

Institute for the New Chile

21

22	24
----	----

0031-10-

AEC - 25

POLITICA ACTUAL Y DESARROLLO
AGRICOLA EN CHILE.

Teodoro Gajardo.

Wijnhaven 25.
2e verdieping.
3011 WH Rotterdam.
Phone: 010-122114.
The Netherlands.

MEC - 25

POLITICA ACTUAL Y DESARROLLO
AGRICOLA EN CHILE.

Teodoro Gajardo.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO PARA EL NUEVO CHILE:-

- ASO-1 - Alexis Guardia Basso. "Clases sociales y desarrollo capitalista".
- ARI-2 - Sergio Caballero. "Los problemas fronterizos de Chile".
- AID-3 - Edgardo Enríquez F. "Reflexiones sobre la educación en Chile".
- AEC-4 - Rodrigo Alvañay y Ximena Valdés. "Agricultura, agroindustria y comercialización de la producción alimenticia en Chile".
- AEC-5 - Oscar Catalán y Jorge Arrate. "Chile: la política económica del régimen militar y las nuevas formas de desarrollo en América latina".
- AEC-5N - Oscar Catalán y Jorge Arrate. "Chili: de ekonomische politiek van het militaire bewind en de nieuwe vormen van ontwikkeling in Latijns Amerika".
- AID-6 - Victor Barberis. "La ideología como poder material: la experiencia chilena".
- AID-6E - Victor Barberis. "Ideology as material power: the chilean experience".
- ASO-7 - Gerardo Ojeda Ebert. "El rol de la inmigración alemana en el proceso de formación de la nación chilena".
- AIN-8 - Helia Henríquez. "Democratización, relaciones laborales e inmovilismo del poder judicial".
- ASO-9 - Alexis Guardia. "Clases sociales y subdesarrollo capitalista en Chile".
- AIN-10 - Jorge Arrate. "Seguridad Nacional y política democrática".
- AEC-11 - Silvia Hernández. "Panorama y perspectivas del campo chileno en 1978".
- AIN-12 - Helia Henríquez. "Bases para un estudio del poder judicial como núcleo de poder y elaborador de ideología".
- AIN-13 - Carlos Bau. "Instituciones armadas y Estado democrático".
- ARI-14 - Bosco Parra. "Aspectos del militarismo contemporáneo".
- AIN-15 - Gonzalo y Santiago Bulnes. "El poder de Pinochet".
- AIN-16 - Sergio Poblete. "Algunos apuntes sobre la historia de las fuerzas armadas chilenas".
- AIN-17 - Jorge Tapia Valdés. "La doctrina de la "seguridad nacional" y el rol político de las fuerzas armadas".
- ARI-18 - Luis Jerez Ramírez. "Los problemas fronterizos de Chile y las Fuerzas Armadas".
- AIN-19 - Jorge Tapia Valdés. "Civilismo y militarismo el legado de O'Higgins y Portales".
- AIN-20 - Jorge Tapia Valdés. "Constitución y doctrina de la seguridad nacional. El proyecto de Pinochet".
- AIN-21 - Alejandro Artucio. "Análisis comparativo de los regímenes militares de Argentina, Chile y Uruguay".

- AEC-22 - Stephany Griffith-Jones. "Una evaluación crítica de la política financiera y de corto plazo de la Unidad Popular chilena".
- AEC-23 - Rosa Antúnez. "Indicador energético del desarrollo económico chileno en el período 1970-1977".
- AIH-24 - Jorge Tapia. "Relaciones entre Congreso Nacional y poder ejecutivo y su impacto sobre el Estado de Derecho: Chile 1970-1973".

(:) Las opiniones de los autores no comprometen al Instituto para el Nuevo Chile como Institución.-

Teodoro Gajardo, Ingeniero Agrónomo, actualmente residente en París. Hasta 1973 desempeñó funciones directivas en organismos estatales relacionados con la agricultura y la pesca y cumplió tareas docentes en la Universidad de Chile y otros Institutos. Actualmente es investigador asociado del INC.

Autorizada la reproducción indicando la fuente.

INDICE.

I. INTRODUCCION.

II. POLITICA AGRARIA ACTUAL.

1. OFERTA.

1.1. Producción Agropecuaria nacional.

1.1.1. Factores de la producción.

1.1.2. Organización institucional.

1.2. Las importaciones.

2. DEMANDA.

2.1. Las exportaciones.

3. CONCLUSIONES.

III. POLITICA AGRICOLA Y PESQUERA EN UN MARCO DE
DESARROLLO DEMOCRATICO.

1. EL MODELO.

1.1. Los supuestos.

1.2. El funcionamiento.

1.3. Las limitaciones.

1.4. Los efectos.

2. BASES PARA UNA POLITICA INTEGRADA DEL
SECTOR AGRICOLA Y PESQUERO.

2.1. Los organismos para su implementación.

2.1.1. Conservación de los organismos actuales.

2.1.2. Creación de un nuevo organismo.

2.2. Bases para una política integrada.

I. INTRODUCCION.

I. INTRODUCCION.

Un análisis de la política agraria actual en Chile, es más o menos coincidente respecto a sus consecuencias mirado desde diferentes puntos de vista. Sin embargo, donde el análisis se empieza a disociar es en la proposición de alternativas a futuro, pensando en la democratización del país y en que las personas empiezan a enfatizar diversos aspectos que finalmente señalan el camino de desarrollo para cada una de ellas.

El desarrollo del sector agrícola es bastante complejo en el caso de los países del tercer mundo, especialmente en el caso de Chile que ha sufrido recientemente cambios de importancia en la conducción política y por tanto ha generado un modelo general de desarrollo diametralmente opuesto a la tendencia seguida por el país hasta 1973. De una economía con tendencia creciente y rápida hacia la socialización, se pasa en poco tiempo a una en que el sector privado es la médula con la consecuente concentración en los medios de producción y en el ingreso, una vuelta al pasado en que se restituye el poder de un grupo determinado, que finalmente son los que aprovechan los beneficios del desarrollo. Volver nuevamente a encontrar el camino para una sociedad más justa, presentará ahora limitaciones importantes, pues no es fácil restablecer la organización institucional del país tan fuertemente quebrantada. La experiencia obtenida hasta ahora con el gobierno militar, ha demostrado que existían varias trabas, convencionales o no, que en el futuro deberán abordarse de otra manera.

En el presente trabajo se plantea una alternativa para el desarrollo del país, o mejor sin llegar a tal pretensión, una alternativa para contribuir al desarrollo nacional en un marco de referencia democrático. El planteamiento no es nuevo y aunque no ha habido presentaciones formales, las ideas ya existen desde hace tiempo.

El sector agrícola como tal, parece en este momento estar en un punto de relativa neutralidad en cuanto a su aporte al desarrollo nacional. El establecimiento de una estructura agraria capitalista, aparte de dejar sin efecto el proceso de reforma agraria, limita seriamente las posibilidades de otras reformas con cambios estructurales en el sector, básicos para su desarrollo. Al menos no parece en el corto ni mediano plazo factible, la idea de insistir en una reforma agraria, ni menos con la característica que tuvo la chilena. Considerando los otros sectores tradicionales de la economía nacional como de relativa elasticidad al desarrollo, por la estrechez del mercado interno y por la dependencia externa que impone el modelo económico impuesto, se piensa que el sector pesquero, aún incipiente pero de gran potencial de expansión, podría desempeñar un papel importante en el futuro democrático de Chile. Tal vez sea este el momento preciso para lanzar una política de desarrollo de los recursos marítimos, una política agresiva, cuyos resultados impongan la presencia del sector pesquero en la economía nacional.

No se trata de olvidar al sector agrícola y comenzar con lo nuevo, más bien, coordinar una política de desarrollo de ambos sectores dentro de las

limitaciones existentes, que tiendan a la solución de los problemas nacionales. La factibilidad de una alternativa como esta, pasa a constituirse en lo fundamental, de otra manera puede caerse en la búsqueda de alternativas vacías que desembocan necesariamente en las estructurales y que no es posible determinar ahora si son o no posibles.

II. POLITICA AGRARIA ACTUAL.

II. POLITICA AGRARIA ACTUAL.

La política agraria de la Junta Militar, está estructurada sobre el objetivo de hacer una agricultura privada, de libre competencia y eficiente, basada en el principio de las ventajas comparativas, objetivo que obedece al objetivo general establecido para el país a partir del 11 de septiembre de 1973.

Las medidas de política para el sector agrícola, son perfectamente consistentes con el objetivo perseguido, pero se han producido una serie de consecuencias resultantes que han cambiado fundamentalmente las relaciones técnicas y sociales de producción. Concebido el modelo de desarrollo como uno en que el sector privado pasa a ser el motor, el capital se convierte en la variable fundamental, desestimándose el nivel de empleo, que en dicho modelo se supone resuelto una vez que empieza la fase de desarrollo acelerado. La distribución del ingreso a su vez, dista de ser equitativa y explícitamente se propende a su concentración para fortalecer el capital que posteriormente deberá dar el impulso al desarrollo. Las propias divergencias en el seno del gobierno militar respecto del "costo social" en un modelo de esta naturaleza, que evidentemente alcanza también al sector agrícola, demuestra su falta de capacidad para resolver los problemas de empleo e ingresos de una gran parte de la población, que de esta manera queda marginada de los beneficios del desarrollo.

Las principales medidas implementadas por el gobierno actual, para el sector agrícola, pueden resumirse como sigue:

- Detención del proceso de reforma agraria y devolución de tierras a sus antiguos propietarios.
- Mercado de tierras sin ningún tipo de restricción.
- Libertad de precios para los productos agrícolas y nivelación con los precios internacionales.
- Libertad de importaciones y exportaciones.
- Financiamiento dirigido hacia un sector particular de productores.
- Disolución de todas las organizaciones campesinas que pudieran afectar la política emprendida.
- Fuerte impulso a la producción de productos exportables.
- Traspaso de la agroindustria al sector privado.

En este resumen de medidas, se aprecia una clara tendencia al fortalecimiento de los productores agrícolas de mayores recursos, que deberían ser los que en forma eficiente, respondan a los requerimientos de la demanda interna y externa. Al mismo tiempo se aprecia una tendencia clara también, a la concentración del ingreso, al desempleo y a una marginación de una gran cantidad de productores del proceso de producción, si no es sólo para autoconsumo.

En lo que sigue de esta parte, se hace un análisis de la política agraria actual en Chile, siguiendo la ecuación de equilibrio entre oferta y demanda del sector.

1. OFERTA.

1.1. Producción Agropecuaria Nacional.

La producción agropecuaria nacional, depende de los factores de la producción, tierra, trabajo y capital, que determinan las relaciones técnicas de producción, de la organización institucional, que determina las relaciones sociales de producción, y de factores exógenos. Las medidas de política sólo pueden ser establecidas en relación a los factores de producción y la organización institucional.

Para los objetivos perseguidos por el gobierno militar, las políticas sobre la organización institucional son las fundamentales, pues sólo por medio de ellas es posible imprimir las características del modelo seleccionado. Se trata de afectar la estructura del sector agrícola y no la cantidad y calidad de los factores de la producción, aunque pueden ser medidas complementarias.

1.1.1. Factores de la producción.

En términos genéricos están constituidos por la tierra, el trabajo y el capital, cada uno de ellos contribuyendo al proceso de producción de acuerdo a ciertas relaciones técnicas determinadas por la función de producción. La cantidad y calidad de los factores de la producción combinados en ciertas proporciones, tecnología, determinan el volumen de producción. No existe actualmente en Chile una política específica sobre este aspecto, más bien aparecen como resultantes de otras medidas y que en todo caso son puntuales. Todo lo concerniente al desarrollo y uso

de insumos, queda en el marco general, a criterio del productor individual. Implícitamente existe un criterio de intensificación de la producción agropecuaria nacional, ante la imposibilidad de expandir la frontera agrícola del país 1/. No obstante, hay una gran posibilidad de expansión en el área forestal, cosa que está siendo implementada a través de medidas específicas por el actual gobierno. Este criterio implícito de intensificación, está refrendado por otras medidas como por ejemplo, la posibilidad de importar insumos y tecnología, y la libertad de precios y nivelación con los internacionales. Sin embargo, este criterio de intensificación es engañoso en el sentido que no necesariamente afecta en forma masiva a todos los productores. En primer lugar, la intensificación se dará en aquellos casos de productores capaces de absorber nueva tecnología y uso de insumos, que resultan ser los de mayores recursos y a la vez concentran la tierra de mejor calidad. En segundo lugar, se dará en aquellos productos con mercados amplios y remunerativos como es el caso de la fruta para exportación y que nuevamente resulta ser la de los productores dotados de mayores recursos. En tercer lugar, se dará para los productores que tengan acceso a las fuentes de financiamiento, que son los mismos y que coincide con la orientación de la producción establecida por el gobierno, bajo el principio de las ventajas comparativas.

1/ Franco Mesa, J. "Dimensiones de la Agricultura, Recursos Naturales y Estrategias de Desarrollo". Revista Mensaje, Santiago, mayo, 1978. El autor concluye que las tierras potencialmente arables alcanzan a 3,7 millones de hás., aún cuando los censos señalan una cifra cercana a los 5,5 millones de hás. Tomando en cuenta las rotaciones culturales, el autor llega a una área potencial de cultivos de 1.650.000 hás. al año, cifra apenas superior a la que tradicionalmente se cultiva.

Pero para otro tipo de productores, algunos medianos y los pequeños, no existen elementos adyacentes para la intensificación de su producción. Nada se ha establecido en términos de programas nacionales para pequeños productores, salvo acciones muy puntuales 1/. Incluso esta dualidad entre grandes productores "eficientes" y los demás, se plantea en términos mucho más taxativos. El D.L. N.2247 del 16 de junio de 1978, establece que "las propiedades en manos de la Corporación de la Reforma Agraria y que no pueden ser divididas en unidades familiares por ser de secano o tener otras serias limitaciones, se ofrecerán en primer término a los asentados que las trabajan y en caso que estos no se interesen o no cumplan los requisitos, serán rematadas o llevadas a licitación pública", lo que ha sido calificado como uno de los puntos positivos del año agrícola 1978 por el presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura 2/. Es decir, el criterio implícito de intensificación para una explotación eficiente va ligado al de concentración de la tierra y otros recursos.

Por otra parte hay cierto tipo de productos, algunos importantes como es el caso del trigo, en que la política adoptada de bandas de precios no ha significado un incentivo a la producción, no existiendo interés de los productores por intensificar el cultivo, ni mucho menos expandirlo. El mismo presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura señala este hecho como negativo para 1978 y agrega que traerá como consecuencia una sustitución de cultivos y una dependencia del extranjero 3/.

1/ INDAP entregó crédito y asistencia técnica a 149 minifundistas en la IX Región para lechería durante 1976 y 1977. Revista del Campo. El Mercurio. Santiago, 12 diciembre, 1978.

2/ La Tercera. Santiago, 28 diciembre, 1978.

3/ La Tercera. Santiago, 28 diciembre, 1978.

1.1.2. Organización institucional.

Los factores de la producción, tierra, trabajo y capital, deben estar disponibles en cantidad y calidad para su utilización en el proceso de producción agrícola. La organización institucional es el substrato de base sobre el cual se mueven los factores de producción, tanto temporal como geográficamente. La productividad y producción no depende solamente entonces de la función de producción 1/, sino además del modelo de organización institucional que permite la disponibilidad de los factores de la producción, expresados como insumos determinados, en el momento y lugar requerido.

Estas dos características, temporal y geográfica, son esenciales en el proceso de producción agrícola y derivan del ciclo de producción de esta actividad y de la dispersión de las unidades productoras respectivamente.

El modelo de organización institucional es determinante en el flujo de los factores de producción hacia grupos preestablecidos, de modo de cubrir los objetivos perseguidos. Esto es decir, que la organización institucional es el sistema por medio del cual, se pueden asignar los recursos para la producción y, cuya resultante se expresa en la distribución de los ingresos generados y la riqueza nacional.

Los elementos que pueden considerarse dentro de la organización institucional, corresponden a la

1/ Se entiende por función de producción a las distintas combinaciones posibles de los factores de producción que originan distintos niveles de producto, y cuyas productividades están determinadas por los niveles de tecnología empleados.

estructura agraria, mercado de trabajo, mercado financiero, infraestructura física, e investigación y tecnología. En conjunto son los responsables del resultado en la distribución en el ingreso y la riqueza del sector agrícola y parte de otros sectores.

La importancia de la organización institucional no debe en ningún caso ser disminuída. Es la expresión de políticas determinadas con un contenido ideológico que apuntan hacia un modelo de desarrollo económico. Es claro por ejemplo que la simple medida de aumentar la tasa de interés sobre el crédito agrícola, independientemente de la evaluación social sobre el impacto de la utilización de dicho crédito, trae como consecuencia una separación dicotómica entre los productores con capacidad de endeudamiento por sobre y por bajo la nueva tasa de interés. Aunque los productores con capacidad de endeudamiento a la nueva tasa de interés no son beneficiados directamente, pues deben pagar un crédito más caro, indiscutiblemente lo son en la medida que se elimina de la producción, disminuyendo la competencia, a los productores sin capacidad de endeudamiento a la nueva tasa. El ejemplo es un poco más complejo, pues en último término su efecto concentrador de ingresos estará determinado por la diferencia entre el beneficio resultante de la disminución de la competencia y el costo de la devolución del crédito, para el grupo que se desea favorecer. No obstante demuestra como es posible utilizar una medida de carácter institucional, en el uso y asignación de los recursos con un efecto consecuencial determinado.

El modelo de organización institucional es materia de diseño en las más altas esferas de decisión, pues su carácter ideológico-político no admite otras instancias inferiores.

a. Estructura agraria.

La estructura agraria es un elemento básico en el proceso de producción agrícola. Pero si su connotación es meramente técnico-productiva, no tiene mucho sentido, pues evidentemente está imbuída de un contenido principalmente ideológico que la sitúa en un plano social, económico y político. La reforma agraria es un tema desde mucho tiempo contemplado en los países menos desarrollados, incluso dentro de esquemas políticos liberales-conservadores. Alguna explicación tiene el compromiso de los países americanos, a través de la Carta de Punta del Este, de iniciar programas de reforma agraria como condición básica para recibir la ayuda de los Estados Unidos. Específicamente en Chile, la primera ley de reforma agraria se promulgo bajo el gobierno del presidente Alessandri. Estos hechos indican la necesidad de cambios en la estructura de tenencia de la tierra para acelerar el desarrollo del sector agrícola, pero también señalan la necesidad de satisfacer las aspiraciones de una gran cantidad de campesinos y trabajadores sin tierras con el fin de disminuir las presiones sociales generadas por el deseo de una mayor justicia social. No parece ser coincidencia que la Carta de Punta del Este fuera concluída apenas después del triunfo de la Revolución Cubana.

En Chile, desde la promulgación de la primera ley de reforma agraria hasta el 11 de septiembre de 1973, durante tres gobiernos de distinta ideología, se impusieron distintas medidas que afectaron cada vez en mayor grado la estructura agraria. No se pretende establecer aquí históricamente el proceso de reforma agraria chileno, pero se señalarán en forma muy simple los logros alcanzados en el plano social, económico y político.

En el plano social, la redistribución de la tierra que en su mayor parte ocurrió durante el gobierno del presidente Allende, quebró en primer lugar el nexo de dependencia entre el latifundista y el resto de la población agrícola 1/. Simultáneamente, el acceso a la tierra por parte de los que antes no la tenían o la tenían en pequeña proporción, determinó un status para ellos basado en el acceso al poder que otorga la tierra y en la participación de los beneficios del desarrollo nacional. Esta situación, daba inicio a una mayor igualdad social en que la relación patrón-obrero agrícola pasó a considerarse del pasado histórico en un proceso irreversible. Debe agregarse que en esta nueva situación, algunos de los beneficiarios de la reforma agraria sintiéndose participes en la posesión de la tierra y con acceso al poder, reaccionaron al estilo del antiguo patrón, tratando en algún grado de someter a sus hermanos de clase..Se requirieron varios esfuerzos, especialmente en la organización del trabajo de las nuevas unidades productivas, con el fin de sobrellevar estos problemas.

1/ Foxley, A., Aninat, E. y Arellano, J. P. "Redistribución del Patrimonio y Erradicación de la Pobreza". CEPLAN. Santiago, octubre, 1976.
En 1965, los predios mayores de 80 hás. de riego básico que alcanzaban a un 2 por ciento del total de predios del país, concentraban el 55,3 por ciento de la tierra, expresadas como H.R.B. En 1972, los mismos predios alcanzaban a 0,1 por ciento, con una concentración de 2,9 por ciento de la tierra. El sector reformado para el mismo año, constituía el 1,9 por ciento de los predios con 35,5 por ciento de la tierra, también expresada como H.R.B.

En el plano económico, la reforma agraria, cuya trascendencia por la velocidad de la redistribución de tierras se sitúa desde 1970 hasta 1973 1/, no presenta una situación clara. Mientras los minifundistas y pequeños propietarios no fueron afectados por el proceso, el sector reformado y los medianos propietarios se disputaron entonces en algún grado el poder político y económico 2/. Los múltiples problemas que tuvieron que enfrentar las unidades reformadas - Centros de Reforma Agraria, Comités Campesinos y Centros de Producción - en relación a su administración, incentivos, trabajo colectivo, etc, no permitieron que estas presentaran un éxito definido en cuanto a producción, productividad y empleo. El sector de medianos productores, reforzados por divisiones de antiguos latifundios, ya capitalizados y con altos niveles de tecnología, tomaron la vanguardia y fueron los que aprovecharon con mayores ventajas la situación 3/.

En el plano político, es evidente que se dio un gran paso. Se incorporó a una gran parte del sector agrícola a los beneficios del desarrollo nacional 4/. Si esta incorporación no era a la época completa y perfecta, la tendencia se mostraba como muy

1/ Caballero, L. and Silva, R. "The Reformed Units-Asentamientos, CERA and U.A.F.- in the Chilean Agriculture 1965-1975". Swedish University of Agriculture, Forestry and Veterinary Medicine. Uppsala, december, 1975.

En el periodo 1965-1970, 1408 predios expropiados con un total de 3.564.500 hás., beneficiaron a 20976 familias. Durante el periodo 1971-1973, se expropiaron 4401 predios con una superficie de 6.401.400 hás. que beneficiaron a 49024 familias.

2/ Caballero, L. and Silva, R. Ibid.

3/ Caballero, L. and Silva, R. Ibid.

4/ Caballero, L. and Silva, R. Ibid.

rápida con una politización progresiva del campesinado. Uno de los objetivos de la política agraria de la Unidad Popular, fue la "participación campesina en el proceso de cambios". Para esto aparecen los Consejos Campesinos, gestados desde la base, desde el nivel comunal hasta el nacional donde participan todos los campesinos, organizados o no organizados. Desafortunadamente la politización del campesinado no tuvo un carácter de uniformidad y a la época, sus aspiraciones se vieron a menudo confundidas en los marcos de conducción política 1/.

