

IICA



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

1 5 FEB 1993

IICA — CIDIA

SEMINARIO TALLER

"POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL
DESARROLLO RURAL EN EL AREA SUR"

MODULO SOBRE CHILE

Editor: Alex Barril G.

IICA
PRRET
A4/CL-
91-03

OFICINA DEL IICA EN CHILE





ISSN - 0253-4746



IICA
BIBLIOTECA VENEZUELANA
29 NOV 2007

SEMINARIO TALLER

**"POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL
DESARROLLO RURAL EN EL AREA SUR"**

MODULO SOBRE CHILE

Editor: Alex Barril G.

Santiago, Chile
Octubre de 1990

**MINISTERIO DE AGRICULTURA DE CHILE
INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

BV005809

IICA
SECRET
A41CE
91-03

IICA
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Representación en Chile
Av. Apoquindo 4431, Las condes, Santiago
Casilla 244, Correo 34

00002281

"Seminario Taller sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur. Módulo sobre Chile" (1990, Octubre 24-26, Santiago)
Trabajos/Seminario Taller: "Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur. Módulo sobre Chile". Ed, por Alex Barril G., Santiago, IICA-INDAP, 1990
78 páginas (Serie Ponencias, Resultados y recomendaciones de Eventos Técnicos, Anexos)
Evento realizado en el Marco del Programa III, con apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.
Desarrollo Rural/Campesinado/Tecnología/Institucionalidad para el Desarrollo Rural

4
A1/ASCL - 91 - 03
ISNN 0253-4746

"Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura".

	Página
Presentación.	1
La Economía Campesina en Chile: Situación actual y elementos para el Desarrollo Rural. Sr. Hugo Ortega T., Director Nacional de INDAP. . .	2
Comentarios a la Ponencia de Don Hugo Ortega. Sr. Julio Berdegué S.: Investigador Principal del Grupo de Investigaciones Agrarias, GIA. . . .	9
La Institucionalidad para el Desarrollo Rural en el caso de Chile. Sr. Iván Nazif A., Director de la División de Es- tudios y Presupuesto del Ministerio de Agricultura	13
Comentarios a la Ponencia de Don Iván Nazif. Sr. José Antonio Valenzuela: Director del Departa- mento de Desarrollo Rural de INDAP.	24
Comentarios del Debate. Trabajos de Grupos. . . .	27
Clausura del Seminario Taller: Sr. Manuel Chiriboga, Director Programa III del IICA	30
Sr. Hugo Ortega T., Director Nacional de INDAP. .	32
Programa del Evento	34
Coordinación	36
Participantes	36

ANEXOS

Documentos de base preparados para este Módulo.	
No. 1: La Economía Campesina Chilena: Situación Actual. Alex Barril	
No. 2: La Institucionalidad para el Desarrollo Ru- ral: elementos a considerar para el caso de Chile. Alex Barril G.	
No. 3: Marco de Acción de INDAP. Octubre 1990 . .	

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

PRESENTACION

Entre el 22 y 26 de Octubre de 1990, se realizó en Santiago de Chile el Seminario Taller sobre "Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur", organizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA y el Ministerio de Agricultura de Chile, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, con la cooperación y apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, ACIDI.

El Seminario estuvo dividido en dos Módulos: el primero, entre el 22 y 24 de Octubre se centró en la discusión de políticas diferenciadas para el desarrollo rural en los países del Area Sur: Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Chile. Las ponencias, los comentarios, las discusiones y conclusiones sobre este Módulo serán publicados en un libro que se encuentra en su edición final.

El Segundo Módulo, realizado entre el 24 y 26 de Octubre, se centró en plantear a la discusión los lineamientos y consideraciones para una política de desarrollo rural en Chile, así como la organización institucional y la estrategia operativa para su implementación a mediano y largo plazo.

Las ponencias, los comentarios, el debate, las conclusiones y recomendaciones producto de trabajo de grupo realizado, se recogen en esta publicación que entregamos para que sirva de marco en la continuación de un debate que está abierto y que debe avanzar en la definición y propuestas de políticas específicas para la agricultura campesina chilena.

