidios de vivienda fueron más del doble de los otorgados anteriormente. Un esfuerzo similar se realizó en el incremento de la inversión en caminos y agua potable rurales. Como resultado de lo anterior la incidencia de la pobreza rural disminuyó por un total de 200.000 habitantes rurales, dejando a un 34% de la población rural bajo la línea de pobreza en 1992, cifra que en 1978 alcanzaba al 52%. Sin embargo, aún era mayor al 28% que estaba en esta condición en 1970.

Resultados Productivos: La producción agropecuaria total creció entre 1989 y 1993 al 5.1% anual, mostrando un menor crecimiento que el logrado después de la crisis de 1982, pero aún un buen ritmo de crecimiento. Sin embargo, dentro del sector hubo un desarrollo irregular, donde el vino, la producción forestal y lechera mostraron incrementos importantes, mientras que los productos anuales menos competitivos (cereales y oleaginosas) y la producción ganadera de carne mostraron estancamiento o incluso disminución de producción.

Tres factores exógenos afectaron este desempeño. Primero, debido al fuerte incremento en la entrada de capitales externos, se produjo una constante apreciación del peso, lo cual afectó fuertemente la rentabilidad del sector agrícola. Luego, el crecimiento económico generado por el gobierno y la política consciente del gobierno por mejorar la distribución de ingresos, llevó a un aumento en los salarios reales, afectando los costos de la agricultura que es intensiva en trabajo. Finalmente, los precios internacionales de los productos anuales (principalmente el trigo, maíz y arroz) experimentaron una fuerte baja en 1992-93. Los productos que mostraron dinamismo fueron capaces de sobrepasar estos problemas debido tanto a mejores condiciones de los mercados externos; aumentos en la productividad y mejoras en las condiciones de mercado o a una mezcla de ambos. Debe señalarse que esto sucede en una tendencia continua de aumento en la productividad agropecuaria y aún en los deteriorados cultivos anuales, llegando el trigo a un rendimiento de 3.3 toneladas por hectárea, el maíz a 8.5 toneladas y la remolacha azucarera alcanzó un nivel sobre 50 toneladas, siendo estos rindes de los más altos del mundo.

Las exportaciones continuaron subiendo durante este período a una tasa de un 4% anual y el total de las exportaciones silvoagropecuarias alcanzaron en 1993 a US \$ 2.703 millones. Las exportaciones agroindustriales, en especial el vino, mostraron una expansión acelerada (42% por año). Las exportaciones totales de vino llegaron a US \$ 150 millones en 1993 y durante este período se produjo una fuerte modernización de esta industria junto con una diversificación de tipos y marcas de vino, como resultado de la mayor demanda externa y de inversiones externas. Por tanto -y no obstante el fuerte incremento en las importaciones agrícolas producto del incremento de la demanda interna producida por los mejoramientos en la distribución de ingresos y de la menor producción interna de estos rubros- la balanza de pagos del sector fue fuertemente positiva, llegando a unos US \$ 2.020 millones en 1993, desde los US \$ 1.500 millones de 1989.

-
- (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) Basado en el documento Políticas Agro-rurales 1990-94 de MINAGRI.