No obstante, en general se puede decir que la reforma agraria en Chile, hasta 1973, tuvo desde todo punto de vista un efecto positivo que en su grado máximo, su proyección en pocos años establecía la eliminación de los grupos tradicionales de poder, dando un nuevo rostro al campo chileno, aquel de una agricultura sana, desarrollada y con una justa distribución de los beneficios dentro de una economía socializada.

1/ Barrera, M. "Chile 1970-1972: La conflictiva experiencia de los cambios estructurales". ILDIS. Caracas, marzo, 1973.

Objetivos y aspectos principales de la política actual.

Una vez establecida muy generalmente la situación en Chile al momento de asumir la Junta Militar, procede analizar la política actual.

Un cambio tan radical de la conducción política de un país como el sucedido en Chile, cambia también radicalmente los objetivos perseguidos, cambios muy difíciles de realizar en una sociedad con una tendencia histórica determinada y con mecanismos de autodefensa, lo que explica la presencia de la fuerza.

Examinando el objetivo principal del gobierno militar, se puede decir que consiste en la creación de un modelo liberal, concentrador de la riqueza y dependiente de países más desarrollados como productor de materias primas y cierto tipo de productos alimenticios. Compréndese en este sentido, el vuelco fundamental en los objetivos y procedimientos en relación al gobierno del presidente Allende. Dentro de este contexto hay que situar hoy día al sector agrícola. En cierto modo, es volver a un pasado con características coloniales con sus puntos fundamentales, dependencia internacional y una estructura social basada en una clase dominante y una gran mayoría de campesinos explotados. Es interesante notar que no todas las proposiciones de la resultante de la política del actual gobierno en materia de estructura agraria, coinciden en sus características fundamentales. Este tiene importancia desde el punto de vista de una futura implementación de política agraria en un periodo de transición hacia la democracia y su restablecimiento. Algunas proposiciones

consideran que la asignación individual de unidades familiares del sector reformado terminará creando un sector de minifundistas, frente a una burguesía agraria que ha duplicado su propiedad sobre la tierra con ventajas de acceso al crédito, organizaciones, mercados, etc, que significará en el futuro una dominación similar a la existente en la relación latifundio-minifundio del pasado. 1/. Otras, consideran que lejos de volver a las relaciones tradicionales pre-reforma agraria en Chile, se estaría orientando hacia una modernización capitalista que implica una agricultura "moderna y eficiente", cuyos elementos básicos radican en la respuesta de la burguesía agraria frente a los estímulos establecidos, sobre las posibilidades de exportación de ciertos productos y de sustitución de importaciones tradicionales. Esto significa el fin del latifundio como sistema predominante en el agro chileno 2/.

Se puede entender entonces con claridad que el modelo de estructura agraria establecido por la Junta Militar, obedezca al modelo general de la economía establecido para el país. No es en absoluto coincidencia que las medidas adoptadas en relación a la estructura agraria sean tan diametralmente opuestas a las de los gobiernos anteriores.

Se distinguen dos aspectos principales en materia de estructura agraria como política de la Junta Militar. El primero dice relación con la antigua

1/ Caballero, L. and Silva, R. op. cit.

2/ Alburquerque, M.B. "La Agricultura Chilena: Modernización Capitalista o Regresión a Formas Tradicionales". Institute of Latin American Studies. Stockholm, January, 1977.

clase dominante en el agro y consiste en la devolución o restitución de la tierra expropiada. El segundo que toca a los beneficiarios de la Reforma Agraria, consiste en la asignación de tierras en parcelas individuales y privadas, Unidades Agrícolas Familiares. Estos dos aspectos principales están orientados evidentemente a poner nuevamente en manos del grupo privilegiado los medios de producción del sector agrícola.

La restitución de tierras, total o parcial, por medio de la "regularización de las expropiaciones ilegales", lo que ha afectado incluso a predios expropiados durante el gobierno de la Democracia Cristiana, tiende naturalmente a reestructurar el poder social, económico y político del grupo que recibe sus tierras de vuelta, medida que está complementada con otras que le permitirán en algún grado alcanzar su status previo. La asignación de tierras en parcelas individuales y privadas tiene por objeto, por un lado destruir cualquier vestigio de organización productiva anterior y, por otro, desprenderse del peso que significa este grupo desde el punto de vista de la absorción de recursos que pueden ser asignados de otra forma con la disculpa de la eficiencia.

Al 31 de julio de 1976, casi tres años después de haber asumido el gobierno militar, se habían restituido más de dos millones y medio de hás. físicas, lo que significa casi un 25 por ciento de la tierra expropiada por CORA en términos de hectáreas de riego básico 1/. Actualmente se han entregado 37511 títulos de dominio privado y quedan poco más de dos

1/ CORA: Consolidación al 31 de julio de 1976.

millones y medio de há.s. de tierras de secano que deben ser asignadas 1/. Recientemente, el D.L. N.2045 puso término a la Corporación de Reforma Agraria el 31 de diciembre de 1978 y crea la Oficina de Normalización Agrícola, cuyo nombre por si solo indica el sentido direccional de la nueva política. El Mercurio en su editorial 2/ comenta el D.L. mencionado en sus dos aspectos fundamentales, término de las actividades de la Corporación de la Reforma Agraria y alza de las hipotecas de los terrenos recibidos en propiedad individual por los campesinos del sector reformado, considerando ambas medidas como trascendentales para el desarrollo de la agricultura nacional y en la consolidación de los nuevos propietarios. Agrega que la disolución de la Corporación de la Reforma Agraria pone término a un proceso que no tuvo ninguna repercusión, ni en la economía ni en lo social. Más adelante señala que el término de las actividades de la Corporación de la Reforma Agraria, no significa necesariamente el abandono del pequeño agricultor, pues permanecen como entidades del Ministerio de Agricultura INDAP y SAG, que tomarían a cargo estas responsabilidades. Es interesante hacer notar el conflicto implícito en el sector agrícola chileno al asumir con antelación la continuidad de la atención de los pequeños productores, pero la realidad es que en términos operacionales pareciera que no se apunta a la solución de este grupo. Los remates de maquinaria agrícola de la CORA han pasado a formar parte del capital de los productores fuera del área reformada 3/. Las restricciones financieras

1/ Revista Que Pasa. Santiago, 1 al 7, febrero, 1979.

"Una espinuda herencia", entrevista al director de la Oficina de Normalización Agrícola, ODENA.

2/ El Mercurio, Editorial. Santiago, 19 diciembre 1978.

3/ Justiniano, F. y Suazo, R. "Remates en el Campo" Revista Mensaje. Santiago, mayo, 1978.

consecuencia de la política antiinflacionaria, ha afectado fundamentalmente la dotación de personal de las dependencias ministeriales, especialmente de INDAP que tiene por función la atención a los pequeños productores 1/. Lo mismo ha sucedido con los créditos que actualmente deben ser negociados directamente con los bancos comerciales, para lo cual no hay refinanciamiento del Banco Central que era de un 50 por ciento con un interés real anual de 6 por ciento 2/. En una situación similar se encuentra la asistencia técnica, que ahora correspondiendo a empresas privadas debe ser pagada por los productores, de modo que puedan "escoger la que más les convenga". Obviamente estos aspectos no han sido considerados en el abandono de los pequeños productores.

En una entrevista al director de ODENA 3/, se destacan varios aspectos relevantes en relación a las actuales medidas asumidas por el gobierno en materia agraria. El remate de tierras expropiadas es considerado como "necesario en el punto en que están las cosas". Sin entrar en definiciones de justicia, la ley de Reforma Agraria "se aplicó con criterio político, con odio y con venganza, quitando su propiedad a 5800 chilenos y alentando a 50 mil que podían ser dueños". Más adelante se señala en relación al sector reformado, que estos productores serán atendidos por INDAP, pero que "es necesario que cada uno se ayude a sí mismo, ya que el gobierno no los va a llevar de la mano eternamente". En relación a los

1/ Alburquerque, M. B. op. cit.

2/ Arancibia, A. "Chile. 1973-1978: La Vía Chilena a la Pauperización y a la Dependencia". Economía de América Latina. CIDE. Mexico, septiembre, 1978.

3/ Revista Que Pasa. Santiago, 1 al 7, febrero, 1979.

campesinos que quedaron sin tierras por no estar al día en sus cuotas con la ex-CORA, se plantea una situación transitoria mediante la cual el comprador de las tierras tiene la obligación de hacer un contrato de trabajo para ellos por un mínimo de dos años. Considerando que estas tierras han estado largo tiempo sin cultivar, habría trabajo para mucha gente. Por otra parte existe para estos campesinos la posibilidad de optar a un crédito de INDAP, fijado en 316 unidades de "fomento" equivalente a unos 5 mil dólares, "dinero que puede destinar para comprar una casa habitación, un sitio o terrenito". Se reconoce también el importante papel que jugarán las sociedades anónimas en el campo, pues ellas permitiendo la conjunción de capitales pequeños, evita que sean unas pocas personas las poseedoras de la tierra. No obstante, no se considera un problema el hecho que grandes capitales se establezcan en el negocio agrícola ya que lo primordial es lograr eficiencia, sinónimo de progreso y fuentes de trabajo.

Se reflejan aquí claramente los criterios para la construcción del modelo capitalista del sector agrícola, consistente con las medidas de devolución de tierras, liberalización del mercado de tierras, posibilidad de constituir sociedades anónimas en el campo, paralelo a la asignación individual y privada de tierras a los campesinos del sector reformado que frente a un mercado de competencia serán sistemáticamente marginados del acceso a la tierra. En el fondo, todo apunta hacia una privatización total de los medios de producción, en que la ley de eficiencia favorece a los productores que posean una mayor dotación de recursos y que incrementarán con el tiempo.

Medidas adoptadas por el gobierno militar en relación a la estructura agraria.

Examinando ahora las medidas adoptadas por el actual gobierno, es imposible no concluir que todas están orientadas a la estructuración de una agricultura capitalista con el consecuente beneficio de un grupo minoritario privilegiado.

- Detener el proceso de expropiaciones y convertir las diferentes formas de unidades de producción del sector reformado en asentamientos. Esta medida tiene por objeto garantizar la propiedad de la tierra dando de esta manera seguridad en la tenencia. El gobierno estima que es una de las formas para crear las condiciones de desarrollo del sector.

- Reorganizar la administración y el soporte económico en las unidades reformadas. Esta medida está orientada al incremento de producción de estas unidades.

- Regularizar las expropiaciones ilegales, total o parcialmente. Muchas de las expropiaciones ocurridas durante el gobierno de la Unidad Popular se han considerado ilegales por diferentes factores. En esta situación se ha procedido a devolver las tierras sujetas a esta condición a sus antiguos propietarios.

- Asignación individual y privada de tierras a los campesinos del área reformada. En aquellas unidades en que no ha sido posible devolver la tierra, se ha preferido asignar parcelas individuales, sin atender a razones de orden técnico que pueden aconsejar otros caminos. Hay estimaciones que de acuerdo a las metas fijadas por el gobierno en cuanto a la

asignación de estas parcelas, al final del proceso se habrá aumentado el número de minifundios sin ninguna posibilidad de contribuir a la producción nacional 1/. En ausencia de otras medidas de sostén para este grupo, la tendencia, por ineficiencias propias de pequeñas unidades productivas enfrentadas a un mercado competitivo, es al abandono progresivo de dichas unidades por falta de oportunidades de desarrollo de producción y por tanto a la transferencia de ellas al sector capitalista. La asignación de unidades individuales y privadas, a veces invocada como una antigua aspiración del campesinado, rompe de partida con el carácter de clase de este grupo, pues a partir de ese momento, quedan abandonados al juego de la libre competencia en un mercado abierto y en desventajas frente a los productores capitalistas.

- Reformar la ley concerniente al mercado de tierras. Se ha dejado la más amplia libertad en relación a la compra y venta de tierras, división, arrendamientos, formas de usufructo, formas de explotación, etc.

- Posibilidad de crear sociedades anónimas en el campo. Se concibe esta como una forma de atraer capitales al sector. Se ha estimado que la conjunción de pequeños capitales establecería un camino para el acceso a la tierra por parte de cualquier persona, pero al mismo tiempo se estima que la inversión de grandes capitales permitirían lograr una explotación más eficiente de la tierra. Sin embargo, la formación de sociedades anónimas en la agricultura, demanda condiciones de rentabilidad compatibles

1/ Estimación de V. Zenteno de la Confederación Triunfo Campesino. Citado en Caballero, L. y Silva, R. op. cit.

con la inversión: "aún no se ha formado ninguna sociedad anónima y la rentabilidad de la inversión en la agricultura sigue siendo muy inferior a la que da el ahorro en el sistema financiero" 1/.

No es mucho más lo que se puede agragar a lo anteriormente expuesto, pero algunos aspectos resaltan a modo de conclusiones.

En primer lugar, las medidas adoptadas están orientadas a transformar el sector agrícola chileno hacia uno de tipo capitalista en que se presume jugará un importante papel en el desarrollo nacional. El cambio fundamental en la concepción de la estructura agraria, provee el substrato para estructurar un subsector altamente capitalizado y tecnificado, al lado de otro sin posibilidades de desarrollo productivo. Esta división de dos subsectores dentro de la agricultura, lleva implícito el concepto de afianzar el propio modelo propuesto con tendencia a mantenerse.

En segundo lugar, el modelo así planteado puede tener éxito en lo que respecta a la producción del sector sobre la base del subsector capitalista, pero se aleja la posibilidad que sea exitoso en la solución del desempleo rural y de los ingresos del campesinado. No parece haber un criterio de redistribución de ingresos en el sector como conjunto, puesto que más bien se trata de crear un subsector con capacidad para acumular que se supone será dinámico reinvertiendo los beneficios de los excedentes obtenidos.

1/ Revista Ercilla. Santiago, 31 enero, 1979. Declaraciones del presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, en "Hora de Presidencias".

En tercer lugar, considerando la asignación individual y privada de tierras a los campesinos del área reformada, el mercado libre de tierras y la posibilidad de formar sociedades anónimas, habrá una tendencia a la agudización de las diferencias entre el subsector capitalista y el de pequeños productores. Es más, el desarrollo de un subsector agrícola capitalista con posibilidades de exportación, puede tener una tendencia hacia la concentración de la tierra y el capital para lograr mayores niveles de eficiencia.

En cuarto lugar, las medidas adoptadas tendientes a consolidar el sistema, han tenido como efecto la dispersión de los criterios de clase del campesinado chileno que se encuentra debilitado en su poder colectivo. La disolución de las organizaciones campesinas y el final de la reforma agraria, junto con el modelo de libre competencia, coloca al campesinado en una posición de solución inmediata a su problema de subsistencia, enajenándolo de cualquier posibilidad de acción colectiva en cualquier plano para recuperar sus beneficios.

En quinto y último lugar, el campesinado en estas precarias condiciones y con tendencia a acentuarse, necesariamente buscará alternativas que de no encontrarlas en el propio sector agrícola, ejercerá una presión en los otros sectores de la economía, que tampoco están en una situación comoda para recibirlos.

Así se logrará el desarrollo del sector agrícola nacional, que aparentemente puede presentar altos niveles de crecimiento en la producción, pero un crecimiento obtenido con el sacrificio del campesinado cada día más explotado.

b. El mercado de trabajo.

El mercado de trabajo está constituido por la disponibilidad de trabajo para el sector, oferta, y los requerimientos para satisfacer la producción de un periodo determinado, demanda. Aunque los términos oferta y demanda no corresponden a su definición exacta en este contexto, se emplean en un sentido genérico.

El mercado de trabajo agrícola en un país en vías de desarrollo es un punto en sumo complejo. Sus múltiples relaciones con otros aspectos del proceso de producción y su propia naturaleza, recursos humanos, hace de él un problema de difícil análisis y aplicación de políticas por las consecuencias que pueden generar. Algunos autores 1/ estiman que el sector agrícola debe ser una fuente de trabajo en el proceso de desarrollo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que esto no ha sido así para los países menos desarrollados.

En términos generales, la oferta de trabajo en el sector agrícola presenta dos grupos: los trabajadores sin tierras y los pequeños productores, que son fuente de trabajo potencial para la agricultura capitalista 2/. Los trabajadores sin tierras, con menor grado de calificación, tienen mayores dificultades para integrarse al mercado de trabajo 3/.

1/ Thiesenhusen, W. "Las Diversas Funciones de la Agricultura en el Desarrollo Económico". El Trimestre Económico. Mexico, abril-junio, 1975.

2/ Scheytman, A. "Elementos para una Teoría de la Economía Campesina: Pequeños Propietarios y Campesinos de Hacienda". El Trimestre Económico. Mexico, abril-junio, 1975.

3/ Mill, S. T. "La Pobreza: Un Desafío al Estado". Revista Mensaje. Santiago, julio, 1978.

Son estos justamente los trabajadores más pobres, con problemas nutricionales, de salud, educación, capacitación, etc, y que solamente el Estado puede resolver su problema, en ningún caso la economía de mercado 1/. La experiencia histórica ha demostrado, como lo señalan algunos estudios, que las diferencias entre los trabajadores de mayores y menores ingresos se acrecientan en América Latina 2/.

La demanda de trabajo agrícola está representada por los requerimientos de mano de obra de las distintas actividades del sector y que queda determinada por la superficie destinada a la producción y la tecnología. La naturaleza de la producción agrícola, su ciclo biológico, hace que la demanda tenga variaciones en distintos periodos.

Tradicionalmente en Chile, el mercado de trabajo agrícola ha estado basicamente ligado a la estructura del sector. La tenencia de la tierra y el estado de la tecnología, establecieron en el pasado relaciones de producción en las cuales era posible utilizar la mano de obra a un muy bajo salario y sin ninguna posibilidad de organización. La precaria intensidad en el uso de la tierra, implicó por mucho tiempo una demanda de trabajo por debajo de la disponibilidad de mano de obra, lo que tuvo como consecuencia la desocupación abierta y disfrazada de la fuerza activa agrícola, con un proceso de migración rural-urbano 3/. La presión social generada y los

1/ Mill, S. T. Ibid.

2/ Mill, S. T. Ibid. De cada 100 dólares que ha crecido el ingreso en América Latina, sólo dos dólares van al 20 por ciento más pobre.

3/ Maier, J. "Una Estrategia para el Desarrollo Integral de la Provincia de Chiloé" Universidad de Chile. Santiago, 1974.

principios de justicia social, desembocaron en medidas puntuales que buscaban la compatibilización de los salarios del trabajador agrícola a sus requerimientos básicos, para darles una vida en relación a los niveles de desarrollo del país. Así se promulgaron leyes especiales orientadas a establecer salarios mínimos, imposiciones sociales y otras relativas al bienestar del trabajador, pero que no afectaran la estructura del mercado.

Por otra parte, la ausencia de una fuerte organización de trabajadores agrícolas ^{1/}, impedía la participación activa de este sector de la población en la determinación de medidas que afectaran sus intereses. No es un hecho casual que las primeras organizaciones de base que impulsaron la reforma agraria, fueran las organizaciones obreras del sector industrial y del minero extractivo, concientes de la necesidad de cambios estructurales en la agricultura como parte de una política general liberadora de los obstáculos para el desarrollo nacional y de reivindicación campesina. La explotación del trabajador agrícola estaba a la vista con sus expresiones de grandes diferencias económicas y sociales entre estos y los poseedores de la tierra.

La reforma agraria, entre otras cosas, implícitamente se orientaba hacia la solución del problema de la desocupación. Dado su carácter de reforma estructural y más integral, el problema del trabajo agrícola es uno de sus componentes. La redistribución de tierras aparejada con una explotación más intensiva e incorporación de tierras a cultivo, antes

^{1/} Barrera, M. op. cit. El proceso de organización campesina comenzado durante el gobierno de la Democracia Cristiana, se aceleró en el de la Unidad Popular.

sin uso, tuvo como consecuencia una mayor utilización de la mano de obra agrícola 1/. Por otra parte, la intención de utilizar una tecnología más avanzada, previó un incremento en la productividad del trabajo y consecuentemente un incremento en los ingresos de los trabajadores del sector. De esta forma, un cambio estructural en la tenencia de la tierra era la base de un cambio estructural en el mercado de trabajo.

La nueva situación empezó a provocar una redistribución de los ingresos del sector agrícola en favor de los trabajadores 2/ que simultáneamente con una organización campesina incipiente, pero en vías de progreso rápida 3/, daban una nueva dimensión al mercado de trabajo. Esta nueva situación consistía en nuevas relaciones de producción, con la pérdida del poder de explotación de los trabajadores por los poseedores de la tierra, pues las explotaciones más grandes no podían exceder de 40 hás. de riego básico. Junto a esto, se determinaron nuevas formas más racionales de unidades de producción también consecuentes con la participación activa y conjunta de los trabajadores 4/.

Es evidente que esta nueva situación, acabó con las clasificaciones sociológicas tradicionales de los trabajadores agrícolas. El mercado de trabajo tendía en esta forma a uniformar los criterios de tratamiento de los distintos tipos de trabajadores, cre-

1/ Foxley, A., Aninat, E. y Arellano, J. P. op. cit.

2/ Ibid.

3/ Barrera, M. op. cit.

4/ Ibid.

ando un mercado más justo y equilibrado, y en que el fruto de su productividad tendría su expresión en el beneficio de sí mismo.

Política del gobierno militar en relación al mercado de trabajo.

En el modelo económico llevado a cabo por el gobierno militar, el trabajo es considerado como un recurso de producción más. El objetivo no es eliminar el desempleo, sino volver a los niveles históricos ya que debe admitirse una tasa natural de desocupación, la que persiste a largo plazo considerando los factores estructurales que impiden su erradicación 1/. En el fondo se trata de crear un mercado de trabajo con excedente de oferta, de modo que el sector capitalista aproveche la existencia de una mano de obra barata.

Las medidas fundamentales propuestas por el actual gobierno para estructurar un mercado de trabajo compatible con los objetivos generales, son las siguientes:

- Supresión del sueldo mínimo, pues se considera antinatural y encarece la mano de obra.
- Derogación de la Ley de Inamovilidad.
- Eliminación de las cotizaciones previsionales y revisión de los beneficios otorgados.
- Reforma del sistema previsional.

Con estas medidas se persigue abaratar el costo del trabajo y facilitar su movilidad, removiendo las trabas legales y estimulando la competencia 2/.

1/ Arancibia, A. op. cit.

2/ Arancibia, A. op. cit.

La política actual en relación al trabajo agrícola, tiene su filosofía en este marco. En este sentido no hay equivocaciones, pues el modelo basado en que "el Estado debe reconocer el principio de subsidiaridad y el derecho a la libre empresa" 1/, establece un camino unidireccional en que todos los aspectos del proceso productivo se subordinan a este principio. Pero este principio, que garantiza un mercado libre y competitivo de productos y factores, crea las condiciones estructurales del sistema y que sólo el Estado puede corregir para una distribución más equitativa del ingreso.