Para la Oficina del IICA en Chile los temas tratados en todo el Seminario, pero particularmente las ponencias y discusiones específicas sobre Chile, son de mucha importancia y por ello su interés en divulgarlos a través de esta publicación. Creemos que con ello colaboramos con el Gobierno de Chile, particularmente, con el Ministerio de Agricultura, que en este nuevo contexto socio-político del país, se encuentra empeñado en generar y ejecutar un conjunto de políticas públicas que apuntan al desarrollo armónico y sostenido del conjunto del sector silvoagropecuario.

ALFREDO ALONSO E.
Representante del IICA en Chile

Santiago, junio de 1991.



LA ECONOMIA CAMPESINA EN CHILE:
Situación actual y elementos para el Desarrollo Rural

Hugo Ortega T.
Director Nacional de INDAP

Para abordar el tema del desarrollo rural intentaremos mirar dos variables, a mi juicio muy importantes: una, la realidad campesina en la cual estamos actuando como organismo fiscal y que nos debe indicar la trayectoria a seguir, y dos, al esfuerzo institucional, desde el punto de vista organizativo y desde el punto de vista de las prioridades, que estamos considerando para nuestras acciones.

Para esto me he basado, fundamentalmente, en tres documentos: un estudio del estado de situación del sector rural, elaborado por el Ministerio de Agricultura en las últimas semanas, en que se hace un intento de identificación y ubicación de la pobreza rural; un segundo documento es el Marco de Acción del Instituto de Desarrollo Agropecuario para este período (1) y, tercero, la organización interministerial que el gobierno se ha propuesto para enfrentar el desarrollo rural.

Antes de abordar cada una de las variables indicadas, quisiera recordar un par de conceptos. Yo creo que es imprescindible, siempre que hablemos de desarrollo rural, hacer confluír algunos componentes que son indispensables de tener en cuenta para cualquier intento que apunte a superar la pobreza rural.

Uno, como dijimos antes, es la situación de la cual se parte. Aquí hay un par de características importantes como país y que dicen relación con la trayectoria, las políticas institucionales para el sector agrario que se han implementado en los últimos 25 años. En los últimos tres gobiernos democráticos se ejecutó - con distintos grados de intensidad - un proceso de reforma agraria; luego vino un largo período de dictadura militar con una política agraria diametralmente distinta a las anteriores, y por último, hoy día iniciamos una etapa de transición a la democracia que indudablemente impone un estilo, estrategias y características para la gestión de gobierno, que reconoce como objetivo esta transición a la democracia.

Dos, la utilización del instrumento público como un factor de desarrollo, especialmente en este Gobierno que entiende el desarrollo rural como una parte fundamental del desarrollo nacional.

Tres, el aporte local que hace el propio sector para buscar y lograr ese desarrollo y, cuarto, las prioridades que se plantean como acción concertada: la institucionalidad fiscal y la dinámica local, en un intento de autopotenciarse mutuamente.

(1) Ver Anexo No. 3, en esta publicación.



En otras palabras, estamos entendiendo el desarrollo rural como la evolución positiva de un sector geográfico con primacía de ruralidad, la que nos está indicando, a su vez, cierta prioridad y en la cual tenemos una gama de situaciones de pobreza que debemos analizar para enfrentarlas.

Por contraste, el subdesarrollo rural podríamos entenderlo como una especie de inhibición o minimización o incluso imposibilidad de poner en práctica o de poner en acción, factores propios del desarrollo: mientras más pobre un sector, más difícil desarrollarse, más incapacidad hay de poder dinamizar factores que en otras circunstancias serían de desarrollo, hasta incluso, llegar a detectar que la extrema pobreza es causa del deterioro del medio ambiente en un círculo vicioso de graves consecuencias.

A mayor pobreza, se va retrocediendo en la capacidad de activar los factores que pueden ser impulsores del desarrollo; muchas veces una área está imposibilitada de activar su propio desarrollo y esa imposibilidad es directamente proporcional a su grado de pobreza.