Examinando más de cerca ahora este aspecto general, se aprecia que esta filosofía liberal 2/, se estructura sobre la eliminación de todo tipo de control e intervención estatal en la economía, incluyendo como parte de esto al mercado de trabajo. En términos generales, las únicas intervenciones están dirigidas hacia políticas salariales puntuales, a mantener en alguna proporción el poder adquisitivo de los trabajadores, de modo de evitar presiones sociales y no caer en la impopularidad.

El sector agrícola no escapa a estas consideraciones.

No hay antecedentes sobre la tasa de desocupación del sector agrícola. Un dato que puede ilustrar en cierta medida la cuantía del problema,

1/ Declaración de Principios de la Junta de Gobierno. Santiago, marzo, 1974.

2/ Corresponde a la Escuela de Chicago.

es que la tasa de crecimiento poblacional del Gran Santiago es de 3,74 por ciento, mientras que la del crecimiento vegetativo del país alcanza sólo a 1,9 por ciento 1/. Esto estaría indicando un flujo migratorio hacia la capital, índice claro de la ausencia de oportunidades de trabajo en otros lugares del país. Según proyecciones para 1975 2/, la migración de las zonas rurales a las urbanas para todo el país, sería de un total de 67500 personas. Tomando en consideración la población total para ese mismo año, la migración hacia el Gran Santiago solamente, sería de 128.000 personas.

El problema del desempleo y del trabajo agrícola, es inseparable del general para la economía. La población activa rural, que alcanza a aproximadamente un 25 por ciento de la población activa total del país según proyecciones hechas para 1975 3/, es por tanto un problema que no puede desconocerse desde el punto de vista nacional.

Una estimación bastante gruesa del problema de desocupación en el sector agrícola, establece que el orden de magnitud alcanza a una cifra de dos tercios, expresada en jornadas año del total de la fuerza activa del sector 4/, prescindiendo de las variaciones estacionales de la demanda. Pero aún cotabilizando este factor, la desocupación es de tal proporción que no se puede pensar en diferencias significativas.

1/ Arancibia, A. op. cit.

2/ Sadie, J. "Población y mano de obra de Chile" CELADE. Santiago, 1969.

3/ Sadie, J. Ibid.

4/ Se consideraren en el cálculo el total de há.s. arables, 3,6 millones de há.s., lo que está sobre estimado, pues los cultivos anuales alcanzan a sólo 1,3 millones de há.s. Se utilizó la población de 1975 con una disponibilidad de 260 jornadas año, lo que está subestimado.

Lo importante en estas estimaciones radica en la proyección de la solución. Anteriormente se han planteado las consecuencias de la política actual sobre la estructura agraria. En este modelo con un subsector capitalista altamente tecnificado y con medidas liberadoras del mercado de trabajo, no se puede esperar que el sector agrícola resuelva el problema de su propia desocupación, ni mucho menos proporcionar nuevos trabajos para una población creciente.

De esta manera se llega a estructurar un mercado de trabajo en el sector, que aparte de ser incapaz de resolver el problema de desempleo, mantiene un bajo nivel de salarios. En estas condiciones, los trabajadores agrícolas, deberán seguir soportando el peso principal del crecimiento del subsector capitalista, sometiéndose a vender su trabajo a cualquier precio para mantener sus niveles de subsistencia, si es que se puede considerar de subsistencia.

c. El mercado financiero.

El mercado financiero está representado por la cantidad total de dinero, estatal, privado y ferreño, para su inversión en la agricultura y la demanda de estos recursos por parte del productor. La herramienta fundamental es el crédito. Generalmente el crédito se asocia a la idea de asistencia técnica con el fin que los recursos financieros sean bien empleados.

El análisis del mercado financiero está sujeto a una serie de factores que por su naturaleza, juegan papeles diferentes en el mercado. Este análisis se puede dividir en dos grandes aspectos: uno en relación a las actitudes del productor y su "estado de vida" ^{1/} y otro en relación a los factores fuera del ámbito de la naturaleza del productor. La concurrencia de los elementos contenidos en estos dos aspectos, serán finalmente los determinantes en el mercado financiero. En el fondo, esta división no hace más que poner de un lado al productor y enfrentarlo a todo el mecanismo del mercado financiero con todas sus implicaciones. Esta forma de análisis permite considerar tanto los aspectos institucionales propiamente dichos, como los inherentes al productor y que finalmente son los que aceptan o rechazan los recursos financieros puestos a disposición por la organización institucional.

Por esta razón se propone aquí realizar un breve análisis de la naturaleza del productor en

^{1/} Se entiende aquí por "estado de vida", a la situación social, económica y política, en que se encuentra una persona en un momento determinado de su existencia, conforme a las libertades y limitaciones que le imponga la sociedad en que vive.

relación al problema financiero, de modo de tener más elementos de juicio para establecer la bondad de una determinada organización institucional.

El productor agropecuario.

En general se puede decir, que toda persona tiene una función afinidad - aversión al riesgo. Esta función será diferente para cada persona dependiendo de los factores que la afectan, pero que también depende del estado de vida de la persona en cuestión. Se puede esperar entonces que aquellas personas en estado de vida similar, reaccionen a ciertos estímulos más o menos uniformemente. Lo que se quiere establecer con esto, es que puede existir una clasificación de grupos con características similares.

Para los productores agrícolas se pueden utilizar muchas clasificaciones de grupo y la complejidad de este sujeto aumenta en la medida que se desea afinar el estudio de los procesos de inversión y financiamiento, básicos en la producción y desarrollo agrícola. Por ejemplo, las clasificaciones no podrían ser iguales en el periodo anterior a la reforma agraria, que durante y al posterior, pues los diversos procesos sociales, políticos y económicos, condicionan de diversa manera las actitudes del productor.

Esta función afinidad - aversión al riesgo, tiene variaciones importantes de acuerdo a algunos factores. Entre ellos, el tamaño de la explotación, el nivel de inversiones previas, el tipo de producción, el nivel de tecnología empleado, otro tipo de actividades desarrolladas por el productor, su grado de instrucción y conocimientos, etc, determinan compor-

tamientos específicos del productor frente al mercado financiero. Estos factores han tenido gran importancia del momento que se produce la distinción de dos subsectores en la agricultura, el capitalista y los medianos y pequeños productores. La forma de enfrentar el problema financiero, es evidentemente diferente en cada caso.

El productor del subsector capitalista, con todo tipo de facilidades para la expansión de su actividad, procura aumentar sus inversiones. En el modelo de competencia, donde este tipo de productor tiene ventajas de hecho, la atracción por una mayor tasa de ganancias pasa a constituirse en un factor de importancia para la inversión. Sin embargo, hay que destacar que hasta hoy no ha habido inversiones por parte de este grupo, lo que por otra parte está refrendado por las bajas tasas de inversión generales para el país 1/. En las actividades como la fruticultura y silvicultura, asociadas a los mercados externos y en que se ha invertido algunos montos de significación, ha estado presente el crédito subsidiado y bonificaciones como parte de la política de gobierno. Por otra parte, la inversión extranjera no ha sido significativa en este sector, alcanzando a poco más de 700 mil dólares hasta 1978 2/, lo que corresponde a un 0,1 por ciento del total de la inversión extranjera 3/. Este fenómeno se ha atribuido a que, por un lado la inversión en especulación ha sido hasta ahora más rentable y por otro, a la imposi-

1/ Catalán, O. y Arrate, J. "Chile: la política económica del régimen militar y las nuevas formas de desarrollo en América Latina". Instituto para el Nuevo Chile, Rotterdam, 1978.

2/ El Mercurio, Santiago, 11, diciembre, 1978.

3/ UNIDAD POPULAR. Secretaría Ejecutiva. "Documentos y materiales económicos N. 20". Noviembre, 1978.

bilidad de formar sociedades anónimas en la agricultura. De cualquier forma, el hecho concreto es que no ha sido posible lograr incrementos sustantivos en el nivel de inversiones.

El otro subsector, de medianos y pequeños productores, enfrenta una situación diferente en este mercado competitivo, en que la eficiencia se considera como el punto focal. Este grupo de productores no ha sido considerado potencialmente en el proceso de inversión. De acuerdo al modelo implantado, no son estos los que pueden cumplir la función de acumulación y por tanto, la política agrícola los deja fuera de su ámbito. Los medianos productores, frente a la competencia incluso externa y con difícil acceso a los medios financieros nacionales, se encuentran en una posición en que su función aversión-afinidad al riesgo toma una característica de rechazo frente a nuevos compromisos. Algunos indicadores establecen, a pesar de medidas para asegurar por anticipado los precios de ciertos productos como el trigo, raps y remolacha, a través de bandas de precios, que la superficie destinada a ellos en 1978 ha sido ostensiblemente menor que en años anteriores 1/. Otros indicadores señalan que existe una baja recuperabilidad del crédito, cuya implicación fundamental está en la descapitalización del sector 2/. Aún más, los remates de maquinaria efectuados por la ex-CORA, ha significado una transferencia de este capital hacia el subsector capitalista 3/, pero las ventas de maquinaria demuestran que no alcanzan a reemplazar

1/ Franco Mesa, J. "Agricultura 78: Fuerte Caída de la Producción" Revista Mensaje. Santiago, julio, 1978.

2/ Ibid.

3/ Justiniano, F. "Remates en el Campo". Revista Mensaje. Santiago, mayo, 1978.

las ya depreciadas 1/.

Los pequeños productores presentan una situación más crítica todavía. En el modelo económico implementado, su función pasa a convertirse en proveedores de mano de obra barata. Su total inaccesibilidad al mercado financiero y su condición de productores de subsistencia, los margina del proceso productivo comercial y los obliga a ofrecer su trabajo como fuente adicional de ingresos. Su actitud frente al proceso de inversión en el modelo planteado, lejos de ser irracional, es consistente con su situación de subsistencia. 2/.

En estas condiciones, se puede decir que los productores agrícolas no han reaccionado positivamente a los estímulos del gobierno en el proceso de inversión, salvo algunos casos particulares. La aversión al riesgo frente a la baja rentabilidad de la actividad, parece haberse profundizado. No obstante, el crecimiento de las exportaciones puede en el futuro incentivar la inversión de aquellos productores en condiciones de hacerlo, los pertenecientes al subsector capitalista. Si las exportaciones tienden a estagnarse, no hay motivos para pensar que las inversiones se verán incrementadas, al mismo tiempo que la apertura de las importaciones desalienta la inversión del subsector productor de alimentos para consumo interno.

1/ Franco Mesa, J. op. cit.

2/ Scheytman, A. "Elementos para una Teoría de la Economía Campesina: Pequeños Propietarios y Campesinos de Hacienda". El Trimestre Económico. México, abril-junio, 1975.

Frente a este complejo problema del productor agropecuario, base de la demanda de recursos financieros en el mercado, hay toda una organización institucional cuya forma está diseñada para satisfacer objetivos bien específicos.

El crédito.

El crédito agrícola como fuente de financiamiento, según su origen, privado o estatal, tiene objetivos diferentes. Si es de origen privado, el objetivo es el beneficio que otorgan las colocaciones de dinero de las entidades prestatarias. Este crédito está normalmente asociado a marcas comerciales de diferentes insumos utilizados por la agricultura y por lo general están orientados a la promoción de ventas y dominio del mercado de la marca en cuestión. De esta forma, es a veces una fuente de financiamiento que no coincide con el interés nacional, ni mucho menos con el de aquellos productores que no están en condiciones de utilizar un insumo no adecuado para su escala de producción. Las modalidades de este crédito, plazos, intereses, línea de productos, etc, se basan sobre consideraciones pecuniarias de las entidades prestatarias y las garantías exigidas están en relación directa a la solvencia económica del productor.

El crédito agrícola estatal, es un crédito dirigido en que su principal objetivo es el de incentivar la producción de ciertos productos que se determinan como más importantes por la política agrícola general.

Sin embargo, en el modelo general de desarrollo planteado por la Junta Militar con un énfasis predominante en una política antiinflacionaria, en el

- 40 -

crecimiento de las exportaciones para resolver los problemas de balanza de pagos y en la búsqueda de eficiencia empresarial, establece una serie de restricciones en el otorgamiento de créditos estatales y privados. Las restricciones monetarias y presupuestarias generales, han afectado naturalmente al sector agrícola y dentro de él, especialmente a los productores no considerados dentro de los planes específicos que persigan los objetivos del gobierno.

Ya en enero de 1975 se reestructura la Corporación de la Reforma Agraria, el Servicio Agrícola y Ganadero, y el Instituto de Desarrollo Agropecuario, los que son reemplazados por el Servicio Agrícola del Estado, el Centro de Investigaciones Agrarias y el Instituto de Desarrollo Rural respectivamente 1/, que entre otras cosas limitan sus presupuestos, afectando los créditos que anteriormente otorgaba la CORA a las unidades reformadas e INDAP a los medianos y pequeños agricultores. Por otra parte, en el periodo 1977-1978, se establecen modificaciones importantes en el sistema crediticio 2/.

- Sistema único para todos los productos con una duración máxima de un año.

- Financiamiento de 100 por ciento en insumos directos y gastos de mano de obra.

- Sistema refinanciado en 50 por ciento por el Banco Central a tasas de interés preferenciales.

- El otro 50 por ciento a tasas de interés contratadas en los bancos comerciales.

Para el periodo 1978-1979, se anunció el

1/ Guistet, L. "Le Chili du 11 septembre". Notes et Etudes Documentaires. La Documentation Française. Paris, octubre, 1977.

2/ Barceló, R. y Muñoz, J. "La Agricultura Chilena: Cuatro Años de Gestión Militar". Chile-América. Roma, abril-mayo, 1978.

término de tratamientos preferenciales y a partir de esta temporada los productores deberán contratar sus créditos con el sistema bancario comercial a tasas de interés corriente 1/. Sólo se mantienen algunos créditos de INDAP y del Banco del Estado, pero que solamente serán medidas paliativas frente al requerimiento financiero del sector 2/.

El impacto de estas medidas en la producción agrícola nacional, se hace sentir ya en 1976. En un balance anual para la economía nacional, El Mercurio señala un cierto retroceso para la producción agrícola 3/ y que ya en el mes de octubre se había dado el estado de alerta sobre la situación, revelando la inexactitud de las estimaciones hechas por ODEPLAN 4/. En el mismo mes de diciembre, los productores de trigo hacen notar que mientras en Índice de Precios al Consumidor ha tenido un incremento de 180 por ciento en el año, el precio del trigo ha aumentado en sólo 100 por ciento 5/. Si bien en 1977 hubo una recuperación de la producción agrícola nacional, pero que su efecto se debió más bien a condiciones de clima favorable, en 1978 el área sembrada se redujo en promedio en un 7,2 por ciento en los cultivos más importantes 6/.

Esto estaría demostrando que la política crediticia del gobierno tiende a determinar un límite mediante el cual se separan los dos grandes grupos,

1/ Arancibia, A. op. cit.

2/ Ibid.

3/ El Mercurio. Santiago, 31 diciembre, 1976.

4/ El Mercurio. Santiago, 27 octubre, 1976.

5/ El Mercurio. Santiago, 12 diciembre, 1976.

6/ Arancibia, A. op. cit.

con y sin acceso al mercado financiero. Por un lado el subsector capitalista con capacidad de absorción de los recursos financieros y especialmente orientados hacia los mercados externos y el resto de los productores, orientados para la producción de consumo interno, que atraviesa hoy día por graves dificultades para llevar a cabo su actividad.

d. Investigación y tecnología.

La tecnología se considera como un factor fundamental en cualquier proceso de desarrollo. La validez de esta afirmación radica en el hecho que la adopción de tecnologías en el proceso de producción, trae como consecuencia un incremento en la productividad de los factores de la producción. No obstante, el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías no constituye en el hecho un proceso simple, pues de otra manera, los índices de productividad y producción de los países en vías de desarrollo habrían ya alcanzado cifras similares a los de los países desarrollados.

En el problema tecnológico se pueden distinguir tres fases: la generación y/o adaptación de tecnología, su transferencia y su adopción, lo que demanda una organización estructurada de una manera determinada para satisfacer el cumplimiento de las fases. La organización institucional estructurada para este fin, será determinante en la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de producción.

El sector agrícola presenta complejos problemas en relación a la tecnología. La estructura agraria, ligada a los grupos de poder, y la participación de los otros sectores en la economía nacional, generan fuerzas de los distintos grupos sociales que se traducen en políticas determinadas que se orientan a la satisfacción de intereses en función de la composición de fuerzas establecidas. El peligro de una política tecnológica concentradora de ingresos y beneficiadora de ciertos grupos solamente, hace necesaria la intervención del Estado con el fin de distribuir los beneficios del desarrollo tecnológico.

Una política tecnológica que afecta las relaciones técnicas de producción, afecta también las relaciones sociales de producción basada sobre la propiedad de los medios de producción. La alta inversión en desarrollo tecnológico y su rentabilidad tienen un efecto consecencial determinado según el modelo aplicado en cada caso. El punto fundamental consiste en como aprovechar los beneficios del desarrollo tecnológico en función de los intereses nacionales, evitando las distorsiones generadas por el modelo político que bajo ciertas circunstancias provee las bases para la apropiación del producto generado por una minoría establecida.

La existencia de conflictos entre distintos grupos sociales que procuran monopolizar para sí los beneficios de la tecnología a través de políticas que orienten el proceso de cambio tecnológico en la dirección e intensidad que deseen, tiene su origen en la diversidad del sector agrícola y en la no neutralidad del proceso de innovación tecnológico 1/. El punto importante es determinar en que forma estos factores afectan la apropiación de los excedentes generados por el cambio tecnológico.

La diversidad del sector agrícola se manifiesta en tres campos:

- La diversidad ecológica que determina capacidades productivas diferentes y por tanto de productividad.

- Las distintas producciones tienen una expresión diferente en el propio sector agrícola y en el resto de la economía.

1/ Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Proyecto Cooperativo de Investigación sobre Tecnología Agrícola en América Latina. Bogotá, abril, 1977.

- La producción agrícola es realizado por un conjunto heterogéneo de empresas, tanto en su accesibilidad a los recursos como en su organización, lo que determina las formas de acumulación.

La no neutralidad radica en la diferencial de capacidad de apropiación de los excedentes por los distintos grupos y depende de tres factores:

- Características económicas y de la producción en cuestión. Por ejemplo, la naturaleza y elasticidad de demanda del producto.

- Sesgo en el uso de los factores de producción por la tecnología empleada.

- Posición de los grupos y su capacidad de negociación en el conjunto de la economía.

El cuadro recién presentado, aunque muy someramente, establece la importancia del proceso tecnológico especialmente en un país en vías de desarrollo. Por tanto, todo el procedimiento de oferta y demanda de tecnología a través de las fases de generación y/o adaptación, transferencia y adopción en todo su complejo sistema, debe ser cuidadosamente diseñado en orden a obtener el máximo de provecho posible de tan alta inversión.

La tecnología puede ser generada y/o adaptada en el propio país vía la investigación y/o la experimentación, ambos procesos demandan personal profesional altamente calificado y con métodos sofisticados que generalmente se emulan de los países desarrollados, en los cuales los profesionales completan estudios de postgrado. También puede ser comprada directamente de otros países, lo que trae aparejado otro tipo de problemas en la transferencia.

Un estudio reciente 1/, muestra que en Chile hay una tendencia creciente hacia la demanda de licencias extranjeras de cosméticos, productos farmacéuticos, vestuario, discos, publicaciones, alimentos y bebidas, que no constituyen en último término licencia para la fabricación de bienes de capital. El mismo estudio muestra además, que para América Latina en conjunto, existen 74 filiales productoras de automoviles y en cambio hay sólo 8 productoras de maquinaria agrícola. Estos desequilibrios sectoriales se dan en los casos en que los grupos de poder pueden afectar las políticas nacionales en torno a la tecnología y que no dice relación con los requerimientos productivos del país, sino más bien, con un consumo de bienes sofisticado que finalmente tiene una mayor rentabilidad para los grupos comprometidos.

Desde otro punto de vista, los precios pagados por la tecnología importada son excesivamente altos. Para el total de los países de América Latina, la cifra equivale al 7 por ciento de los ingresos provenientes del ingreso de las exportaciones de estos países, lo que por un lado afecta fundamentalmente la balanza de pagos y por otro sobrepasa con creces los montos destinados a la investigación doméstica. En el caso concreto de América Latina, los precios pagados son superiores a los del mercado mundial, lo que sitúa a estos países en una situación de desventaja en relación a los países desarrollados 2/.

La ausencia de políticas tecnológicas consistentes con los requerimientos del desarrollo a-

1/ Saenz, T. W. y García Capote, E. "Las Transferencias de Tecnologías en América Latina. Un punto de vista crítico". Problemas Económicos. La Documentation Française. Paris, julio, 1978.

2/ Ibid.

grícola, se hace notar fundamentalmente en los desequilibrios de los índices de producción y productividad dentro del mismo sector. Generalmente el proceso de investigación y de transferencia están orientados hacia los sectores de producción que por su naturaleza pueden influir sobre las decisiones sobre la tecnología a emplear con beneficios no distributivos. Por otra parte, no siempre la introducción de nueva tecnología es posible o conveniente como primera alternativa para el proceso de producción, las condiciones políticas imperantes en un momento determinado pueden aconsejar posponer momentaneamente el esfuerzo de la innovación tecnológica frente a otros problemas de carácter estructural 1/.

El punto crucial del problema tecnológico, está constituido por los beneficios que genera la innovación, cosa que desde el punto de vista de los objetivos perseguidos será determinado por la evaluación social y privada. La explicación radica en el hecho que la introducción indiscriminada de tecnología, puede ser distorsionadora en el propio proceso de desarrollo de los beneficios sociales que puede aportar 2/. Especialmente la tecnología importada de países más industrializados es de alto costo, no sólo por sus costos explícitos, sino además por los implícitos que se determinan en la evaluación social: tecnología inadecuada en muchos casos para las condiciones locales de los países en desarrollo; está ligada a importaciones de materia prima; bienes intermedios y de capital para su uso eficiente, lo que aumenta el gasto de divisas; generalmente están

1/ Gajardo, T. "Tecnología para los Productores de Baja Renta en el Nordeste de Brasil". O.I.T. Brasilia, D.F., diciembre, 1977.

2/ Se entiende por beneficios sociales, aquellos que son relevantes a la economía y al país como un todo.

sometidos a convenios restrictivos en cuanto a su difusión y la posibilidad de comercializar sus resultados 1/.

Política actual de investigación y tecnología.

En primer lugar, se debe decir que un examen detallado de este tema es prácticamente imposible por la ausencia de información disponible. Sin embargo, sin entrar a cuantificar, se puede establecer la línea general en materia de investigación y tecnología.

La característica fundamental está determinada por la orientación hacia la "modernización" de la agricultura 2/. Se entiende en este contexto, la introducción de una nueva tecnología que terminará por hacer más eficiente a las unidades de explotación y por tanto un sector agrícola "dinámico". Esta modernización tiene un carácter de evaluación privada en que prima el criterio de beneficios para el productor independiente por sobre el interés nacional, bajo el supuesto que la suma de los beneficios individuales, de productores eficientes, se identifica con beneficio nacional 3/. Simultáneamente la liberación de las trabas de importación, disminución de aranceles a un arancel único de 10 por ciento, implícitamente dejan la puerta abierta para la "modernización" fundamentalmente con tecnología e insumos importados.

Un seminario reciente, diciembre de 1978, sobre las enfermedades que afectan al manzano en la zona de San Fernando, ha tenido lugar con la parti-

1/ Teitel, S. "Acerca del Concepto de Tecnología Apropriada para Países Menos Industrializados". El Trimestre Económico. Mexico, julio-septiembre, 1976.

2/ El Mercurio, Santiago 12 diciembre, 1978.

3/ Concepto implícito en la Declaración de Principios de la Junta Militar.

cipación principal de la firma Du Pont 1/. Una demostración de la transferencia de tecnología, en este caso hacia los productores de manzanas, producto agrícola de gran importancia en el esquema económico actual, considerando que contribuye crecientemente a las exportaciones del sector. En oposición a la tecnología orientada hacia este tipo de productores especializados y de alta solvencia económica, el secretario regional del Ministerio de Agricultura para la Novena Región, establece que la modernización se orienta también hacia los productores minifundistas 2/. Señala que un análisis preliminar de los 149 créditos otorgados a minifundistas de la Novena Región, durante 1876 y 1977, indica que el módulo lechero introducido por estos créditos ha tenido un éxito notorio en la producción de leche de estas explotaciones. Agrega que el 90 por ciento de los beneficiarios de este crédito, está completamente al día en sus obligaciones del contrato.

Se observa en este plano, una vía hacia la modernización cuyo punto de mira es la conversión de los productores agrícolas en empresarios eficientes, o en otras palabras, que no constituyan peso alguno para la economía nacional. Pero se ha visto anteriormente que el objetivo real consiste en crear las bases de una agricultura capitalista inserta en el modelo general.

1/ El Mercurio. Santiago, 12 diciembre, 1978.

2/ Lopez Lange, F. "El Minifundio y la Técnica".
El Mercurio. Santiago, 12 diciembre, 1978.

- 2 -

Sin embargo, frente a este pequeño número de productores que están en condiciones de adquirir la nueva tecnología, hay un enorme número de productores localizados en áreas de menor productividad en que la tecnología disponible no se compadece con esta situación, o es posible que el problema radique en su transferencia.

"Posiblemente en Chile se tiene tecnología experimental con exceso de stock, lista para ser transferida hacia los usuarios. Pero el detalle está en que falta el transmisor que en todas partes del mundo se llama extensionista agrícola y que cuando la misión se limita a prestar un servicio específico, se llama asistencia técnica.

En nuestro país se oye cada día menos de ambas cosas (extensión y asistencia técnica) porque aparentemente se espera que el agricultor reaccione por sí solo y clame voluntariamente por alguna de ellas. Cuando llega a existir dicha asistencia, ya no es gratuita como antes, sino que ahora el servicio deberá ser privado y pagado. Entonces, cuando el agricultor común se da cuenta del nuevo sistema, se recoge y continúa en su espera secular....." 1/.

Otros antecedentes disponibles, establecen con mayor énfasis la política de modernización, tecnología, concentradora de ingresos.

Francisco Justiniano y Roberto Suazo 2/, concluyen que los actuales remates en el campo chileno,

1/ Delgado, E. "La Agricultura de Chile Ante Nueva Encrucijada" El Mercurio. Santiago, 12 diciembre, 1978.

2/ Justiniano, F. y Suazo, R. "Remates en el Campo". Revista Mensaje. Santiago, mayo, 1978.

benefician a los grupos de mayores ingresos en desmedro de los campesinos del área reformada, y de pequeños y medianos agricultores 1/. Por otra parte, todo el esfuerzo que constituyó dotar al sector reformado de medios y de la infraestructura necesaria, se traspasa a otro sector a precios muy inferiores al valor inicial y esfuerzo invertido.

El modelo de desarrollo de la agricultura chilena se inserta perfectamente en la política exterior de los países más industrializados. El Banco Mundial, desde 1960, viene actuando con una política crediticia hacia los países en vías de desarrollo que persiga la modernización de la agricultura. A pesar de esto, no ha habido un impacto definitivo en el desarrollo del sector agrícola de estos países, pues las trabas estructurales han impedido que las innovaciones tecnológicas tengan un efecto distributivo del ingreso, acentuando las diferencias internas del sector 2/. En un intento por estructurar un modelo capitalista en el sector agrícola, el Banco Mundial se ha abierto en una política de asistencia a los pequeños productores de los países subdesarrollados, destinando entre 4 a 6 mil millones de dólares para introducir nueva tecnología en este tipo de productores 3/. La idea propuesta detrás de

1/ Se refiere a remates de:

- Bienes de Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria.
- Reservas de la CORA.
- Maquinaria del Servicio Agrícola Mecanizado.
- Bienes propios de los campesinos.

2/ Feder, E. "La Nueva Penetración en las Agriculturas de los Países Subdesarrollados por los Países Industriales y sus Empresas Multinacionales". El Trimestre Económico. Mexico, enero-marzo, 1976.

3/ Ibid.

esto es convertir a los pequeños productores en empresarios eficientes, pero el mismo presidente del Banco Mundial reconoce que esto podría significar ventas adicionales de las multinacionales del orden de los 7400 millones de dólares a 10700 millones de dólares en un periodo de 10 años 1/.

La dependencia de los países subdesarrollados es especialmente notoria en el campo de la transferencia de la tecnología. Varios esfuerzos se han hecho en las Organizaciones Internacionales para poner en relieve este problema y buscar soluciones adecuadas que satisfagan los intereses de los países en vías de desarrollo. El tipo de tecnología a transferir dependerá de factores económicos y no económicos que deben estar insertos en la estrategia de desarrollo económico 2/. Dejando de lado los problemas en el orden jurídico y comercial internacional, los países en vías de desarrollo deben considerar sus objetivos principales para la elección de la tecnología. La amplitud del mercado interno, posibilidades de mercados externos, ocupación de la fuerza activa de trabajo, etc, son algunos factores que inciden en la elección y que demuestran la importancia de una política tecnológica.

Se puede apreciar que la política actual se encuadra perfectamente con la función asignada por los países industrializados a los menos desarrollados. Una modernización de la agricultura, sin cambios estructurales, que por medio de la tecnología

1/ Ibid.

2/ Adamovic, L. "La Transferencia de la Tecnología". Política Internacional. Belgrado, diciembre, 1978.

y otras medidas constituya un modelo capitalista, sobre el cual se establezca finalmente un subsector dinámico y eficiente frente a uno cada vez en peores condiciones de explotación.

1.2. Las Importaciones.

Después de la violenta caída de las importaciones de alimentos en 1974 en relación a años anteriores, éstas han aumentado nuevamente en los dos últimos años. La reducción de las importaciones se asocia con la baja del poder adquisitivo del salario medio de la población y el alto grado de desocupación generado durante los años del actual gobierno. El problema radica aquí, en la disponibilidad de alimentos frente a una producción interna que no se ha visto incrementada para responder a las necesidades de consumo doméstico.

No es necesario realizar cálculos complejos para llegar a la conclusión que, al margen de los desempleados, la reducción en los niveles alimentarios de la población se han visto fuertemente disminuídos. El poder adquisitivo de los ingresos reales en 1978 es de sólo 61,35 por ciento en relación a 1972, es decir, ha habido una pérdida de 38,65 por ciento en los 6 años 1/. Por otra parte, la producción agrícola interna para 1978 se ha deteriorado en relación a 1977 lo que ha incrementado el nivel de importaciones por encima de lo proyectado.

Este problema es la resultante de las políticas para el sector agrícola que orientadas, para aprovechar las ventajas comparativas en las cuales el país debe basar su producción, hacia las exportaciones, ha sido incapaz de resolver en igual forma

1/ Aldunate, J. "El Exito Económico de Chile desde una Perspectiva Obrera. El nivel de salarios reales 1978. Revista Mensaje. Santiago, diciembre, 1978.

los aspectos inherentes a la producción nacional.

Cifras sobre importaciones.

El total de importaciones de alimentos para 1977 fue de 323 millones de dólares 1/. Hay estimaciones que para 1978 las importaciones de alimentos podrían llegar a 410 millones de dólares o 430 millones de dólares, principalmente debido a los déficit calculados en el abastecimiento de trigo, arroz, azúcar, aceite, leche, carne y otros productos 2/. A pesar que la tasa de crecimiento de las importaciones de alimentos en 1977 en relación al año anterior fue de 1,2 por ciento 3/, para el periodo enero-septiembre de 1978 con respecto a enero-septiembre de 1977, esta tasa se vio incrementada a 52,7 por ciento, un incremento sustancial. En el periodo enero-septiembre de 1977 se habían importado 236,8 millones de dólares en alimentos y para los mismos meses en 1978 se había alcanzado un total de 362 millones de dólares 4/. Los principales productos 5/ aumentaron de 147,8 millones de dólares a 271,6 millones de dólares, siendo ellos los responsables del incremento en el total de importaciones de alimentos.

1/ ODEPLAN: Informe Económico, 1977.

2/ Franco Mesa, J. op. cit.

3/ Arancibia, A. op. cit.

4/ Banco Central de Chile. Registros de importaciones.

5/ Incluye: - Carnes, despojos y comestibles.

- Leche y productos lácteos.

- Cereales.

- Grasas y aceites.

- Azúcares.

Su participación en este total, se vio aumentada de 62,4 por ciento a 75,1 por ciento en el mismo periodo. El cuadro a continuación muestra las cifras pertinentes.

IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS.
(millones de dólares)

	Enero-septiembre 1977	Enero-septiembre 1978
Carnes, despo- jos, comestibles.	8,4	16,4
Leche y productos lácteos.	15,0	17,9
Cereales	72,7	179,2
Grasas y aceites.	30,8	33,5
Azúcares	20,9	24,6
TOTAL	147,8	271,6

FUENTE: Banco Central de Chile.

Se aprecia que sólo los cereales han tenido un aumento de poco más de 100 millones de dólares, siendo estos los de mayor incidencia en el total de importaciones de alimentos. Su participación ha sido de 31 por ciento en enero-septiembre de 1977, alcanzando 49 por ciento en enero-septiembre de 1978, lo cual es indicativo del fracaso de la producción nacional.

La política de comercio exterior, basada en la liberación de las importaciones con una proyección de un arancel único de 10 por ciento, ha tenido su impacto en el subsector que produce bienes alimenticios para consumo interno. Las propias quejas

de los productores y algunas acciones obligadas del gobierno, así lo demuestran. Los productores de trigo han manifestado su inquietud en repetidas oportunidades a las autoridades sobre la aplicabilidad de las ventajas comparativas indiscriminadamente para todo el país, lo mismo que la liberación de las importaciones que ha sido aprovechada por los industriales en desmedro de los productores nacionales de trigo. El aumento del arancel para las importaciones de leche a fines de 1978, es otra muestra de la falta de protección a la agricultura del país. Lo mismo sucede con la necesidad de apertura de poderes compradores para ciertos productos ante la presión de los agricultores, que de no ser así significarían grandes pérdidas para los productores nacionales.

Nuevamente la política agrícola del gobierno, deja al descubierto sus debilidades en el planteamiento de un modelo capitalista para la agricultura nacional. Las medidas adoptadas tendientes a consolidar el modelo, en nada resuelven los graves problemas que afectan a la mayoría de los productores del sector.

2. DEMANDA.

2.1. Las exportaciones del sector.

Se ha atribuido al sector agrícola de los países en desarrollo, entre otras funciones, la de generar divisas ^{1/}. Esta función está sujeta a ciertas variables incidentes en el propio desarrollo del sector y cuyo ámbito de influencia se encuadra en las características de cada país en particular. Por cierto no se desconoce la utilidad de la obtención de divisas para estos países, lo discutible es a que costo se obtienen y cual es el destino que se les asigna.

Frecuentemente se ha argumentado que muchos países en desarrollo, con condiciones favorables para la producción de ciertos productos de origen agrícola, deberían aprovechar el principio de las ventajas comparativas con el fin de activar su comercio internacional y obtener así un mayor provecho en el uso de sus recursos. No obstante, problemas estructurales y de composición de poder, tanto nacional como internacional, han impedido aprovechar la potencialidad generadora de divisas del sector agrícola en los países menos desarrollados. Por un lado, la estructura agraria y la organización institucional, ha significado un

^{1/} Johnston, B. y Meller, J. "El Rol de la Agricultura en el Proceso de Desarrollo Económico". El Trimestre Económico, México, 1961.

No obstante hay otros autores que no asignan entre las funciones importantes de la agricultura la de generadora de divisas, sino que la de proporcionar alimentos y fibras a un precio razonable y ofrecer empleo mientras otros sectores estén preparados para esto. Thiesenhausen, W. "Las Diversas Funciones de la Agricultura en el Desarrollo Rural". El Trimestre Económico, México, abril-junio, 1975.

atraso en su agricultura que la hace incompatible con su papel generadora de divisas, pero al mismo tiempo favoreciendo a determinados grupos de poder. Por otro, la dependencia internacional impone cierto marco de acción sobre las políticas llevadas a cabo por los gobiernos nacionales de los países en desarrollo, orientando el uso y la asignación de los recursos disponibles en la dirección impuesta por el modelo de dependencia. Una muestra clara de lo dicho lo constituye la transferencia de tecnología desde los países desarrollados hacia los menos desarrollados 1/.

El crecimiento desequilibrado de subsectores dentro del sector agrícola, se debe en gran medida a los dos problemas señalados anteriormente. Si bien existe un subsector exportador, en general altamente tecnificado y con canales expeditos de comercialización, éste se desenvuelve en un conjunto particular de productores, incluso muchas veces foráneos, que coexisten con otra gran cantidad de productores, la mayoría sometidos a niveles de subsistencia. Este papel generador de divisas del sector sin embargo, no es la causa de su subdesarrollo. La explicación radica en otros elementos, pero de cualquier modo constituye uno cuyo resultado, obtención de divisas, es fundamental en el proceso nacional de desarrollo.

En que forma entonces el sector agrícola de los países en desarrollo, vía las exportaciones, puede contribuir positivamente al desarrollo. La respuesta no tiene ambigüedades en su concepción teórica,

1/ Saenz, T. W. y García Capote, E. "Las Transferencias de Tecnologías en América Latina; un punto de vista crítico". Problemas Económicos. La Documentation Française, París, diciembre, 1976.

pero dista bastante de ser clara en su concepción aplicada. Esto significa que la idea de aprovechar las ventajas comparativas para generar divisas es desde todo punto de vista positiva, pero significa también que su positividad está condicionada a la política seguida por los gobiernos locales.

Mientras el subsector exportador aumenta sus posibilidades de éxito, el sector agrícola en su conjunto es incapaz de resolver los problemas de desempleo, producción e ingresos. Tal es el caso de los países latinoamericanos en los cuales se presenta una marcada desigualdad entre los diversos grupos del sector, prescindiendo del número de sus componentes.

En Chile, desde el inicio del gobierno militar, las exportaciones de origen agrícola, pecuario, forestal y pesquero, han venido creciendo a un ritmo acelerado a lo cual han contribuido varios factores. El sector habría adoptado entonces su papel de generador de divisas bajo el modelo económico de la Junta Militar. La apertura de mercados externos, la creación de canales de comercialización expeditos, la respuesta de la producción a las exigencias de la demanda externa, etc, son elementos que deben ser conservados, pero al mismo tiempo debe determinarse si pueden ser conservados bajo las condiciones de un modelo económico alternativo. El entusiasmo que ha provocado el incremento sostenido de las exportaciones no tradicionales, entre las cuales se cuentan las agrícolas, pecuarias, algunas forestales y pesqueras, y que ha sido esgrimido como uno de los éxitos de la política de la Junta Militar, no debe ser causa para pensar que las posibilidades de exportaciones son ilimitadas, ni que su costo no es representativo, ni que esta estructura pueda perdurar ante cambios en

la política económica. Más bien se debe señalar el camino de análisis para crear el substrate en el cual se estructure en el futuro un potencial exportador generador de divisas con beneficio nacional.

La naturaleza de la producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera, orientada a la exportación, demanda condiciones ecológicas especiales para obtener un producto "exótico" ^{1/} con posibilidades de introducir en los mercados externos y al mismo tiempo, algunas características determinadas como en el caso de la fruta fresca, oportunidad estacional. Evidentemente los precios de los mercados internacionales, estructurados por una alta competencia para el caso de Chile, juegan un papel fundamental en el aspecto productivo. La posibilidad concreta de competir en el mercado mundial exige una serie de normas atinentes al producto, que por tal razón demanda a su vez altos niveles de tecnología que permiten alcanzar dichas normas internacionales. La tecnología no sólo es importante al nivel de la producción, métodos fitosanitarios, podas, riegos, etc, sino también en la postcosecha, métodos de conservación, embalaje, grado de madurez si se trata de un producto perecible, etc. Es interesante hacer notar que los aspectos tecnológicos, están también ligados al mercado internacional. La compatibilización de las exportaciones con los mercados externos, requiere de una tecnología que aún no ha sido desarrollada en el país por problemas que no se analizan aquí, pero cuya significación se establece en términos de la transferencia de la tecnología de países desarrollados hacia el nuestro. La simplificación de este concepto está en la sentencia tantas veces repetida "es necesario ser eficiente para tener la capacidad de exportar en condiciones de competencia internacional".

^{1/} Un producto con características propias que lo identifiquen como único.

La tecnología pasa entonces a constituirse en un elemento clave para las exportaciones.

Pero no sólo la tecnología provee el criterio de eficiencia en la producción, sino además otros elementos entran también en juego y todos en conjunto determinan un sector particularizado. El tamaño de la unidad de producción, los riesgos que debe asumir el productor frente a inversiones de maduración a mediano y largo plazo, su capacidad financiera, su capacidad empresarial, entre otras, identifican un grupo peculiar de productores. Su importancia relativa dentro del total de productores es muy baja, pero por esta misma razón, puede ser en el futuro causa de atracción hacia el interés nacional y del propio sector agrícola.

Recientemente se ha implementado la posibilidad de formar sociedades anónimas en el sector agrícola para la explotación de recursos. No está de más agregar, que se puede prever conforme al modelo económico impuesto, que esta medida será concentradora de las actividades de exportación, agudizando el problema desde el punto de vista de la distribución del ingreso, aunque no es muy cierto desde la capacidad potencial para exportar.

La política de comercio exterior de la Junta Militar, se refleja en el planteamiento de su objetivo. "El objetivo central de la política de comercio exterior es la apertura de la economía al comercio mundial, de tal forma de lograr una eficiente asignación de los recursos, que permita alcanzar mayores niveles de bienestar para el país 1/".

1/ ODEPLAN; Informe Económico 1977.

El supuesto implícito es que la apertura de la economía al comercio mundial, traerá como consecuencia una eficiente asignación de recursos, lo que supone a la vez un alto grado de movilidad de los recursos. Esta movilidad está sujeta a ciertas consideraciones, pues no parece hasta ahora haber actuado en dirección a los productos con ventajas comparativas ni mucho menos hacia el sector agrícola, pecuario, forestal o pesquero. El resultado del crecimiento de las exportaciones se ha debido a la capacidad productiva ya existente en el país. Hasta 1977, sólo el 0,1 por ciento de las inversiones extranjeras habían fluido hacia el sector agrícola 1/. El Comité de Inversiones Extranjeras señala que hasta 1978, sólo se habían materializado 12 proyectos en el sector agrícola y agroindustrial con un total de 721 mil dólares, atribuyendo el escaso interés a las anteriores normas existentes en materia de tenencia de la tierra y a la imposibilidad de formar sociedades anónimas en la agricultura. Agrega que actualmente hay 19 solicitudes de inversión con un promedio de 530 mil dólares por proyecto, principalmente en la producción de licores, fruta, tomates, compra de tierras y deshidratadoras 2/. Por otra parte, en las inversiones realizadas en las plantaciones frutales y forestales, el Estado ha participado a través de líneas crediticias especiales, bonificaciones e incluso en inversiones directas.

El segundo supuesto implícito, es que una eficiente asignación de recursos permitirá alcanzar

1/ UNIDAD POPULAR. Secretaría Ejecutiva. "Documentos y Materiales Económicos N. 20". Noviembre, 1978.

2/ El Mercurio. Santiago, 11 diciembre, 1978. "Importantes Inversiones de Pequeñas y Medianas Industrias Extranjeras".

mayores niveles de bienestar para el país. El problema radica aquí en definir el bienestar para quien. En un modelo capitalista, sin lugar a dudas el bienestar queda definido para el grupo que tiene la posibilidad de acumular la riqueza y por tanto, la definición está también sujeta a consideraciones. Bastaría con anotar algunas series históricas de índices sobre ingreso real, ocupación, salud, nutrición, educación, etc, para establecer el sentido que tiene la definición de bienestar nacional en este contexto.

2.1.1. Factores para el éxito de las exportaciones.

En relación a las exportaciones, el sector agrícola, pecuario, forestal y pesquero, se ha venido constituyendo en un sector muy dinámico. A este importante éxito han contribuido varios factores.

Un lugar importante debe atribuírse a la recesión económica que ha sufrido el país en el último quinquenio. La imposibilidad de contar con un mercado interno, debido a fuertes restricciones en la demanda interna por la caída general en el poder adquisitivo, obligó a los productores a buscar alternativas en los mercados externos. El caso naturalmente no ha sido generalizado para todos los productos del sector, ya que han debido ser aquellos con demanda en los mercados internacionales. En este sentido, algún tipo de producto especial como es el caso de la fruta fresca (manzanas, uva de mesa, duraznos y peras) y de productos forestales han sido los de mayor impacto, manteniendo una tendencia creciente dentro de las exportaciones. En el supuesto de una importante reactivación de la economía nacional, tal vez las exportaciones de estos productos no constituyan un negocio tan claro, no por limitaciones

propias de los mercados internacionales, sino por las relativas al incremento necesario de la producción interna.

No obstante, preponderante en el éxito de las exportaciones del sector, ha sido la política de apertura hacia el comercio internacional, como política general del gobierno militar, aprovechando de alguna manera el principio de las ventajas comparativas ^{1/}. Si bien esta política ha sido exitosa, debe analizarse con reservas. No se trata de desaprovechar los mercados ganados, ni la estructura que ha permitido tan importantes aumentos en las exportaciones nacionales. Lo fundamental es prever en cierta medida las alternativas existentes hacia el futuro. Es decir, se trata de determinar hasta que punto las exportaciones del sector pueden seguir expandiéndose, sin un costo alternativo que signifique deterioro. Aunque es imposible hoy día cuantificar este problema, algunos elementos de orden cualitativo pueden arrojar ciertas luces.