En Chile hay marcadas diferencias dentro del sector rural: áreas y subsectores de gran dinamismo económico y productivo, con ritmos de desarrollo propios de cualquier país globalmente desarrollado, pero al mismo tiempo áreas y subsectores que van desde pobreza hasta extrema pobreza. Esta situación dual, heterogénea, es un elemento que condiciona la ruta a seguir en una gestión de Gobierno y el Estado responsable de la marcha global del desarrollo del país, tiene la responsabilidad de establecer las prioridades para potenciar los factores endógenos y exógenos del área donde va actuar.

Es esta situación dual, heterogénea, multifacética, del mundo rural chileno actual la que, a diferencia de lo que se nos presentaba en la década de los 60, hace que aparezca como una ingenuidad hablar hoy de planes nacionales de desarrollo rural. Antes hablábamos de un plan nacional de desarrollo para el trigo, la papa, la fruticultura, considerando la existencia de zonas homogéneas o aparentemente homogéneas; hoy día la creciente heterogeneidad de nuestras diferentes regiones, por las nuevas condiciones imperantes, exigen al Estado un punto de partida más afinado, más focalizado, en términos de saber concretamente que en una área podemos estar partiendo de cero, pero en otra área aparentemente de igual pobreza, podemos estar partiendo de un nivel distinto, más alto.

Desgraciadamente, ubicada la zona de pobreza, la cual establece una prioridad para el Estado, la información disponible no indica con suficiente certeza por donde es más importante abordar el problema. Tenemos un estudio, al cual yo hacía referencia antes, sobre las comunas rurales más pobres de Chile. Allí, a través de indicadores de distinto tipo, hemos detectado niveles de salud realmente bajos: con indicadores como población en riesgo biomédico, desnutrición infantil, mortalidad infantil, embazaradas de bajo peso, nacimientos vivos sin atención profesional, niños de primer año básico con retraso de la talla en relación a su edad y, lo mismo indicadores de educación, de vivienda, etc., que reflejan un estado de situación pero no alcanzan

para indicarnos por donde entrar al problema de la pobreza. De allí la necesidad de incorporarle, a esos indicadores que existen, algunos componentes que nos orienten, que nos digan cual es la ruta de entrada a seguir.

En la realidad rural y más específicamente dentro de la pobreza rural, encontramos una gran gama de situaciones que van desde pequeños agricultores con condiciones de desarrollo que los hacen "colgables" al sistema financiero de la banca privada, desde el punto de vista productivo, con adopción de tecnologías que los han hecho alcanzar sobre 150 qq de maíz por há., en donde, por lo tanto el esfuerzo productivo podría ser secundario en prioridad, pero al lado de esos 150 qq de maíz por há, vemos una casa donde los indicadores de calidad de vida no demuestran lo que ese resultado productivo debiera permitir a esos pequeños productores.

Deficiencias de servicios básicos como salud, en una comunidad alejada de un centro urbano medianamente importante es radicalmente diferente a otra localidad con la misma deficiencia en acceso a salud, pero a una distancia cercana a un centro urbano. Sabemos que cuando se asiste a algún control de prevención de salud ese viaje se aprovecha para otras diligencias o compras que son necesarios, de manera que la construcción de una posta de salud en una comunidad cercana a un centro urbano, tiene una prioridad absolutamente más baja, es menos prioritaria a nuestro juicio que en una comunidad alejada donde el trasladarse requiere ya de mucho tiempo y dinero.

De manera que, iguales situaciones respecto a atención de salud, de acuerdo a las condiciones físicas, orientan nuestro quehacer de manera diferente. La cercanía o lejanía a los mercados de cierta envergadura determina la prioridad sobre proyectos de comercialización. Esto es indudable.