En primer lugar, está el propio mercado internacional como una variable. Considerando a Chile

^{1/} Las acciones basadas en el principio de las ventajas comparativas, han traído consecuencias que han generado opiniones encontradas en los distintos medios nacionales. El problema de la producción de trigo, básico como producto de consumo interno, ha provocado una reacción en la Asociación Nacional de Productores de Trigo que, aduciendo el principio de las ventajas comparativas como base para la política de producción agrícola del gobierno, ha señalado los graves problemas por los que atraviesa.

como uno de los tantos países exportadores de este tipo de productos, queda expuesto a las fluctuaciones de precios del mercado mundial y a la acción que los otros países competidores tomen en relación a la exportación de los mismos productos. La expansión de las exportaciones puede tener un límite impuesto por el riesgo de comprometer una cantidad de recursos que en un momento determinado se vea infructuosa por variaciones en el mercado mundial, en el cual Chile como uno de los competidores, no tiene capacidad de manejo. El problema radica en el hecho que, si no existe el mercado interno como alternativa para los productos exportables, fluctuaciones en el mercado internacional significarían eventualmente grandes pérdidas.

En segundo lugar, está el problema de la producción de los productos exportables. El aspecto fundamental en este sentido lo constituye la inversión que respalda dicha producción. Tomando sólo el caso de los frutícolas y forestales, los de mayor trascendencia, se verá que tienen algunas particularidades, pero que de cualquier forma han sido decididamente apoyadas por el actual gobierno. La inversión en frutícolas requiere de un plazo de maduración de al menos cinco años, en tanto que para los forestales este plazo se extiende a diez o más años. Si el criterio es realizar estas inversiones con miras al mercado externo, el retorno de la inversión tendrá que esperarse a esos plazos en que las proyecciones para el mercado mundial son aleatorias.

Examinando más de cerca las inversiones que han dado origen a las exportaciones crecientes, en el plano frutícola y forestal solamente, se observa que gran parte de este sostenido incremento se ha de-

bido a inversiones realizadas en gobiernos anteriores. El Plan Frutícola de la CORFO 1/ impulsado a partir de 1965, ha permitido un aumento importante en la superficie destinada a frutales 2/. Sin embargo, la apertura de mercados externos para la fruta fresca y la determinada posibilidad de captar divisas, han decidido al actual gobierno a incentivar las inversiones en este aspecto. La alta rentabilidad de estas inversiones al menos en el presente, ha significado que el financiamiento puesto a disposición por el gobierno, originalmente concebido para inversión en un plazo de cuatro años, se agotara en sólo dos años, claro índice del interés de los productores en esta actividad 3/. La clara intención en el incentivo de la producción frutícola, se observa por otra parte en el D.L. N.261 publicado en el Diario Oficial ya en enero de 1974, mediante el cual se derogan todas las disposiciones legales en vigencia que prohibían la plantación de viñas para vinificar o uva de mesa en cualquier zona o región del país 4/. Es evidente que estas medidas ampliarán las posibilidades de exportación de los productos frutícolas y que bajo condiciones favorables, deben ser aprovechadas. Un punto importante consiste en la determinación de hasta que punto es positivo seguir aumentando estas inversiones. La intención del gobierno es que en el próximo decenio las exportaciones de fruta se cuadrupli-

1/ CORFO: Corporación de Fomento de la Producción.

2/ Entre 1965 y 1974, el área frutícola del país aumentó en un 64 por ciento. Revista Hoy. Santiago, 17-23 enero, 1979.

3/ Franco Mesa, J. op cit.

4/ D.L. N.261. "Deroga las Disposiciones Legales que Indica, que Impone las Prohibiciones que Señala", 201 al 300 Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, mayo, 1974.

quien 1/, lo que naturalmente implica un esfuerzo de inversión importante con la contrapartida de la estabilidad de los mercados externos. En el caso de la fruta fresca, al parecer habría aún un cierto margen para el incremento de las exportaciones, especialmente tratándose de un producto con una ventaja de aparición estacional en los mercados del hemisferio Norte y en algún sentido un producto exótico para otros países. Se puede destacar el hecho que las exportaciones de fruta fresca hacia Arabia Saudita, han tenido un cambio de 0,9 por ciento en 1976 a 16,9 por ciento en 1978 del total exportado, que también ha tenido una tendencia creciente 2/. Otros productos de origen agrícola, en los cuales no existe la ventaja estacional y con fuerte competencia de otros países, presentan mayores dificultades en su potencial de exportación, pero en ningún caso debería dejarse de lado su estudio para estos fines.

El otro caso interesante, representado por los productos de origen forestal, también ha sido incentivado en forma importante por el gobierno actual. Las exportaciones de productos de origen forestal, se han visto incrementadas de 130,9 millones de dólares en 1974 hasta 179,6 millones de dólares para el periodo enero-septiembre de 1978, con una tendencia creciente acelerada 3/. Igual que para el caso de los productos frutícolas, las posibilidades concretas de estas importantes exportaciones, se ha debido hoy día a inversiones efectuadas en gobiernos

- 1/ "De la Semilla a la Boca". Revista Hoy, Santiago, 17-23 enero, 1979.
2/ Délano, M. "La Presión de las Frutas". Revista Hoy, Santiago, 17-23 enero, 1979.
3/ Boletines Banco Central de Chile.

anteriores. La responsabilidad en el incremento en el área forestada o reforestada había caído tradicionalmente en el Estado, lo que significó durante el periodo de la Unidad Popular una superficie de 60 mil hectáreas 1/. Durante el actual gobierno, en que por medio de incentivos al sector privado y público, se ha llegado a una superficie equivalente a 85 mil hectáreas 2/. El D.L. N.701 publicado en el Diario Oficial del 28 de octubre de 1974, muestra la naturaleza de dichos incentivos 3/. En sus disposiciones se puede apreciar la importancia que se atribuye a este recurso, lo que se traduce en ventajas tributarias por un lado y una alta bonificación para el desarrollo de la actividad por otro. El D. L. si bien es cierto procura incentivar la forestación, es también de carácter compulsivo en la medida que fija sanciones a la acción de no forestar o reforestar los terrenos de aptitud preferentemente forestal. En el conjunto de las disposiciones se aprecia una marcada tendencia a la protección de los recursos forestales, no obstante, la Corporación Nacional Forestal tiene la responsabilidad principal en esta tarea teniendo un grado de flexibilidad para establecer los casos de excepción contemplados en las normas. Es evidente que las disposiciones de premio y castigo han tenido como consecuencia la expansión de la superficie forestal, pero desde el punto de vista estatal su costo no sufre grandes variaciones, pues al mismo tiempo de las exenciones tributarias, el Estado bonifica en 75 por ciento la actividad.

1/ Franco Mesa, J. op cit.

2/ Franco Mesa, J. op cit.

3/ D.L. N.701. "Somete los Terrenos Forestales a las Disposiciones que Señala". 701 al 750 Decretos Leyes Dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, marzo, 1975.

La expansión de las exportaciones forestales se ha hecho sobre la base de celulosa, maderas aserradas y rollizos, los dos últimos con un grado muy bajo de elaboración y casi nulo respectivamente. El crecimiento importante en las exportaciones de madera aserrada en 1977 y de rollizos en 1978, indican que en cierta medida las exportaciones de productos más elaborados están sujetas a nuevas inversiones, como el caso de nuevas plantas de celulosa. El estudio de estas alternativas se hace necesario para determinar las inversiones que permitan la expansión creciente de estos productos de alta demanda en los mercados internacionales.

En tercer lugar, está el problema del uso alternativo de las divisas generadas. Aunque el presente trabajo se centra en otros aspectos y por tanto el destino de las divisas generadas por las exportaciones del sector cae fuera de su ámbito, no puede dejar de mencionarse algo al respecto, pues tiene alguna incidencia dentro del propio sector en la medida que afecte la producción de otros productos, especialmente alimenticios como consecuencia de la política general. El problema se presenta en el momento en que por activar el subsector de exportaciones, se desatiende al resto de los productores y se implementan políticas similares para todos sin distinción de las diversas condiciones que afectan a cada uno. Si bien es cierto las posibilidades de exportación son importantes para algunos productos tales como la fruta, vino, maderas, lana, también es cierto que otros productos, especialmente aquellos que forman la base de la alimentación de la población, no tienen las mismas posibilidades de competencia en los mercados externos. Sujetos los últimos a los ajustes de precios de los mercados internacionales y bajo el

criterio general de eficiencia, no parecen haber sufrido expansión importante en su superficie ni rendimientos. Al menos así lo indican las cifras para el último año 1/. En una situación de esta naturaleza, es necesario revisar y establecer una política agrícola que contemple las condiciones particulares de los productores que no tienen otra alternativa que los cultivos tradicionales, crédito, asistencia técnica, precios, comercialización, etc, y/o asignar de alguna forma, parte de las divisas generadas por el propio sector a suplir las deficiencias nacionales en términos de alimentos para nutrir a la población. De hecho el gobierno ha tratado de corregir algunas deficiencias. A fines de 1978, se aumenta el arancel para la importación de leche en polvo con 26 por ciento de materia grasa y leche descremada de 248 a 297,6 dólares y de 470 a 532,2 dólares por tonelada respectivamente, lo que significa un aumento de 20 y 13,2 por ciento para los dos tipos de leche. Esta necesaria corrección debió hacerla el gobierno, aún contra el principio de competencia y nivelación con los precios internacionales, para impedir las importaciones de leche que se atribuyeron a la baja del dólar y per tanto la ventaja del negocio 2/. Hay pues un equilibrio en la competencia por recursos entre el subsector exportador y el resto del sector que tiende a imponer algún límite en las exportaciones.

1/ Barceló, R. y Muñoz, J. "Reestructuración o Crisis en la Agricultura Chilena". Chile - América, Roma, noviembre-diciembre, 1978. Como consecuencia de la actual política agraria, la producción de 10 de los 14 cultivos tradicionales, ha disminuído entre los periodos 1976-1977 y 1977-1978, los cereales y maíz en forma importante.

2/ El Mercurio. Santiago, 20 diciembre, 1978.

En cuarto lugar, hay una tendencia a la estructura monopólica en las exportaciones del sector, característica propia del modelo económico. En el caso de la fruta por ejemplo, sólo cinco empresas controlan el 70 por ciento de las exportaciones 1/. Si se considera la fruta como uno de los productos de mayor potencialidad de exportación, este hecho puede constituirse en el rechazo de nuevos productores al negocio para mantener su predominio. Como en el modelo general no hay obstáculos a la concentración de las actividades económicas, se puede concluir que habrán acuerdos de colusión de los actuales productores, no sólo en términos de los beneficios del mercado externo, sino también en lo que respecta a la asignación de recursos, financiamiento, tecnología, canales de comercialización, etc.

2.1.2. Las cifras de exportaciones durante el gobierno actual.

Se contemplan en esta parte las cifras correspondientes a los productos agrícolas, pecuarios, forestales y del mar, sean ellos sin elaboración o industrializados. Estos productos se insertan en su mayoría en las exportaciones que se han denominado no tradicionales 2/, cuya importancia ha sido creciente y acelerada en el conjunto de las exportaciones chilenas desde 1974. En 1977, las exportaciones no tradicionales representaron un 28 por ciento del total, comparado con un 9,4 por ciento en 1974. En relación al cobre, alcanzan a un 51,6 por ciento en el mismo año.

1/ Delano, M. "La presión de las Frutas". Revista Hoy. Santiago, 17-23 enero, 1979.

2/ Según la clasificación del Banco Central, son tradicionales la harina de pescado, papel, celulosa y cartulina, todas las demás de origen agrícola, pecuario, forestal y del mar, industrializadas o no, corresponden a las no tradicionales.

Considerando ahora los productos antes mencionados y sus derivados en conjunto, incluyendo dentro de ellos a los tradicionales y no tradicionales, las exportaciones alcanzaron en 1977 un nivel de 541,3 millones de dólares, lo que representó un 24,7 por ciento del total de exportaciones del país y un 45,6 por ciento de las exportaciones de cobre. Esto demuestra actualmente la importancia de los productos de origen agrícola, pecuario, forestal y del mar, en el comercio exterior de Chile.

Es interesante observar las variaciones experimentadas por estos productos a partir de 1974, agrupados en tradicionales y no tradicionales, ya que los últimos tienen una tendencia a una mayor significación. El cuadro a continuación muestra la evolución de ambos grupos.

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES TRADICIONALES 1/ Y NO TRADICIONALES DEL SECTOR AGRICOLA, PECUARIO, FORESTAL Y PESQUERO.

AÑOS	TRADICIONALES			NO TRAD.			TOTAL		
	Valor	% Tot	% Cre	Valor	% Tot	% Cre	Valor	% Tot	% Cre
1974	145,4	61,6		90,6	38,4		236,0	100	
1975	120,5	44,4	-17,1	151,0	55,6	66,7	271,5	100	15,0
1976	191,4	47,7	58,8	209,7	52,3	38,9	401,1	100	47,7
1977	215,4	39,8	12,5	325,9	60,2	55,4	541,3	100	35,0
en/sep									
1977	150,4	36,6		260,9	63,4		411,3	100	
en/sep									
1978	176,9	35,5	17,6	321,2	64,5	23,1	498,1	100	21,1

FUENTE: Banco Central de Chile.

1/ Incluye: harina de pescado, papel, celulosa y cartulina.

Tres aspectos sobresalen en el cuadro. Primero, todos los valores son crecientes con excepción de las no tradicionales para 1975. Segundo, la tasa de crecimiento de las no tradicionales es mayor que la de los tradicionales, lo que ha influido positivamente en la tasa de crecimiento del total. Tercero, las tasas de crecimiento tienden a disminuir.

Desde el punto de vista del grado de elaboración, hay una tendencia entre estos productos a una mayor participación de los sin elaborar. El cuadro siguiente muestra su evolución.

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES SIN ELABORAR E INDUSTRIALIZADAS DEL SECTOR AGRICOLA, PECUARIO, FORESTAL Y PESQUERO.

ANOS	SIN ELABORAR			INDUSTRIALES			TOTAL		
	Valor	%Tot	% Cre	Valo	%Tot	% Cre	Valor	%tot	% Cre
1974	54,8	23,2		181,2	76,8		236,0	100	
1975	86,1	31,7	57,1	185,4	68,3	2,3	271,5	100	15,0
1976	118,9	29,6	38,1	282,2	70,4	52,2	401,1	100	47,7
1977	159,5	29,5	34,1	381,8	70,5	35,3	541,3	100	35,0
en/sep 1977	142,0	34,5		269,3	65,5		411,3	100	
en/sep 1978	182,9	36,7	28,8	315,2	63,3	17,0	498,1	100	21,1

FUENTE: Banco Central de Chile.

Lo mismo que en el caso anterior, todos los valores aumentan en el periodo considerado, pero la tasa de crecimiento tiende a disminuir.

Estas cifras estarían indicando que la expansión violenta de estas exportaciones a comienzo del

periodo, empiezan a sufrir ciertas limitaciones. En este sentido vale la pena hacer notar que los productos tienen distinto comportamiento atendiendo a su naturaleza. Entre los agrícolas y pecuarios, los sin elaborar son los de mayor importancia, en cambio entre los forestales y pesqueros, los de mayor importancia son los industrializados.

Entre los agrícolas, la fruta fresca con una cifra de exportación de 14,2 millones de dólares en 1974, alcanza hasta 94,6 millones de dólares en el periodo enero-septiembre de 1978. Una tasa de crecimiento similar experimentan los frejoles, cuyas cifras son de 3,3 y 17,0 millones de dólares para los mismos periodos. Ambos productos en conjunto, representan un 77,2 por ciento del total de exportaciones de origen agrícola en enero-septiembre de 1978.

Las de origen pecuario son poco representativas dentro del total de exportaciones y sólo la lana de oveja tiene alguna importancia alcanzando a 17,0 millones de dólares en el mismo periodo.

Las de origen forestal, tienen un peso definitivo en las exportaciones. Para el periodo citado, éstas representan un 36,1 por ciento del total, pero prácticamente todas corresponden a las industrializadas. De un total de 179,6 millones de dólares, sólo 1,5 millones de dólares son exportaciones no elaboradas. No obstante, dentro de las industriales, las de mayor grado de elaboración, papel, celulosa, cartón, etc, manifiestan una tendencia a la estagnación. Las de menos elaboración en cambio, maderas aserradas, rollizos y otras, presentan tendencia al aumento, lo que incide en el aumento de los forestales.

Los productos del mar han tenido una fuerte tendencia al incremento, tanto los no elaborados como los industrializados, pero con distinta significación absoluta. Los industrializados llegan a representar más del 90 por ciento de su total de 105,9 millones de dólares en enero-septiembre de 1978. Aún cuando los industrializados tienen una significación de importancia y con tasas de crecimiento considerables, no debe despreciarse la importancia de los no elaborados, pescado fresco y algas, que han llegado a 4,2 y 7,0 millones de dólares respectivamente en enero-septiembre de 1978.

Los ocho productos más importantes 1/ con un significado de 75 por ciento de las exportaciones, son fruta fresca, celulosa, harina de pescado, pino insigne, papel, mariscos congelados, frejeles y lana, que alcanzan a 370,4 millones de dólares en el mismo periodo de enero-septiembre de 1978.

1/ Desde el punto de vista de su origen, estos productos tienen la siguiente significación:

- Forestales	152,0	millones de dólares.
- Agrícolas	111,6	
- Del mar	89,8	
- Pecuarios	17,0	
Total	370,4	

Desde el punto de vista de su grado de elaboración, su significado es el siguiente:

- Industrializados	241,8
- No elaborados	128,6
Total	370,4.

2.1.3. Los mecanismos operativos.

En relación a su política de comercio exterior, la Junta Militar ha creado una serie de mecanismos que van desde la implementación general de la política hasta procedimientos administrativos, en orden a obtener incrementos sustantivos en las exportaciones.

En el plano general, existen actualmente dos políticas en implementación: la arancelaria y la cambiaria.

La política arancelaria persigue, por medio de la reducción de aranceles, cuyo objetivo es llegar a una tasa única de 10 por ciento en junio de 1979 1/, la asignación de los recursos hacia aquellos sectores en que el país presenta ventajas comparativas. La implementación de la política arancelaria se hace por rebajas continuadas de los aranceles, de modo que desde comienzos de 1974 hasta diciembre de 1977, el arancel promedio de 94 por ciento se ha rebajado a 14,7 por ciento con un máximo de 25 por ciento 2/. El Informe Económico de ODEPLAN para 1977 señala que, "el resultado de las rebajas arancelarias es una protección más pareja entre los diversos sectores y una garantía de que no existirán discriminaciones arbitrarias". Esto, que es consistente con el modelo económico del gobierno, parece no haber tenido el efecto de protección. La gran cantidad de quebras en el sector industrial, la precaria situación de la producción de trigo, la necesidad de corregir los aranceles a las importaciones de leche, demuestran los desequilibrios que se han producido.

1/ ODEPLAN: Informe Económico, 1977.

2/ ODEPLAN: Ibid. No incluye la industria automotriz.

La implementación de la política cambiaria se hace por devaluaciones diarias del valor de las divisas, contemplando dos elementos: la inflación y cambios en las reservas internacionales.

Estas medidas en conjunto con otras de incentivo a las exportaciones, han cambiado la estructura productiva creando una división dicotómica entre un subsector exportador dinámico y otro estagnado. Sin lugar a dudas, el subsector exportador, de acuerdo al modelo económico, no sólo deberá ser importante en el proceso de acumulación, sino también en el sostén de la estructura política impuesta por el gobierno militar. Esta dicotomía tiene por tanto implicaciones más allá de lo económico y los desequilibrios pueden acentuarse en la medida que el grupo exportador afiance más aún su importancia dentro del conjunto.

Aparte de estas dos políticas de carácter general, el gobierno ha establecido otra serie de incentivos para las exportaciones. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

- Simplificación de los trámites administrativos para exportar.
- Creación de PROCHILE ^{1/}.
- Líneas de crédito del Banco Central a través de los bancos comerciales, para exportar.
- Devolución del Impuesto al Valor Agregado a los exportadores.

^{1/} PROCHILE: Organismo estatal creado en 1974, cuya función es facilitar las exportaciones por medio de información respecto de mercados, precios, etc.

Para el subsector de exportaciones agrícolas, pecuarias y forestales, excluyendo las industrializadas, estas medidas posibilitaron llegar a 151 millones de dólares en 1977, con una tasa de incremento en relación al año anterior de 35 por ciento. La proyección de ODEPLAN 1/ para 1978, fue una tasa de incremento de 25 por ciento en relación a 1977, lo que reconoce implícitamente la tendencia decreciente de las tasas de crecimiento de las exportaciones. No obstante, la tasa de crecimiento entre enero-septiembre de 1977 y los mismos meses de 1978 fue de 27 por ciento. Si se agrega al cálculo los productos industrializados de origen agrícola, pecuario y forestal, la tasa de crecimiento baja a 21 por ciento lo que estaría demostrando mayores dificultades en este tipo de productos como ya ha sido establecido. Si se agregan los valores correspondientes a los productos del mar, las cifras no varían a pesar de su peso relativo en el total.

Siguiendo el camino desde la producción hasta la colocación del producto en los mercados externos, se pueden establecer los diferentes mecanismos que operan en este sentido. Este camino tiene diversas etapas en las cuales el gobierno ha intervenido para facilitarlas.

El punto inicial lo constituye la instrumentación de la política estatal orientada hacia los productos exportables. Una vez establecidas los instrumentos a los distintos niveles o fases, se inicia simultáneamente un plan de inversiones para el incremento de la producción en estos ítems. Al mismo

1/ ODEPLAN. Ibid.

tiempo se implementan medidas en relación a la estructura agraria 1/, precios determinados libremente en el mercado y nivelándoles con los internacionales por medio de la apertura de las importaciones, etc, que son concomitantes con la concreción del modelo. Ante estas modalidades, los productores en condiciones de hacerlo, aceptan el riesgo y se abren hacia las nuevas posibilidades de exportación realizando nuevas inversiones, aún cuando en los casos más importantes su maduración no es en el corto plazo. Detrás de este operan todos los incentivos del gobierno, como es el caso de crédito ventajoso para los frutales y bonificaciones importantes para los forestales.

Durante el proceso de producción, la eficiencia es garantizada por la incorporación de altos niveles de tecnología. Esta por no estar disponible en Chile, se importa desde el extranjero y que con las medidas de liberación de las importaciones y disminución de aranceles, es adquirida por los productores. La mano de obra necesaria no constituye problema alguno, pues parte de la política general resulta en la existencia de trabajo barato y abundante.

Resuelto de esta forma el problema de producción y cosecha, empieza la etapa de la comercialización. Los productores entregan su producción a un agente exportador, quien se encarga del acopio, embarque y destinación de ella. El agente procura una producción suficiente para asegurar un embarque completo, de modo de abaratar los costes de transporte. Actualmente cinco empresas productoras de fruta

1/ Término de la Ley de Reforma Agraria, la Corporación de la Reforma Agraria, mercado libre de tierras, posibilidad de formar sociedades anónimas en el sector agrícola, etc.

controlan el 70 por ciento de las exportaciones, lo que permite en este rubro simplificar en cierta forma el alcance de volúmenes compatibles con los embarques. El agente exportador financia sus operaciones con un crédito de un banco comercial refinanciado por el Banco Central, con el cual además, cubre parte de los requerimientos financieros de los productores. La devolución del crédito se produce una vez realizada la venta en el exterior y percibidos los retornos de la exportación.