Nosotros con el crédito del Instituto, pensado pretéritamente para el sector más pobre, con la duplicación de la pobreza que ha habido en este país en los últimos 17 años, nos hemos alejado con nuestras propias condiciones, de poder facilitar el acceso a un sistema de ayuda financiero a ese espectro de pequeña productores. El sector campesino de extrema pobreza no accede hoy día, ni siquiera al crédito de INDAP, intentar el desarrollo rural como se decía hasta hace poco, a través de programas de asistencia técnica y crédito, hoy día nos parece una utopía a lo menos, por decirlo educadamente.,

La ubicación geográfica de la localidad influye también en su forma de funcionar más cerrada o abierta al apoyo nos indica o debe indicarnos una estrategia para entrar con un programa integral o lineal. Una comunidad o localidad cerrada depende más que una abierta de la relación con sus líderes locales, con el poder que allí existe y juega y es necesario romper esas barreras para convencer o estimular acciones. Una comunidad o localidad abierta, es decir por ejemplo, a orillas de un camino, de una carretera donde el flujo humano y financiero es mayor, amerita, sin cuda, una estrategia de apoyo distinta desde el sector fiscal.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Un camino de acceso es prioritario a un Programa de Comercialización y, aunque parezca obvio o casi ridículo decirlo, si no hay caminos de acceso, no hay comercialización y ese error lo hemos cometido más de una vez desde el punto de vista de la acción estatal: partir con un programa de comercialización antes que con el camino de acceso.

Las obras bien intencionadas de ayuda a la pequeña agricultura muchas veces se tocan con obstáculos absolutamente impensados que en un comienzo parecen detalles aparentemente fáciles de corregir. Nosotros, con el FOSIS (1) tenemos un fondo que es una ayuda evidente a un sector necesitado con pequeñas obras de riego. Este ya está empezando a toparse con problemas como los saneamiento de títulos o de derechos de agua. Los pequeños productores si no tienen sus títulos de agua saneados no pueden acceder a estas pequeñas obras de riego. Ahí hay una nueva muestra que implica otra ruta de acción a la gestión de la institución fiscal.

Ahora bien, yo quisiera muy rápidamente esbozar que es lo que estamos pretendiendo en un intento de desarrollo rural.

Aquí hay dos intentos que yo diría son centrales y son globales. Uno, de parte de nuestra propia institución que está responsabilizada de ayudar al sector campesino, al sector más pobre con la ayuda lineal, parcial, que es la asistencia técnica y el crédito y otra, mucho más integral, de mayor peso y por lo tanto de mayor exigencia institucional que es el intento de hechar a andar la Comisión Nacional de Desarrollo Rural, compuesta por nueve Ministros y dos Jefaturas de Servicio, en la cual hay una excelente disposición para enfrentar el problema de la pobreza rural con cierta coordinación y con cierto impacto efectivo dentro de las situaciones que vamos encontrando.

No quisiera repasar las responsabilidades del Estado: formular metas, estrategias, acciones, alternativas, inversión pública y privada, bien común - tan perdido durante estos últimos años -. La iniciativa privada la consideramos clara para el potenciamiento necesario de los factores de desarrollo y también la del Estado para que ambas se complementen.

No parte el desarrollo de una comuna rural, si no hay esta complementación, este potenciamiento entre la iniciativa privada y el Estado. No sirve cuando el chileno medio o modesto está esperando que "le llegue" el desarrollo del nuevo Gobierno; por el hecho de haber salido a un ambiente democrático no significa el "gatillar" automáticamente el desarrollo de las comunidades pobres.

Aquí hay un espacio en que deben potenciarse el accionar privado y el público, en el marco de las reglas del juego que está estableciendo el gobierno para que el sector privado siga desarrollándose en una trayectoria positiva de progreso económico. Los incrementos de los impuestos, de las tributaciones, de las imposiciones y de los costos

(1) Fondo de Solidaridad e Inversión Social del Ministerio de Planificación y Cooperación.

que se suman en algunas gestiones importantes en este país, como es por ejemplo la producción forestal y su exportación, están indicando que ese sector a lo menos - por poner el ejemplo más dinámico del sector silvoagropecuario - está en perfectas condiciones de seguir su desarrollo; va a depender mucho si, de la actitud y del concepto que se tenga - bajo esta premisa - de potenciar ambos factores de desarrollo (el privado y el público) y por su puesto de la decisión y la opción central del gobierno actual de poder enfrentar en la forma lo más coordinada posible la solución a los problemas de extrema pobreza que se han detectado y comprobado que en el sector rural, se ha duplicado en los últimos 15 años.