En el punto de destino se entrega la producción a un agente importador especializado en consignación, quien espera el momento oportuno para colocarla en el mercado. Su negocio consiste en obtener el mejor precio. Pero puede darse el caso que no se produzca interés por el embarque al precio que los productores nacionales están dispuestos a vender y en esas condiciones, el agente exportador desde Chile debe cambiar su destinación hacia otros países con el objeto de evitar las pérdidas. Todo esto al margen de los controles sanitarios, autorizaciones, etc, exigidos para ingresar el producto en los países de destino. La perecibilidad relativa de algunos productos, obliga a buscar soluciones en los mercados externos dentro del plazo de durabilidad de estos productos.

Uno de los aspectos más importantes se refiere a que el agente exportador debe programar los embarques en volumen y frecuencia, para evitar bajas en los precios por colocación de grandes cantidades y para mantener un abastecimiento continuo en los mercados ya conquistados.

En la descripción de este ciclo se puede apreciar que no son pocos los problemas que se deben

enfrentar y que pequeños errores, aún contra la voluntad de productores y agentes exportadores, pueden llegar a implicar grandes pérdidas. A pesar de todo, el sistema ha funcionado hasta hoy y el resultado es que las exportaciones del sector han tenido un crecimiento sostenido.

3. CONCLUSIONES.

La política agraria actual es perfectamente consistente con el modelo general de la economía para el país. El cambio fundamental de la dirección política del país a partir del 11 de septiembre de 1973, ha implicado una serie de ajustes de relevancia para estructurar una economía de carácter capitalista completamente opuesta a la tendencia histórica de los años anteriores.

Toda la política agraria se basa entonces, en la estructuración de un sector agrícola con dos subsectores perfectamente bien delimitados. Por una parte, un subsector altamente tecnificado con posibilidades de acumulación y proyectado como el que debe ser más adelante capaz de sostener el desarrollo, y por otra, un subsector tradicional cuya función es la de proporcionar mano de obra barata y abundante para el primero. La implementación de políticas en relación a la estructura agraria, comercio exterior, mercado de trabajo y tecnología, indican la dirección inequívoca hacia una agricultura capitalista.

Aunque la política seguida hasta este momento ha significado un importante incremento en las exportaciones de productos agrícolas, los ajustes en el sector de producción han generado una serie de problemas difíciles de resolver en un futuro inmediato. No se ha producido un flujo importante de inversiones hacia el sector; la producción para consumo interno, al contrario de verse aumentada, se ha visto estabilizada o disminuida con su efecto consecuente en el nivel de importaciones; el grado de

desocupación es de cuantía y los ingresos de la mayoría de los productores agrícolas se ha visto disminuido al mismo tiempo que hay una tendencia rápida hacia la concentración de los beneficios hacia la parte capitalista.

Tal como se presenta la situación hasta este momento, el sector agrícola estaría en un punto de relativa neutralidad, es decir, su elasticidad para contribuir al desarrollo nacional sería muy baja. En otras palabras, de persistir la política actual, lo cual parece ser así y consolidando el modelo capitalista, no se prevé que un importante sector de la población nacional tenga acceso a los beneficios del desarrollo, ni siquiera en el largo plazo. La estructuración en los dos subsectores delimitados y la dependencia del exterior, imponen una modalidad de crecimiento cuyo costo es absorbido por los campesinos, trabajadores sin tierra e incluso los medianos productores.

No parece razonable pensar en que se vuelva a una estructura como la colonial con la institución latifundio-minifundio, pero es evidente que existe el peligro de llegar a una con grandes propiedades altamente capitalizadas, cuyo interés no se oriente hacia la solución de los problemas de carácter nacional. La toma de conciencia de la función de la agricultura en el modelo actual, es indispensable para concebir una política agraria consistente en un marco de desarrollo democrático, de otra manera se puede caer en la consolidación y perpetuación del actual sistema.

III. POLITICA AGRICOLA Y PESQUERA
EN UN MARCO DE DESARROLLO
DEMOCRATICO.

III. POLITICA AGRICOLA Y PESQUERA EN UN MARCO DE DESARROLLO DEMOCRATICO.

Esta parte dice relación con una proposición de una política de desarrollo del sector agrícola y el pesquero para Chile.

Considerando la neutralidad del sector agrícola frente al desarrollo y los problemas actuales de los otros sectores tradicionales de la economía, se presenta un modelo que contempla el desarrollo armónico del sector pesquero y el agrícola. En el fondo, se trata de una política que abarque en forma integral todos los recursos naturales renovables del país, vale decir, los agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros.

Tradicionalmente en Chile, se ha considerado al sector agrícola como fundamental para la economía. Esto ha sido consecuencia del asentamiento de la población en áreas agrícolas desde la Conquista y que hasta hoy día permanece con un crecimiento que excede las oportunidades de trabajo. El fracaso de la industrialización, con el principio de la sustitución de importaciones, ha significado que los problemas ocupacionales y de ingreso no han podido ser resueltos. En un punto en que el país parecía salir de su fase de inercia, se ha impuesto por la fuerza una orientación que vuelve a establecer un modelo capitalista cuyas consecuencias previsibles van hacia la explotación de la clase trabajadora, con todas sus implicaciones sociales, económicas y políticas.

La proposición que se plantea a continuación,

tiene la pretensión de señalar solamente, en que forma sería posible resolver los problemas del sector agrícola al mismo tiempo de establecer las bases para el desarrollo de los recursos naturales renovables, de tal modo de contribuir positivamente al desarrollo nacional e incorporar a la clase trabajadora a sus beneficios.

1. EL MODELO.

El modelo propuesto consiste básicamente en la descarga de población del sector agrícola, transfiriendo el excedente de población activa hacia otro sector, en este caso el pesquero. La construcción del modelo arranca de dos supuestos esenciales.

1.1. Supuestos del modelo.

- Existencia de un excedente de fuerza activa de trabajo en la agricultura que puede ser transferida hacia otros sectores.

La existencia de un excedente de trabajo en la agricultura chilena con los niveles tecnológicos tradicionales, ha quedado demostrada por los bajos índices de productividad y los procesos de migración hacia otros sectores que ofrezcan mayores oportunidades de trabajo.

Se considera que por medio de una política determinada, es posible transferir el excedente de mano de obra del sector agrícola al pesquero. Para que esta transferencia sea efectiva, es necesario que sea dirigida y su velocidad controlada conforme a las políticas de desarrollo nacional.

El sector extractivo, gran y mediana minería, utiliza niveles tecnológicos elevados en un equilibrio empresarial dado por las transnacionales y que por su propia orientación, son incapaces de servir como fuentes de incorporación de trabajadores.

Aún en el evento de recuperar estas riquezas nacionales, no sería posible transferir mano de obra hacia ellas a menos de estar dispuesto a perder gran parte de la productividad.

El sector industrial no parece ser al menos en forma inmediata una solución. Los principios de sustitución de importaciones, elaboración y diversificación, crearon en el país una industria débil de alto costo protegida con políticas arancelarias y que actualmente tiene problemas serios de funcionamiento.

- La productividad de los factores de la producción es mayor en el sector pesquero que en los otros sectores de la economía.

Considerando al sector pesquero en la economía chilena como un sector incipiente, pero de gran potencialidad, se podría decir que aún se esperan rendimientos crecientes en la producción frente a agregaciones sucesivas de recursos. En este sentido, la capacidad supuesta de absorción de mano de obra sería mayor también que para los otros sectores.

El sector pesquero se estima no sólo tiene posibilidades de expansión interna, como una fuente de alimentación barata y sustitutiva de los productos agrícolas de alto valor, sino además en los mercados externos como productos industrializados con un mayor valor agregado.

1.2. Funcionamiento del modelo.

El modelo funcionaría simultáneamente sobre la base de una política integrada para el sector agrícola y el pesquero. Sería una política que permitiera la transferencia armónica de mano de obra del sector agrícola al pesquero, incrementando la productividad en el primero y un aumento importante de la producción del segundo, creando las bases futuras de organización de ambos sectores.

En general se puede decir que la velocidad de transferencia de mano de obra dependerá del monto y velocidad de la inversión en el sector pesquero, de la tecnología empleada, de la preparación de la mano de obra para la nueva actividad y de las posibilidades concretas de asentar la población migrante en su nuevo trabajo. El éxito en el funcionamiento del modelo dependerá de la voluntad política para lograrlo y de la forma de organización seleccionada para su implementación.

El monto de las inversiones evidentemente dimensiona el tamaño del sector en lo que a producción se refiere. Está en relación directa a la capacidad de absorción de mano de obra considerando la tecnología constante. Se debe resolver sin embargo, el problema del grado de concentración geográfico y el propósito de la inversión, pues la distribución geográfica de la población y de las especies marinas en el país, son factores que se combinan en forma importante para las decisiones de inversión. La velocidad de las inversiones está en relación directa a la transferencia de la mano de obra.

El punto referente a la tecnología, es bastante complejo. La tecnología seleccionada puede afectar tanto a los niveles de productividad como a la capacidad de absorción de mano de obra. Se requiere una política tecnológica amplia que cubra los aspectos tanto del sector agrícola como del pesquero en forma simultánea.

A pesar de ser Chile un país dotado de una gran cantidad de kilómetros de costa marítima, incluso con una riqueza ecológica que fluctúa desde lo tropical hasta lo polar, la población nacional no tiene una tradición marítima productora, salvo en contadas zonas como es el caso de Llanquihue y Chiloé. Históricamente el país ha tenido por su desarrollo una tradición más bien agrícola, lo que llama por la necesidad de establecer formas para la transferencia de mano de obra hacia el sector pesquero que no impliquen problemas de adaptación y conocimientos que puedan dañar las posibilidades de productividad y producción. Por esta razón, es de vital importancia concebir un plan nacional de capacitación, atacando al mismo tiempo el problema de conocimientos en todos los niveles del plano educacional.

La voluntad política para la implementación de un enfoque de esta naturaleza y la forma de organización seleccionada para los dos sectores en juego, serán puntos fundamentales en su éxito. La satisfacción de las aspiraciones y anhelos de los trabajadores que se ven obligados a llevar una vida al nivel de subsistencia, es evidentemente el mejor punto de apoyo para una política de esta naturaleza.

1.3. Limitaciones del modelo.

Aunque es posible establecer que el sector pesquero presenta algunas características de importancia para el problema de desarrollo, es de respuesta inmediata, tiene gran potencialidad de crecimiento y es absorbedor de mano de obra no sólo al nivel primario de producción sino también en la industrialización, se debe decir que existen algunas limitaciones importantes que demandan un cuidadoso estudio.

En el plano económico, el problema fundamental está representado por el monto de las inversiones. No parece ser posible que en el corto plazo puedan implementarse proyectos pesqueros para transferir una gran proporción de mano de obra desde la agricultura. Más aún, la carencia de investigación básica sobre los recursos marítimos, establece dudas sobre la rentabilidad de las inversiones. No obstante, es posible diseñar una política gradual de inversiones coordinada con las políticas para el sector agrícola. Mientras no se inicien las inversiones en el sector pesquero, no habrá presencia de él en el desarrollo nacional y seguirá posponiéndose como una riqueza en reserva de último recurso.

En el plano social, las limitaciones no son cuantificables, pero no por ello menos complejas.

En primer lugar, se ha planteado el modelo como uno que transfiera la mano de obra del sector agrícola y no la población marginal urbana. La razón es que la última presenta características diferentes

de difícil adaptación a la nueva situación. La población agrícola, aún la desempleada, tiene de alguna manera una base de sustentación. Es decir, es posible incentivar su transferencia asegurando en cierta forma que no se convertirá en población marginal alrededor de las actividades pesqueras, mientras mantenga su base de sustentación. Al comienzo, esto significaría la existencia de una población con actividad mixta, hasta que las nuevas posibilidades de desarrollo de los recursos marítimos, determinarían la existencia segura de fuentes de trabajo.

En segundo lugar, existe una limitación en el orden de adaptación a la nueva actividad. El desconocimiento de la producción pesquera obliga a buscar fórmulas mediante las cuales sea posible capacitar a la población para asumir la responsabilidad. Aparte de constituir un problema de recursos institucionales, esto significa cambiar la forma de vida de la población a comprometer. Un cambio de vida de esta magnitud sin la posibilidad de adaptación, puede significar el fracaso del modelo.

En tercer lugar, está el problema del tipo de organización productiva. El éxito o fracaso dependerá en gran medida de la capacidad para implementar la organización productiva. En este sentido se presentan múltiples problemas atendiendo a diversos factores, tales como la organización de la actividad extractiva o de captura, de industrialización, de distribución, de comercio exterior, etc. Es de fundamental importancia comenzar el plan con un tipo de organización flexible que permita los ajustes necesarios

hacia el futuro, con una participación cada vez mayor de los trabajadores.

En cuarto lugar, el éxito del modelo presenta otra limitación que debe ser concebida en toda su extensión. Como aquí se ha planteado la transferencia de la fuerza de trabajo del sector agrícola, lo que está involucrado en realidad, es toda la familia del trabajador agrícola. Si se puede por un momento hipotetizar que será el hombre el primero en migrar hacia el mar donde se encuentran las nuevas oportunidades de trabajo, la mujer deberá asumir toda la responsabilidad de la marcha del hogar hasta la consolidación de la nueva situación. Por tanto, las acciones específicas para la implementación del plan, no pueden dejar al margen la preparación de la mujer campesina para enfrentar un cambio de vida de tal trascendencia.

1.4. Efectos del modelo.

Lo que se persigue fundamentalmente en un proceso de desarrollo, es aumentar el nivel de vida de la población. En las actuales circunstancias en que se encuentra el país, este objetivo general sólo puede ser logrado cumpliendo ciertos requisitos específicos, que el desarrollo del sector pesquero coordinado con el del agrícola pueden proveerlos.

- Aumento de la producción.

Al considerar al sector pesquero como incipiente y con rendimientos todavía crecientes, los recursos asignados a él, tendrán una mayor productividad que en otros sectores. La transferencia de mano de obra en el sentido propuesto, no disminuya la producción agrícola ni siquiera en una etapa avanzada del proceso, pues primero habría una tendencia a la ocupación de la fuerza de trabajo con desempleo abierto y posteriormente la de desempleo disfrazado. Al contrario, la producción total del país se vería incrementada en lo que aumenta la del sector pesquero. En términos de la teoría marginalista, la asignación de recursos hacia el sector pesquero debería llegar hasta el punto en que la productividad marginal se iguale con la del sector agrícola.

Por otra parte, existe la necesidad de aumentar la producción de alimentos del país. Esto no sólo es importante desde el punto de vista de la creación de riquezas, sino también considerando los requerimientos alimenticios de la población.

- Aumento de la productividad de la mano de obra.

El hecho de transferir mano de obra desde la agricultura hacia otro sector, tiene implícito el aumento en su productividad. Por ahora, independientemente de los problemas de redistribución de ingresos, se puede decir que con los demás factores constantes, la misma producción agrícola puede ser obtenida con un menor número de personas. Aunque este argumento parece ser una falacia, pues la productividad real de la mano de obra empleada no tendría que aumentar, el hecho concreto es que el mismo nivel de producto corresponde a menos personas. Si se admite que el proceso de transferencia puede avanzar hasta hacerse competitivo entre los dos sectores, la tecnología pasa a jugar un papel de importancia para aumentar entonces la productividad real tanto en uno como en otro sector.

- Aumento en los ingresos.

Este aspecto es de relevancia al hablar de los objetivos del desarrollo. El ingreso total por habitante, sin considerar los problemas de redistribución, crecerá en el sector pesquero conforme al aumento de la producción. Al mismo tiempo, el ingreso por habitante en el sector agrícola, se verá aumentado de acuerdo a la liberación de consumo como consecuencia del proceso de transferencia. El ingreso nacional sin embargo, se verá aumentado sólo por la participación creciente del nuevo sector en desarrollo.

El aumento en los ingresos está íntimamente ligado a la productividad de la mano de obra. Otra

vez la tecnología puede jugar un papel de importancia en el incremento de la productividad y por tanto de los ingresos.

- Redistribución del ingreso.

Es tal vez uno de los puntos más álgidos del problema del desarrollo. Su consideración fundamental es que afecta, mediante la transferencia de ingresos de un grupo a otro, intereses específicos que se encuadran dentro de ideologías determinadas.

El modelo planteado, sin otras acciones complementarias, no tiene un efecto de redistribución de ingresos. Lo único que logra, es el aumento de los ingresos totales a través del incremento de la producción. Sin embargo, es aquí justamente donde se puede adelantar el análisis en sus consecuencias a más largo plazo, sin establecer cuales serían las medidas complementarias para lograr la deseada redistribución de los ingresos.

En el proceso de transferencia de mano de obra, habrían distintas fases, comenzando por los trabajadores agrícolas desocupados hasta que eventualmente se llegaría al desplazamiento de aquellos con tierras, pero con niveles de vida de subsistencia. El punto clave en esto, radica en la apropiación de la tierra liberada, que se supone minifundio. Por esta y otras razones, se plantea el desarrollo coordinado de ambos sectores, ya que una política consistente puede efectivamente tender a la solución de las pequeñas propiedades agrícolas con sus problemas ya conocidos.

- Incorporación de los trabajadores a los beneficios del desarrollo.

Este punto está ligado directamente con el anterior, pero no son inseparables. Es posible redistribuir el ingreso sin incorporar a los trabajadores al proceso de desarrollo, por ejemplo, a través de leyes específicas que aumenten los ingresos de la clase asalariada. Sin embargo, no es posible lo contrario. La incorporación de los trabajadores al desarrollo nacional, implica necesariamente una redistribución del ingreso.

El desarrollo del sector pesquero aumentará primero las plazas de trabajo, que tal como está planteado, serán ocupadas por trabajadores desempleados. Esto por sí solo, ya implica incorporar a una parte de la población a los beneficios del desarrollo. No obstante, esto no es suficiente. Es necesario además, estructurar las organizaciones de base de los trabajadores para su participación concreta y activa en todos los aspectos del proceso de desarrollo nacional. Si se considera que la actividad pesquera está en una fase inicial de crecimiento, es entonces posible pensar en inducir desde un comienzo el tipo de organización más adecuado, sin que como en el caso del sector agrícola, se requiera cambios sustanciales que presentarán la oposición más abierta de los grupos dominantes.

2. BASES PARA UNA POLÍTICA INTEGRADA DEL SECTOR AGRÍCOLA Y PESQUERO.

Al establecer las bases para una política integrada de ambos sectores, hay que considerar dos grandes aspectos. Las bases propiamente tal y los organismos para su implementación.

2.1. Los organismos para su implementación.

Existen dos posibilidades con respecto a los organismos que implementen las políticas agrícolas y pesqueras. La primera contempla la conservación de los organismos actuales y la segunda una reformulación importante.

2.1.1. Conservación de los organismos actuales.

Hoy día las políticas relativas al sector agrícola y pesquero emanan del Ministerio de Agricultura dentro de los marcos impuestos por la política general. En la medida que se ha reformulado toda la política económica del país, dicho Ministerio se sujeta a las normas impuestas para reestructurar y consolidar el modelo capitalista dentro del sector agrícola. El sector pesquero no ha tenido una presencia ministerial, pero recientemente se ha creado una Subsecretaría de Pesca para abordar los problemas y desarrollo concernientes a esta actividad. Normalmente se le ha asignado al Instituto de Fomento Pesquero la responsabilidad de coordinación del sector. Más aún, el Principio de Subsidiariedad establecido por el gobierno, deja en manos privadas toda iniciativa de inicio de nuevas actividades productivas, reservándose al sector público sólo las

medidas que estimulen su desarrollo. En este cuadro, no se puede esperar que la "economía social de mercado" constituya el elemento básico mediante el cual se logre implementar un desarrollo integral de los sectores de recursos renovables. El modelo capitalista y sus imperfecciones impiden conceptuar el desarrollo del sector pesquero coordinado con el del agrícola, puesto que sus objetivos no son precisamente estos, sino más bien reforzar los sectores privilegiados con concentración de los ingresos y de la riqueza.

En esta alternativa, conservación de los organismos actuales, hay que considerar algunos aspectos relevantes para la implementación de políticas en un marco de desarrollo democrático.

En primer lugar, se asume que habrá una voluntad política para abordar el problema de ambos sectores en forma integral. Si esto es correcto, el primer paso consiste en la agrupación de los distintos organismos bajo una misma dirección. No podría pensarse en un desarrollo armónico para los dos sectores si no existe una línea común que establezca la asignación de recursos sin entrar en competencia.

En segundo lugar, las diferentes instancias de decisión deben ser establecidas en función de la competencia de cada uno de los organismos existentes. Es característico el caso en el cual los organismos financieros son los que finalmente terminan por asumir todas las decisiones. Es necesario además tener presente que no sólo se deben considerar las instancias de decisión en el sentido vertical, sin también

en función de la división administrativa del país en regiones.

En tercer lugar, la necesidad de dar un dinamismo a los procedimientos operacionales, involucra la descentralización de las decisiones menores, de modo de adecuar a las condiciones locales las acciones de políticas propuestas a los niveles más elevados. En una política integrada como la propuesta aquí, la presencia de diferentes zonas ecológicas ligado a todo el complejo demográfico, obliga a un planteamiento diferenciado en el plano operativo para lograr los objetivos generales.

En cuarto lugar, debe plantearse un procedimiento flexible por medio del cual, ante el crecimiento en importancia del sector pesquero, se pueda alterar la composición de poder de los organismos involucrados en uno y otro sector. No es posible avanzar más allá de las posibilidades concretas que otorgan los organismos pertinentes dada su dotación de recursos.

El supuesto implícito en todo esto, y que ahora se explicita, es que en un marco de desarrollo democrático, será el Estado el que asuma la responsabilidad principal en función de evitar los estrangulamientos característicos de un modelo capitalista que sólo apunta al interés privado. Este supuesto, es válido desde el momento que se concibe un cambio en la dirección política del país, pero que naturalmente su intensidad dependerá de la composición de fuerzas ideológicas imperantes en la nueva situación.

Se puede llegar a pensar en un procedimiento diferenciado por etapas para llegar a estructurar un camino como el propuesto, conservando hasta cierto grado las organizaciones actuales. La primera etapa consiste en diferenciar las funciones de cada organismo, asignando a ellos incluso nuevas funciones que por las características actuales del proceso de desarrollo, no están presentes en ninguno. La segunda se refiere a las líneas de dependencia de los diversos organismos, tanto en su verticalidad como en su horizontalidad. La subordinación de unos con respecto a otros es estrictamente necesaria para permitir una política integrada, pero al mismo tiempo la descentralización hacia las distintas regiones del país es fundamental para dar la agilidad adecuada a los procedimientos operacionales. La tercera consiste en crear los mecanismos administrativos y operacionales para que puedan cumplir las funciones asignadas. La cuarta y última, establece la asignación de los recursos necesarios a cada uno de ellos.

2.1.2. Creación de un nuevo organismo.

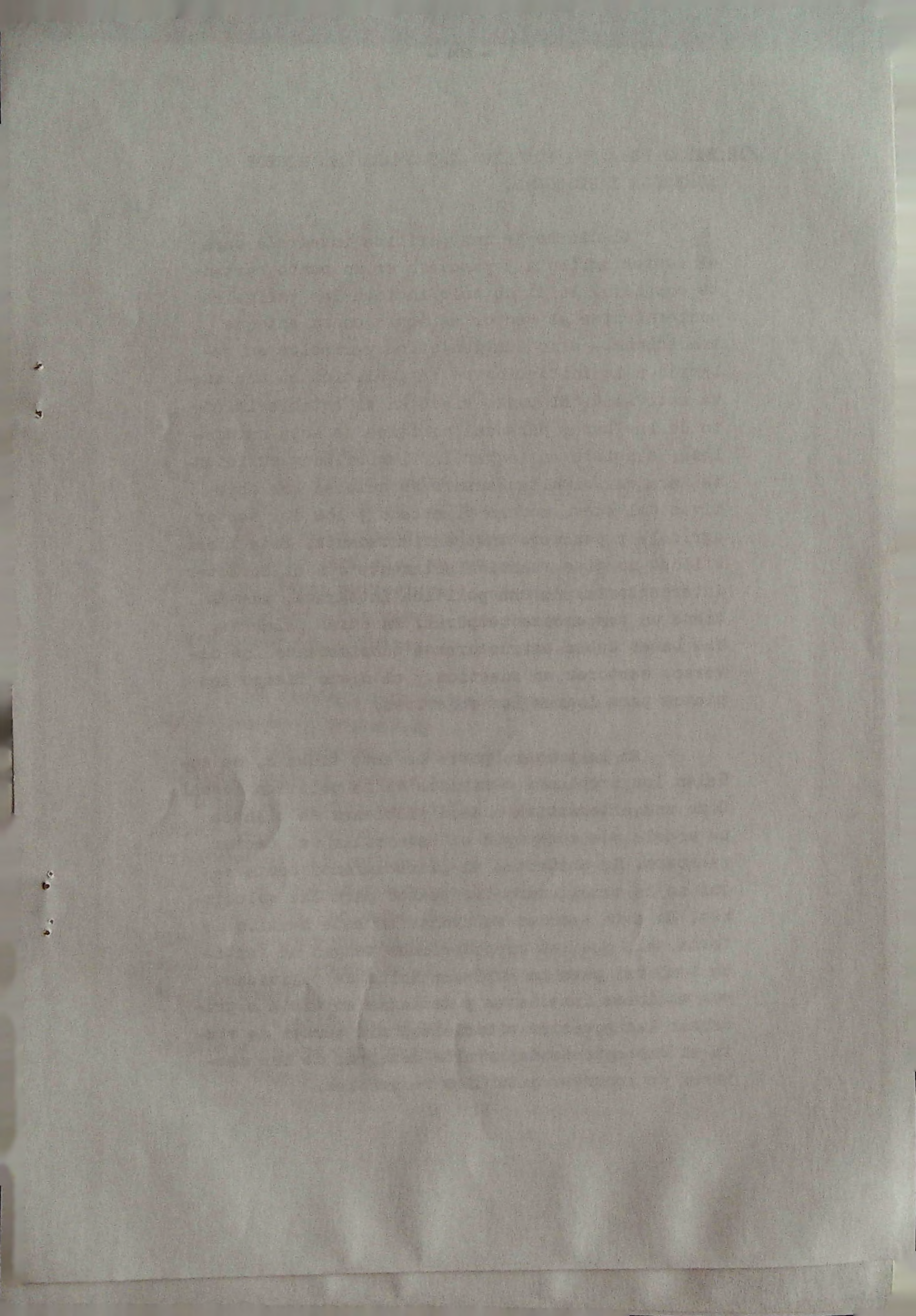
La segunda alternativa consiste en la creación de una corporación cuya responsabilidad sea la del desarrollo, conservación y explotación de los recursos naturales renovables. Esta corporación, a la cual se dotaría de un alto grado de autonomía, abarcaría los recursos agrícolas, pecuarios, forestales y del mar en forma integral. En el mismo supuesto que el Estado asume la responsabilidad principal por el desarrollo de estos recursos, una corporación de esta naturaleza tendría la gran ventaja de la centra-

lización de las instancias de decisión, concentrando así los esfuerzos realizados hacia las actividades que más contribuyan al crecimiento económico del país con el grado de flexibilidad suficiente para la asignación de recursos según el momento lo determine.

El hecho de plantear una corporación de desarrollo de recursos naturales renovables en forma separada de otros sectores de la economía, tiene una doble implicación. Primero, se logra un nivel de especialización para aprovechar al máximo los recursos escasos disponibles. Segundo, las políticas en relación a los recursos naturales renovables son suficientemente diferenciada de otras, no sólo en su contribución al desarrollo nacional, sino también en relación a su tratamiento como recursos específicos. La preparación del futuro del país, demanda un cuidadoso enfoque sobre los recursos naturales renovables, de modo que su conservación, desarrollo y explotación, tengan un carácter de racionalidad.

En el plano operacional, esta corporación tendría por función toda la implementación de la política general diseñada para los recursos naturales renovables. Su presencia en las distintas regiones del país es fundamental para la implementación de proyectos específicos condicionados a los diversos factores imperantes en cada caso.

Es interesante notar que una corporación concebida en esta forma, tendría la posibilidad de implementar las políticas generales con más facilidad que otras formas de organización. Los distintos planos de acción, que van desde la producción hasta las



222. BASES PARA UNA POLÍTICA INTEGRADA DEL SECTOR AGRÍCOLA Y PESQUERO.

El diseño de una política integrada para el sector agrícola y pesquero es un punto bastante complejo. En él no sólo inciden las variables concernientes al sector agrícola en su enfoque tradicional, sino también otras variables en relación a la iniciación de la población en una nueva actividad. El punto clave en el establecimiento de las bases para una política de esta naturaleza, consiste en lograr la flexibilidad suficiente para que simultáneamente se cumplan los objetivos del nuevo modelo planteado y los del sector agrícola y pesquero independientemente. Esta flexibilidad no dice relación solamente con el carácter intersectorial de una política integrada, además tiene un componente temporal. En otras palabras, las bases deben estructurarse considerando los diversos sectores en cuestión y al mismo tiempo los plazos para lograr los objetivos.

En la primera parte de este trabajo, se señalan los problemas derivados de la política actual. Como una alternativa a esos problemas se plantea un modelo que contempla el desarrollo del sector pesquero. No obstante, el planteamiento hasta aquí no ha considerado los plazos para las soluciones. En esta sección se avanza en este sentido de forma tal, que las proposiciones tengan un sentido temporal para la implementación de políticas con acciones inmediatas y mediatas en vista a priorizar las posibles soluciones, sin perder de vista el concepto de desarrollo integral de los sectores de recursos naturales renovables.

2.2.1. Las bases para su implementación.

Las bases sobre las cuales se estructura la futura política concerniente al sector agrícola y pesquero tienen algunos componentes esenciales que derivan de los propios objetivos del desarrollo. Esto crea la necesidad de definir objetivos. No obstante, la definición de objetivos puede ser subjetiva en relación a la prioridad que se asigne a cada uno de ellos y a lo que se considere como deseable desde un punto de vista normativo. Frente a esta situación un tanto compleja, se propone a continuación una cierta estructura de objetivos, sin cuantificarlos, que sirven como base para la formulación de políticas.

El razonamiento de orden general tiene la siguiente secuencia:

- Se concibe el desarrollo económico nacional como un proceso mediante el cual, la actividad económica permite un crecimiento sostenido de los ingresos y con una distribución que garantice la participación de toda la población. A pesar que esta concepción aparece como simplista, no cabe duda que sus implicaciones - producción, distribución, consumo, etc. - se proyectan más allá que simples consideraciones.

- La política agraria actual, según se desprende de las conclusiones de la segunda parte de este trabajo, no satisface los requerimientos de desarrollo del sector agrícola y junto con esto, de una gran parte de la población nacional. El sector agrícola bajo las ac-

tuales circunstancias, es incapaz de resolver los problemas de producción de alimentos necesarios para la población nacional, de empleo de la población activa del sector y de condiciones de vida de este vasto sector de la economía nacional. En este sentido, el sector agrícola pasa a transformarse en un lastre para el país, con excepción del subsector capitalista, que bajo otras acepciones, se plantea como dinámico y autosuficiente para el proceso productivo.

- Se hace necesaria una reformulación de la política para el sector agrícola para resolver los problemas planteados con la estructura actual. Esta reformulación se amplía teniendo en consideración no sólo al sector agrícola que presenta una neutralidad relativa al desarrollo, sino también al sector pesquero cuyo potencial puede significar en el futuro una importante contribución al desarrollo nacional.

Se pueden distinguir tres planos en el establecimiento de bases para la política. El integrado, el agrícola y el pesquero, cuidando que los dos últimos sean coherentes y consistentes entre sí y con el primero.

En el plano de política integrada, el objetivo fundamental será el desarrollo del sector pesquero a través de la transferencia de la mano de obra del sector agrícola hacia él.

En el plano de políticas para el sector agrícola y pesquero, los objetivos son los mismos con algunas diferencias de énfasis, debido

más bien el grado de desarrollo de cada uno que a sus propias características. Estos objetivos comunes se pueden sintetizar como sigue:

- Aumento de la productividad y producción.
- Proporcionar fuentes de trabajo.
- Incremento de los ingresos.
- Redistribución de los ingresos.
- Incorporación de los campesinos, trabajadores agrícolas y pesqueros al proceso de desarrollo nacional.

a. Bases para una política integrada de los sectores agrícola y pesquero.

El primer problema de proporciones que debe enfrentarse para establecer una política integrada, radica en la factibilidad de transferir mano de obra del sector agrícola al pesquero. Suponiendo por ahora que las otras condiciones están dadas para este proceso, se analizan los problemas inherentes a dicha transferencia.

La distribución geográfica de la población nacional se concentra fundamentalmente en el centro del país. La tendencia ha sido hasta ahora, a un crecimiento proporcionalmente mayor en la zona delimitada por Santiago, Valparaíso y Concepción, ciudades que han sido foco de atracción en la búsqueda de nuevas alternativas de trabajo por sus condiciones de más alta industrialización. Sin entrar en el análisis de las variables determinantes de los flujos migratorios y sin establecer sus consecuencias,

por lo demás conocidas, se puede decir que la población rural busca primero la solución de su problema en pequeños poblados o ciudades a lo largo del país, para posteriormente intentar su radicación en estas grandes ciudades. Esto genera, hablando en términos generales, tres situaciones de marginalización con grado creciente de complejidad. Una en la propia zona rural y que a la vez es la menos compleja, otra alrededor de pueblos y ciudades de menor importancia, y por último la de las grandes ciudades.

Prescindiendo por ahora de las distancias y lugares de transferencia, parece bastante más simple lograr este proceso con la población marginal rural que con la marginal urbana. La adaptación de una familia a la vida urbana, por deficiente que sea, genera problemas difíciles de sobrellevar en la eventualidad de un nuevo traslado a zonas rurales. En el caso de la población marginal rural, existe generalmente la gran ventaja de una base de sustentación mínima, muchas veces de subsistencia, sean minifundistas o trabajadores agrícolas que aun desocupados, tienen la posibilidad de cultivar un pequeño pedazo de tierra o criar algunos animales de corral. Si la transferencia de mano de obra desde el sector agrícola al pesquero se conceptúa como una en la cual, los primeros en ser trasladados al sector pesquero son los hombres con obligaciones de familia, es posible pensar en que no se crearán desequilibrios mayores en el núcleo familiar que permanezca en su domicilio original hasta el arraigo definitivo en la nueva situación.

Hasta aquí el proceso de transferencia tiene un carácter meramente mecánico. Creadas nuevas fuentes de trabajo en el sector pesquero, se incentiva mediante algún procedimiento el flujo de mano de obra activa marginal desde las zonas rurales agrícolas hacia la actividad pesquera. Sin embargo, hay aun una consideración de otra naturaleza cuya importancia no puede ser desconocida para concebir con éxito el proceso. El traslado de jefes de familia deja a la mujer como centro del núcleo familiar y su preparación pasa a constituirse en parte importante de cualquier plan e incluso proyecto que contemple esta modalidad.

Es importante destacar que la preparación de la mujer como centro del núcleo familiar en este sentido, se traduce en una capacitación de como obtener el máximo de provecho de los recursos de que dispone, sin que esto signifique una concepción de mayor arraigo al lugar base de sustentación. En otras palabras, se trata de concebir esta etapa inicial como un estado transitorio, en el cual el hombre migra a un nuevo lugar eventual de trabajo y la mujer asume la responsabilidad temporal del núcleo familiar hasta la consolidación posterior.

Es claro que estas condiciones no se presentarán en el caso de la población marginal urbana. En un comienzo bastaría con detener o incluso aminorar el flujo rural - urbano para considerar exitoso, desde el punto de vista de transferencia de mano de obra, el proceso en cuestión.

Un segundo aspecto relevante en relación a la factibilidad de transferir mano de obra del sector agrícola al pesquero, se refiere a la distancia y lugares de traslado.

La distancia no constituye un problema de importancia fundamental, ya que la evidencia ha demostrado en numerosas oportunidades que las distancias de migración se extienden a veces, aun mas allá de las fronteras nacionales, tal como es el caso de la población de Chiloé que alcanza hasta la Patagonia argentina.

El lugar para desarrollar nuevas actividades pesqueras que sirvan de fuentes de trabajo para la población activa agrícola desempleada, se presenta como otro de los puntos neurálgicos en el modelo planteado. Al menos tres son los puntos a considerar en este sentido.

En primer lugar, no existe una correspondencia entre la distribución geográfica de la población y la distribución geográfica de la riqueza marítima. Mientras la población se concentra especialmente en el centro del país y a lo largo del Valle Central, la riqueza marítima tiende a un mayor potencial hacia el litoral sur. Esta falta de correspondencia tiene implicaciones económicas y sociales para un plan de desarrollo del sector pesquero sobre la base de la mano de obra agrícola.

Desde el punto de vista económico, se presentarán alternativas de decisión para el desarrollo de la actividad pesquera. Hay además

otras variables que entran en juego para estas decisiones, pero que seran mencionadas mas adelante. Por ahora se tratara de aislar este aspecto del problema para su mejor conceptualización. Las dos posibilidades extremas podrian entonces establecerse, como una con alta concentración de la producción y alto grado de traslado de la mano de obra, o bien otra, con gran dispersión de la producción con bajo grado de traslado de la mano de obra. Naturalmente existen todas las combinaciones intermedias entre estos dos extremos y la elección dependerá en parte de las ventajas económicas que presente una alternativa determinada. El problema puede ser mas complejo todavía, si se considera una etapa de procesamiento de la producción, posterior a la captura o cultivo. En este caso, puede pensarse en concentración o dispersión de la producción primaria, pero también del procesamiento, lo que da cuatro posibilidades extremas con todas sus combinaciones posibles.

El problema de concentración o dispersión de la producción, con su concomitancia en el proceso de transferencia de mano de obra, tiene importancia en la medida que se produzcan economías y deseconomías, internas y externas, y que la evaluación de los proyectos específicos determine como trascendentales para su factibilidad. La transferencia de mano de obra tiene un costo social que debe ser considerado en la formulación de política integrada del sector agrícola y pesquero.

Desde el punto de vista social, las implicaciones son menos visibles. Se trata en este

casó de la adaptación de los trabajadores y sus familias a la nueva situación. Debe considerarse que la tradición agrícola del país, significa un desconocimiento de todo tipo de actividad pesquera por parte de la población agrícola, con algunas excepciones, y lo que es más, por el modo de vida del trabajador pesquero. No es extraño encontrar hoy día familias campesinas que no conocen el mar. Esta consideración arroja dudas importantes sobre la factibilidad de transferir mano de obra del sector agrícola al pesquero. El diseño de procedimientos de capacitación y la elección de la población más idónea para comenzar el proceso, deberá primar por sobre otros criterios para asegurar el éxito de las inversiones.

En segundo lugar, no existe una infraestructura productiva desarrollada a lo largo del litoral nacional. Son muy pocos los puertos en que se puede pensar en un incremento importante de la actividad pesquera sin entrar en nuevas inversiones, a veces de bastante importancia. No sólo hay ausencia de facilidades portuarias, sino también toda la red subsecuente de procesamiento, conservación, transporte y distribución, para una explotación en gran escala. También en este aspecto se plantea el problema alternativo de aprovechar lo existente y distribuir las inversiones en pequeña escala, o bien, concentrar el esfuerzo en algunos puntos focales como polos de atracción de vastos sectores marítimos.

En tercer lugar, hay ausencia de servicios sociales complementarios en pueblos y ciudades litorales, lo que limita las posibilidades de desarrollo del sector pesquero a menos de dotarlos de nuevos y mejores servicios.

taca nuevamente la importancia de una Corporación de Fomento y Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, la cual podría con mas propiedad y equilibrio, establecer los requerimientos de inversión en los distintos sectores comprometidos. La gran diversidad de aspectos, como tecnología, producción, distribución, localización de proyectos, etc, hacen absolutamente necesaria la presencia de un ente planificador y asignador de recursos, que evite las posibles distorsiones en el desarrollo progresivo de los sectores agrícola y pesquero.

A modo de resumen, se puede decir que una política integrada de los dos sectores, debe contemplar fundamentalmente los siguientes aspectos:

- El grado de marginalización rural y la cuantía de desocupación de la mano de obra agrícola en las distintas zonas del país.

- La no correspondencia entre la distribución geográfica de la población activa agrícola y la distribución de las especies marinas susceptibles de ser explotadas.

- La posibilidad concreta de financiamiento para las inversiones en el sector pesquero.

La combinación de estos tres aspectos, sera determinante en las decisiones de implementación del plan. Nada impide por cierto, que la implementación se realice desfasadamente en términos temporales y locales, atendiendo a las condiciones especiales que se presenten en cada caso. No obstante es importante recalcar que, aún en esta situación, la política deberá ser consistente para un desarrollo armónico entre el sector agrícola y pesquero.

b. Bases para una política del sector agrícola.

Definido este sector como agrícola, pecuario y forestal, procede establecer las bases para una política futura que aparte de ser consistente con el propio sector, lo sea además con el pesquero.

Como se desprende de las conclusiones de la primera parte del trabajo, existen hoy dos subsectores: uno capitalista, asociado a las exportaciones fundamentalmente frutícola y forestal, y otro tradicional, asociado a la producción de consumo interno. Los desajustes provocados por la política actual, establecen la necesidad de corrección y por tanto la intervención del Estado. El sentido de competencia y eficiencia sólo opera, en una agricultura como la chilena, en aquellos casos de una alta capitalización y tecnología. Dada esta situación, la política actual es conducente a la estructuración de un sistema en el cual, el beneficio se orienta hacia grupos particulares de agricultores con una marginalización importante de otros grupos que no tienen acceso a los medios financieros y de tecnología. La consecuencia se establece en términos de una agricultura débil, ya demostrada por los índices de producción, sometida a las fluctuaciones de precios de los mercados internacionales en que hasta este momento solamente se ha fortificado el subsector exportador.

Considerando en el corto y mediano plazo la estructura agraria como inalterable, las políticas futuras deberán establecerse sobre otras variables. Las bases para estas políticas, deberán contemplar las posibilidades de cambios es-

estructurales en el largo plazo, que permitan el desarrollo más acelerado del sector con una participación masiva de sus beneficios. El problema consiste en como compatibilizar una política de corto y mediano plazo del subsector exportador y de consumo interno, al mismo tiempo de crear bases para una política de largo plazo que contemplara la posibilidad de cambios estructurales. En lo que sigue, solo se estableceran las bases para el corto y mediano plazo, pues es bastante pretensioso tratar de proponer bases para políticas de largo plazo dadas las actuales circunstancias nacionales.

Bases para políticas del sector exportador.

El subsector exportador, conformado por la actividad frutícola, forestal y algunos productos agropecuarios de menor importancia, ha demostrado bajo ciertas circunstancias, gran dinamismo y una buena capacidad de competencia en los mercados internacionales. Sin embargo, estas circunstancias favorables deben ser analizadas con cuidado para el establecimiento de políticas futuras.

Se ha visto anteriormente que tanto la actividad frutícola como la forestal, han tenido un importante soporte estatal para el incentivo futuro de incrementos de las exportaciones de estos productos. La aceptación rápida de fruta, especialmente fresca, y madera, en gran parte sin elaborar, promovieron tales decisiones. El punto crucial ahora, radica en la capacidad nacional para colocar el incremento programado de estas exportaciones en el mercado mundial. El comportamiento de otros países competidores y recep-

tores de productos chilenos, arroja algunas dudas sobre la capacidad ilimitada de exportación de los productos nacionales.

Una futura política sobre este aspecto, considerando como deseable y necesaria la expansión de estas y otras exportaciones por el ingreso de divisas que proporciona, debe contemplar la potencialidad de los mercados receptores, la posibilidad de incremento de la producción nacional y la organización sobre la cual se funda el sistema de exportaciones.

La potencialidad de los mercados receptores, no sólo está determinada por la demanda de los consumidores de esos países, sino además por la competencia de otros países productores, a veces incluso los mismos receptores, por condiciones especiales de políticas seguidas por esos países en caso de defensa de su producción interna, por los precios, por acuerdos específicos y por diferencias de carácter ideológico y contingente. En este conjunto de variables, hay algunas en las cuales el país puede ejercer un cierto manejo, pero hay otras en que no existe posibilidad de intervención, lo cual hace muy difícil la cuantificación de la potencialidad de los mercados internacionales.

Deberá procurarse la conservación y consolidación de los mercados abiertos hasta este momento. Sería conveniente crear un organismo estatal especializado, que estuviese constantemente estudiando las condiciones cambiantes de los mercados externos, de modo que pudiera

transmitir hasta los productores chilenos los requerimientos y exigencias, con sus innovaciones necesarias, para enfrentar nuevas situaciones.

El Estado deberá ser también el centro sobre el cual se base la posibilidad de incremento de la producción nacional. Desde el aumento en el área cultivada o forestada hasta la elaboración de productos para la exportación, deberá haber una política consistente, para su colocación en los mercados internacionales. No sólo los productos brutos para la exportación son importantes, sino también y tal vez más importantes son los elaborados, en que el valor agregado consecuencia de su procesamiento permanece internamente en el país. Algunos productos, como la celulosa por ejemplo, demandan nuevas inversiones en plantas para su expansión y su ulterior exportación, lo que es concomitante con las posibilidades de incremento en el área forestada y producción. Tales decisiones son difíciles de ser llevadas a cabo en forma masiva por los productores nacionales sin la intervención del Estado.