Nuestra meta, por tanto, es un desarrollo rural que apunte a facilitar el desarrollo nacional y así parar el éxodo rural-urbano, parar el deterioro del medio ambiente, y así permitir un crecimiento integral que alcance a todas las familias posteradas. Equidad, armonía y participación son conceptos que deben estar siempre presentes.

El esfuerzo de INDAP apunta a tres líneas muy concretas: una es transferir tecnología bajo un sistema bastante novedoso que es que la empresa privada transfiere tecnología en un convenio con el Instituto de Desarrollo Agropecuario; tal vez una modalidad que nos permite desburocratizarnos mucho y que permite cierta agilidad por parte de la acción de las empresas que transfieren tecnologías. Sin lugar a dudas nosotros queremos, y de hecho ya lo hemos implementando, incorporar algunas modificaciones que nos parecen importantes. Hasta qué la transferencia de tecnología está siendo realizada por empresas privadas que han tomado esto de transferir tecnología estrictamente bajo un punto de vista empresarial y que nosotros hemos intentado ir abriendo el abanico de participación como empresa de transferencia a las propias organizaciones campesinas.

Las organizaciones campesinas deben ser las más interesadas en transferir adecuadamente un elemento que es factor clave del desarrollo empresarial. Tiene, hay que reconocerlo, cierto riesgo el incorporar a una empresa campesina en este inicio se ha ido cauteloso en la asignación de bonos a organizaciones y hemos querido acompañarla muy estrechamente para ir apuntalando estas empresas que tienen que ir haciendo una gestión ojalá exitosa junto al Gobierno. Creemos que hemos recibido y hemos heredado una organización campesina muy débil, de manera que esta inyección para insuflar un apoyo financiero indirecto a la organización campesina debe hacerse con cautela y muy acompañada, por lo menos en el inicio de este proceso.

El otro riesgo que tiene la asignación de bonos a través de empresas que no son el propio Estado es que la transferencia se politice. Si nosotros entráramos en un cuoteo político por bonos o viene una competencia inter-empresas por partido político, estaríamos arriesgando el sistema en su totalidad y el esfuerzo del INDAP es mantenerlo al margen de estos riesgos. De manera que toda la selección de empresas y toda la supervisión que haga el INDAP de estas empresas, sea bajo un prisma estrictamente objetivo que signifique establecer metas absolutamente cuantificables. El Banco Mundial, quien nos financia en este Proyecto, creo que nos puede dar una colaboración

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25

realmente importante en esta materia. Lo mismo el IICA, quien ha sido un compañero de ruta en estos ocho meses de trayectoria que llevamos.

Otro desafío es como afinar nuestro diagnóstico Comuna por Comuna, Area por Area, de tal manera de establecer metas específicas, metas concretas a lograr en períodos determinados y no evaluemos las empresas por un sentir subjetivo o por una visión político-partidista.

La segunda línea es el crédito; el crédito que apunta a financiar el proceso productivo del sector campesino. Entendiendo por sector productivo la empresa y dentro de la empresa la familia. Queremos, y estamos haciendo las modificaciones pertinentes para pasar del crédito individual a una parte importante del crédito a organizaciones.

Sin embargo, queremos también ser muy explícitos en que este crédito a la organización no es un crédito a la cúpula de la organización, con el peligro de que allí se quede el financiamiento; sino que ese financiamiento vaya a un área o a un nivel estrictamente productivo y no terminemos financiando burocracias de las propias organizaciones que fue un pecado que se cometió en el antaño democrático con bastante periodicidad.

Creemos que la organización campesina debe asumir un rol de producción y de representación y nosotros como Instituto de Desarrollo Agropecuario estamos fundamentalmente orientados a financiar ese rol de producción, a nivel predial o a nivel multipredial; a nivel de industria modesta, casera, hasta agroindustrias no tan modestas de tipo regional, eso indudablemente que requiere un nivel profesional de la parte fiscal, mucho más elevado que cualquier Programa de crédito de corto plazo en forma individual.