Finalmente es preciso también concebir una política integral de acuerdos internacionales para abrir y ampliar las fronteras de las exportaciones nacionales. En este sentido el Estado deberá buscar posibilidades de acuerdos bilaterales, regionales y otros, para asegurar la expansión de mercados externos. Un punto importante consiste en la apertura de comercio con los países del área socialista, mercado suficientemente grande para ser considerado con bastante prioridad dentro de una futura política nacional.

Dos aspectos estacan en lo recientemente expuesto. En primer lugar, la participación del Estado se prevé como fundamental si se piensa en la continuidad de expansión de las exportaciones del sector agrícola. En segundo lugar, no se hace referencia a cambios estructurales del sector productivo exportador.

La participación activa del Estado, se concibe como necesaria no sólo con la estructuración de las políticas, sino además, con la creación de un organismo especializado, capaz de desarrollar las condiciones requeridas para la implementación de las políticas. Por otra parte el Estado sería el determinante en el destino de las divisas, para su asignación para planes y proyectos de desarrollo.

La posibilidad de cambios estructurales en el largo plazo, esta implícita en el papel del Estado en el corto y mediano plazo.

Bases para políticas del subsector para consumo interno.

El subsector para consumo interno, está constituido fundamentalmente por medianos productores, algunos asentamientos derivados de la reforma agraria trabajados colectivamente bajo un sistema de administración determinado, propietarios individuales por asignación de tierras y minifundios. Tres características comunes, con algunas excepciones, los agrupan en una categoría. En primer lugar, producen alimentos para consumo interno. En segundo lugar, son de baja y a veces ninguna capitalización. Por ultimo, emplean niveles muy bajos de tecnología.

Aparte del problema del limitado acceso a las fuentes de financiamiento y la tecnología, estos productores se enfrentan a una demanda interna con precios libres y ajustados a los internacionales mediante la apertura del comercio exterior. Estos problemas han concluído por poner a estos productores en una situación de desventaja en relación a situaciones anteriores y frente al sector capitalista.

Las políticas orientadas hacia este subsector, deberán entonces establecerse sobre bases que eliminen las restricciones que impiden su desarrollo.

En primer lugar existe el problema del mercado interno y su relación con los precios internacionales. Dados los problemas señalados anteriormente, la eficiencia de este tipo de productores no es compatible con una competencia a nivel de precios internacionales. Desde este punto de vista, se hace necesaria una estructuración de una política de precios de este subsector que garantice una producción suficiente para su sostenimiento. Las alternativas de producción de estos agricultores no están abiertas a todo tipo de cultivos ni actividad ganadera, no sólo por la falta de financiamiento sino además por las condiciones ecológicas en que se desenvuelven y en muchas oportunidades por falta de tierra que constituya una unidad rentable. La estructuración de una política de precios para este subsector, no sólo tiene sentido en cuanto a la producción misma, sino también tiende a resolver la situación de este vasto sector de la población agrícola, que de seguir así, su

destino final sería la venta de su tierra y marginalización del proceso productivo.

Simultáneamente a una política de precios consistente con esta situación, es necesario establecer en segundo lugar, las bases para políticas de desarrollo de la producción. Los factores más importantes a considerar se refieren a la organización institucional. Por un lado deberá estructurarse un sistema de crédito y asistencia técnica al alcance de estos productores, y por otro, uno de desarrollo de insumos a través de la investigación y la tecnología. La orientación de la investigación y tecnología hacia la solución de los problemas productivos básicos de este grupo, evitarán la concentración prevista de la tierra y otros recursos, en la medida que su resultado signifique una mayor eficiencia. La transferencia de tecnología hacia los usuarios deberá ser resuelta por los mecanismos de crédito y asistencia técnica.

Por último y en tercer lugar, existe aún un aspecto básico que es necesario abordar. No es mucho lo que se puede lograr con políticas de precios, insumos, tecnología, asistencia técnica, créditos, etc, si no existe un mercado capaz de absorber la producción resultante. La decisión de importar alimentos u otros productos agropecuarios a precios internacionales, eventualmente menores que los internos, tiene que contemplar una evaluación social. Por un lado, la existencia de un mercado interno a los precios corrientes dependerá del nivel de ingreso de la población consumidora, el que se ha visto fuertemente restringido en los últimos cinco años. Este problema del incremento del nivel

de ingresos cae fuera del ámbito de este trabajo, pero se puede decir que cualquiera redistribución o aumento de ingresos traerá como consecuencia una reactivación del consumo, especialmente de alimentos. Por otro lado, y aquí viene el problema de la evaluación social, la decisión de producir internamente o importar, no sólo tiene su base en los beneficios monetarios individuales de negocios particulares, sino también y más importante desde el punto de vista nacional, tiene una contrapartida en el costo social que ello implica. La desocupación causada por la disminución del área cultivada, sin establecer los problemas creados por otras variables, el no uso de tierra susceptible de ser cultivada, y la inutilización de otros recursos productivos, significan costos sociales elevados que bajo ciertas condiciones no son admisibles frente a beneficios privados.

De cualquier modo, el principio de sustentación interno de la producción agrícola, es una decisión inserta en el modelo de desarrollo elgió y evidentemente es éste el primer paso dentro de una futura política en que el Estado juega un papel importante. Hasta ahora, la política actual respecto a este subsector no parece ser satisfactoria como lo demuestran los índices de producción y otros. En una política futura, el tratamiento hacia los distintos tipos de productores de este subsector tendría que contemplar las diferentes posibilidades de desarrollo para cada uno, desde su organización en cooperativas u otras unidades de producción, hasta la atención individual, según lo aconsejen las condiciones en cada caso.

Los minifundios, problema acarreado desde largo tiempo en el país, deberá ser tratado en forma integral para su eventual solución. Nuevamente en este caso, se plantea la posibilidad de su conceptualización de eliminación paulatina a través de la transferencia de esta población hacia las actividades pesqueras. La oportunidad de iniciar este proceso esta abierta ante un cambio en el futuro del país y la voluntad de los gobernantes sería determinante para el éxito de este objetivo.

Bases para una política del sector pesquero.

Una política para el sector pesquero es más compleja por sus características de sector incipiente. Primero, es necesario una decisión al más alto nivel de gobierno en el sentido de desarrollar este sector, lo que contiene una serie de implicaciones cuya contrapartida se expresa en una política con planes y proyectos que sobrepasan el corto y mediano plazo. Esto significa un compromiso de recursos con toda una orientación nacional que se debe medir en el largo plazo. No es posible pensar que la actividad pesquera pueda resolver, aún en parte, los problemas de alimentos, empleo, ingresos, etc, en unos pocos años, más bien se trata de proyectar una solución a mediano y largo plazo en que la importancia relativa del sector se incrementa sucesivamente de acuerdo a sus posibilidades concretas y la maduración de sus inversiones con su efecto multiplicador.

El sector pesquero debe ser concebido en la producción de alimentos tanto para consumo interno como para exportación. En ambos casos, el crecimiento de estas actividades dará como resultado mayores fuentes de trabajo, incremento en los ingresos, incorporación de los trabajadores al proceso de desarrollo, etc.

Aparte del problema de una decisión nacional orientada hacia el desarrollo de este sector, hay actualmente una serie de obstáculos que impiden su crecimiento más acelerado. Entre ellos se pueden citar los siguientes como los más limitativos: falta de recursos humanos capacitados,

- 10 -

tanto profesional como técnico, lo que esta ligado a una investigación precaria y desconocimiento de técnicas; no existe una organización institucional adecuada, ni en lo que se refiere a crédito y asistencia técnica, ni comercialización, ni organización productiva, etc; existen deficiencias importantes en la infraestructura para contemplar un plan de desarrollo de proporciones interesantes; la estructura del sector se compone de un grupo de pescadores artesanales, generalmente para consumo fresco, y otro más industrializado, pero todavía poco desarrollado, lo que incide en problemas de inversión y capitalización; la organización de los productores es muy precaria con lo cual se desaprovecha las posibilidades de economías.

Bajo el supuesto que la decisión de desarrollar este sector de la economía nacional sea en el futuro emprendido, las bases para la estructuración de políticas específicas deben contemplar las formas de eliminar los estrangulamientos actualmente existentes.

Dos frentes simultáneos son los de primordial importancia. Primero, hay que establecer las bases para políticas inmediatas en relación a la implementación de planes y proyectos sobre la existencia de los conocimientos actuales. Segundo, debe estructurarse una política de docencia e investigación consistente con los requerimientos nacionales, cuyo efecto naturalmente se verá en el mediano y largo plazo. Estos dos frentes deben considerar la función que se asignará a los pescadores artesanales por un lado, y la actividad pesquera industrial por otro. Debe establecerse que

el compromiso de recursos humanos, financieros y materiales, es de cuantía, pero un plan desfasado en varios años puede resolver sino totalmente, en parte este problema.

En el primer frente las consideraciones básicas deben tender a un esquema más bien simple con el subsector de pesca artesanal, proporcionando crédito y asistencia técnica, con introducción de algunos mejoramientos tecnológicos orientados al incremento directo de la producción. Simultáneamente sería necesario organizar estos productores y facilitar los mecanismos de distribución y comercialización para asegurar un mercado de la producción creciente. Dada la naturaleza del producto, altamente perecible, es necesario además elaborar políticas de precios y/o la intervención estatal para evitar las fluctuaciones creadas por los mecanismos de oferta y demanda. Todo este sistema debe contemplar las caletas a lo largo del litoral como unidades de producción y al mismo tiempo, los centros de consumo común para varias de estas unidades de producción. Los niveles de organización de estos productores pueden diferir, atendiendo a la producción y consumo; mientras es posible estructurar organizaciones en torno a la producción en pequeñas unidades de carácter geográfico, es posible también organizarlos a través de varias unidades geográficas para enfrentar un mercado común.

Paralelo a estas consideraciones, se hace indispensable la introducción ampliada de cultivos controlados de diversas especies, fundamentalmente algunos tipos de mariscos, para crear desde

ya centros de producción en explotación racional que no signifiquen mermas en la riqueza natural, que debe ser defendida en vista de evitar su extinción.

Para el subsector industrializado, se debe plantear la introducción de nueva tecnología, más eficiente, orientada tanto al consumo interno como a la exportación. Nuevamente aquí el sistema de créditos y asistencia técnica, sería una herramienta fundamental.

Para el sector pesquero en su conjunto, es necesario además establecer bases para una política de capacitación en todos sus aspectos, desde la producción hasta el consumo. Acertadas políticas en estos aspectos, permitirán la fructificación de las inversiones y atracción de financiamiento.

En el segundo frente, la docencia a los niveles profesionales y técnicos, como la investigación, son una pieza de real importancia en el futuro del sector. La falta de investigación básica y aplicada impide por desconocimiento, la cristalización de inversiones necesarias para la expansión de la actividad. El campo nuevo y potencialmente de proporciones de cultivos controlados, abre una posibilidad insospechada de desarrollo futuro. Especies de alto precio y rentabilidad, como la ostra, quilmahue, choros y otras, son susceptibles de ser cultivadas con ventajas de tiempo, textura, rendimiento, etc, en gran cantidad de lugares de la costa nacional. Debe asignarse una

primera prioridad a la investigación de estos cultivos controlados, bastante difundidos en otras partes del mundo. Con la extensión de costa y la variedad ecológica chilena, se puede llegar a un punto interesante de exportaciones en los mercados internacionales.

La preparación de personal profesional y técnico, no sólo se hace indispensable en el plano de la investigación, sino además para la capacitación de productores y la extensión de nuevas técnicas a todo nivel. Una política nacional debe orientarse hacia la consolidación de un sistema que asegure una capacitación permanente a productores artesanales en cualquiera de sus formas de producción y productores industriales con el saber tecnológico que pueda ser innovado.

Se ha dicho ya anteriormente que la creación de una Corporación de Fomento y Desarrollo de Recursos Naturales Renovables, presentaría una serie de ventajas, no sólo para el desarrollo de un sector en particular, sino además para concebir un plan nacional, de difícil acceso, en que se establezca un equilibrio entre el crecimiento de todos los sectores productivos comprometidos. La idea del desarrollo del sector pesquero con transferencia de mano de obra del sector agrícola, tiene sentido en la medida que la conciencia de los problemas nacionales y especialmente de los trabajadores, determinen la voluntad política de los gobernantes para abrir esta nueva posibilidad. La Corporación mencionada es sólo una de las herramientas para implementar un plan de esta naturaleza. La alternativa de decisión de seguir impulsando el desarrollo

del sector agrícola o iniciar en forma importante el del sector pesquero, involucra un cambio trascendental en la vida del país y como consecuencia, grandes opciones políticas ideológicas que caen fuera del ámbito de este trabajo. Sin seguir justificando el modelo aquí planteado, se estima que en un futuro Chile Democrático esta alternativa no puede ser desestimada, su potencial puede significar un aporte de importancia al desarrollo nacional y a la población, hoy día fuera de toda posibilidad de participación económica, política y social del país.

ANEXO.
EL PROBLEMA NUTRICIONAL.

EL PROBLEMA NUTRICIONAL.

El derecho a la alimentación, tal vez sea el más fundamental de toda persona. Aunque el problema alimentario es bastante complejo en su análisis, pues en él inciden múltiples factores, algunos de difícil identificación y cuantificación, existen ciertas cifras que más base de análisis señalan su extrema gravedad.

Como el estado nutricional de la población es un indicador del grado de desarrollo de una nación y de su bienestar, no es fácil acceder a la información sobre este punto, ya que es manejada confidencialmente por los organismos pertinentes en el actual gobierno. No obstante algunas publicaciones han arrojado algunos antecedentes que prueban la magnitud del problema.

Muchas variables se han tratado de utilizar para explicar los bajos niveles nutricionales de la población chilena. Sin embargo, una cosa es cierta bajo cualquier circunstancia. No se puede esperar una población bien alimentada, o al menos en su mínimo requerido, si no existe la posibilidad concreta que dicha población adquiera de alguna manera los alimentos necesarios. Chile atraviesa hoy día por un periodo de grandes restricciones económicas hacia las clases más modestas e incluso ciertas capas medias por el modelo económico impuesto. La disminución en el ingreso real de una gran parte de la población, es concomitante con un empeoramiento en su estado nutricional. Dos caminos no excluyentes son posibles para la solución de este problema así planteado, independientemente de otras acciones sobre salud, edu-

cación, higiene, etc. Producción de alimentos y elevación de salarios reales compatibles con niveles alimentarios adecuados.

Cifras sobre desnutrición.

Ya se ha dicho anteriormente que las dificultades al acceso de la información no permite un análisis exhaustivo y en este caso, sólo existen cifras globales para el país dadas por los organismos oficiales. Las otras son parciales. Por otra parte, las cifras existentes se refieren a la población menor de 16 años, sobre la cual existe en cierto grado control y medición. A pesar de esto, se estima que son representativas, especialmente si se considera que estos niños o adolescentes forman parte de una familia con un cierto ingreso.

Uno de los organismos oficiales que entrega datos semestrales del estado nutricional de la población preescolar, es el Servicio Nacional de Salud. A través de un sistema de controles periódicos para esta población en los consultorios periféricos, consolida los datos recogidos, que resultan finalmente en cuadros por regiones y nacionales con los porcentajes de desnutridos en sus diversos grados. Para el primer semestre de 1978, el S.N.S. dio una cifra de desnutridos menores de 6 años para el país, equivalente a poco más del 12 por ciento sobre la población bajo control. Sin embargo, de acuerdo a un informe técnico sobre el error estadístico de las informaciones recogidas en los consultorios, esta cifra debe ser aumentada en un 8 por ciento, lo que

da una cifra real de 20 por ciento aproximadamente 1/.

Mucho más dramáticas son algunas cifras presentadas por otros organismos, que indican una incidencia mayor aún de la desnutrición en el mismo grupo de edad y otros. ECEN 2/ por ejemplo, establece algunas cifras para el período 1974-1975 para hombres hasta 16 años basado en el sistema de curvas de Harvard 3/. De acuerdo a esta información, niños menores de un año bajo el percentil 10, la cifra fluctúa desde 11,4 por ciento en la zona metropolitana urbana hasta 45,5 por ciento en la zona rural sur, porcentaje que varía de 34,1 por ciento hasta 49,3 por ciento en niños de 6 a 14 años para las mismas zonas. Si se considera el percentil 25 como límite que es más exigente, las cifras se ven aumentadas a 28,5 por ciento y 62,5 por ciento para los menores de un año y a 53,9 por ciento y 69,9 por ciento para los de 6 a 14 años para las mismas zonas 4/. Estas cifras por si solas hablan de la gravedad del problema. A pesar que estas mediciones están referidas al período 1974-1975, se puede decir que la situación actual no parece ser diferente, pues los ingresos reales de la población han tenido pocas variaciones.

1/ CONPAN/INUAL. "Sistemas de Información en Salud y Nutrición". Santiago, 1976. En Jimenez de la Jara, J. "Desnutrición Infantil: Problema Siempre Presente". Revista Mensaje, Santiago, enero-febrero, 1979.

2/ Encuesta Continuada del Estado Nutricional.

3/ Las curvas de Harvard corresponden a la seguida por un niño normal en cuanto a su estado nutricional. La distancia en percentiles de un sujeto cualquiera a la curva modelo, determina su estado nutricional.

4/ Jimenez de la Jara, J. "Desnutrición Infantil: Problema Siempre Presente". Revista Mensaje. Santiago, enero-febrero, 1979.

Otras cifras más actualizadas, indican también la magnitud del problema. La Vicaría de la Solidaridad muestra que en 1977, el porcentaje de niños desnutridos que asistía a sus comedores, considerando que pertenecen a estratos de ingresos muy bajos, era de 53 por ciento para los escolares y de 44 por ciento para los prescolares 1/. Lo mismo un estudio de CENDERCO 2/, muestra que en 1978 el porcentaje de desnutridos prescolares en la zona de Lampa-Batuco es de 35,5 por ciento.

Lo importante de todas estas cifras presentadas radica en la cuantía del problema. Sea cualquiera el universo considerado, debe reconocerse, y apoyado por las cifras nacionales del S.N.S. y ECEN, que el problema presenta características alarmantes.

Medidas adoptadas para combatir la desnutrición.

Se podría formular una hipótesis, la cual establecería que las medidas que ha adoptado el actual gobierno en materia nutricional, no han tenido efecto alguno sobre la mejoría del estado nutricional de la población.

La creación de CONPAN 3/, que si bien es cierto ha significado un importante acervo en cuanto a estudios técnicos, no parece haber tenido hasta ahora un impacto definido sobre la desnutrición. También se han iniciado acciones en la recuperación de

1/ Ibid.

2/ Empresa privada de estudios técnicos.

3/ Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición.

- 100 -

la mayor concentración de niños desnutridos se encuentra en las familias de más escasos recursos, como sería dable a esperar 1/. No es un problema fácil, pues por un lado hay una gran cantidad de trabajadores desocupados y en general por otro, el ingreso real se ha visto fuertemente disminuido en los últimos cinco años. Los análisis de la pérdida del poder adquisitivo de los grupos de más bajo ingreso coinciden ampliamente. Incluso el propio gobierno, reconociendo este problema y el de la desocupación, instauró en 1975 el Plan del Empleo Mínimo. Pero ninguna de estas medidas ha sido suficiente para vislumbrar una solución a corto plazo. Sin establecer el problema dramático de los desocupados, se puede decir que el poder adquisitivo del ingreso medio de las familias obreras dista bastante de aquel en 1972, aún cuando por medio de mecanismos complementarios se ha visto levemente mejorado en 1978 con respecto de 1977. Lo cierto es que el poder adquisitivo del ingreso medio de este grupo en 1978, representó un 61,35 por ciento de aquel en 1972 2/.

El segundo camino, producción de alimentos, se encuadra dentro de la línea de este trabajo. Aquí sólo se dirá que demanda un esfuerzo cuantioso por cuanto las políticas seguidas en materia de producción agrícola, no han sido exitosas en cuanto a los productos alimenticios de consumo interno. Esto significa que es necesario un nuevo enfoque de dicha política con todos sus problemas acumulados en el

1/ COMPAN/INUAL. op. cit.

2/ Aldunate, J. "El Exito Económico de Chile desde una Perspectiva Obrera. El nivel de salarios reales 1978". Revista Mensaje. Santiago, diciembre, 1978.

desnutridos graves, programas de lactancia materna, educación nutricional, etc, pero no han sido ni siquiera paliativos. El Plan Nacional de Leche llevado a cabo hasta 1973, ha sido sustancialmente modificado marginando de él a un buen número de niños, los de 6 a 14 años. Otros cambios importantes en el mismo plan, tal como la dación de un alimento sustituto de la leche a los niños de 2 a 5 años, tampoco parece haber tenido un efecto 1/.

Con todo, el problema se agudiza y por sus resultados, las acciones en el campo nutricional no parecen resolverlo. Esto llama por otro tipo de enfoque en el problema. La naturaleza de la solución se debe encaminar por otras variables, siendo las acciones de intervención nutricional, complementarias.

Hacia la solución,

Ya se ha dicho que los caminos para apuntar a la solución de los problemas nutricionales, son los ingresos reales de la población y la producción de alimentos.

El primero, el aumento de los ingresos reales de la población, cae fuera del ámbito de este trabajo. Sin embargo, se puede decir que esto será posible en la medida que se incorpore a la población a un trabajo productivo que le permita obtener un ingreso suficiente. Algunos antecedentes indican que

1/ El Plan Nacional de Leche que hasta 1973 daba leche a toda la población menor de 16 años, tuvo las siguientes modificaciones a partir de 1974:

- Suspensión de la dación de leche a niños de 6 a 15 años.
- Cambio de alimento a niños de 2 a 5 años por un sustituto, alimento importado.
- Elevación al 26 por ciento de materia grasa en la leche dada a niños menores de 2 años.

último quinquenio. También puede haber un enfoque diferente sobre la utilización de las divisas ingresadas al país por concepto de exportaciones agrícolas, pero esto a su vez, también requiere una reformulación importante.

Consideraciones finales.

Se ha querido presentar algunos antecedentes sobre el problema nutricional actual chileno y el enfoque que le ha dado el gobierno. Un problema complejo e importante como este no puede dejar de mencionarse, pues el capital humano de un país debe ser una de las primeras prioridades en su atención. Será bastante difícil en un período futuro esperar altas tasas de productividad del trabajo, si mientras tanto no hay una preocupación real por alimentar suficientemente a la población, especialmente la infantil, que puede sufrir daños irreparables por falta de una alimentación adecuada.

Incrementos importantes en la producción de alimentos para consumo interno, de cualquier origen que sean, pasa a constituirse en un elemento de extrema urgencia e importancia en el futuro cercano. La necesidad de contar con hombres plenamente productivos, es indispensable para el desarrollo futuro. De otra manera el retraso del país no se podrá medir por los años en que la recesión ha sido categórica, sino y más importante, se proyectará por un largo período y será de gran daño.