Y tercero y último, nosotros en el Instituto de Desarrollo Agropecuario estamos intentando elaborar e implementar proyectos de desarrollo rural integral, a nivel de región o micro-región. Estamos con un listado, una cartera de proyectos que nos tiene bastante optimistas en términos de recibir platas frescas de la cooperación internacional de países amigos que quieren colaborar con nuestro Gobierno. Estos proyectos ubicados en estas áreas de extrema pobreza, nos deben permitir entrar en forma coordinada, por estas diferentes rutas, según la situación estudiada de cada área en la cual queremos actuar.

Y estos proyectos, donde se tienen componentes, no sólo de crédito y de asistencia técnica, sino que componentes de capacitación, inversiones agroindustriales, algunas condiciones de infraestructura mínima a nivel de la localidad rural, queremos engancharlo con el último punto que yo quería tratar que es el esfuerzo a nivel de la Comisión Nacional de Desarrollo Rural.

En esta Comisión, están el Ministerio de Obras Públicas, de Vivienda, Salud, Educación, Minería, Transportes, Planificación, Bienes Nacionales y Agricultura; la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Pesca

del Ministerio de Economía. El objetivo es que desde esta instancia podamos establecer programas integrados.

Tenemos un Banco de Proyectos que van desde simples ideas hasta proyectos ya elaborados, que supera los tres mil proyectos: desde instalar un teléfono hasta construir un puente; desde mejorar una posta de salud hasta un programa de apoyo financiero general.

Estos tres mil proyectos entregados por el Ministerio de Planificación a la Comisión Nacional de Desarrollo Rural, nos obliga a cruzar estas dos variables que yo les decía al comienzo. ¿Dónde vamos a actuar, en qué comunas pobres vamos a actuar? Ya están perfectamente delimitadas y estamos buscando un conocimiento en detalle de la situación de esas comunas, no sólo en sí, sino que en relación a los centros poblados, a los grandes mercados, a la red vial, a la infraestructura básica de servicios, de manera que podamos priorizar esos tres mil proyectos para poder jerarquizarlos en esas comunas.

Una Comisión que preside el Ministro de Agricultura y que hace de Secretario el Director Nacional de INDAP y que estamos, ahora, listos para iniciar la constitución de las comisiones regionales de desarrollo rural. Esas comisiones regionales de desarrollo rural van a tener como líder institucional, al Gobierno Interior, llámese Intendente o Gobernador, y como Secretario Ejecutivo, así como lo es el INDAP a nivel nacional, lo va a ser el SEREMI de Agricultura a nivel regional.

En conjunto con los otros secretarios ministeriales de los otros ministerios, vamos a intentar echar a andar programas en la forma más modesta posible, al comienzo, los más fáciles, hasta ambicionar la puesta en marcha de programas de desarrollo rural integral de envergadura regional.

Yo quisiera terminar diciendo que este encuentro de la realidad rural chilena, con una gran esperanza de apoyo gubernamental que se abre y en la cual tenemos que hacer un gran esfuerzo de estimular el aporte local, nos va a llevar a nosotros, tal vez no a la concreción de grandes obras de desarrollo rural, pero sí queremos poner mucho énfasis en poder determinar, por lo menos, las reglas del juego a nivel regional que permitan, una actividad y un concepto muy fuerte de desarrollo rural en el cual la necesidad de regionalización es prioritaria.

Estas comisiones regionales, creemos, que son el paso inicial, modesto, de poder activar un esfuerzo regionalizador que potencie estos dos factores de desarrollo. El proveniente de la institución o del aparato fiscal hacia la realidad, y el aporte local en función de una meta de mayor desarrollo. Eso es lo que yo quería decir, fundamentalmente, en términos de hacer una síntesis para intentar visualizar una cogestión entre el sector público y el sector privado, donde el gobierno chileno actual pretende establecer, a lo menos, las reglas del juego.

COMENTARIO A LA EXPOSICION DEL SR. HUGO ORTEGA T.- Director

Nacional de INDAP ✓

Julio Berdegú S.
Investigador Principal Grupo
de Investigaciones Agrarias (GIA)

Quisiera agradecer a los organizadores por la invitación. No sé si agradecer o, realmente, preocuparme por la tarea de tener que comentar el conjunto de interesantes conceptos que ha planteado Hugo Ortega.

Yo creo que lo que se desprende de la exposición, o lo primero que me impacta de la exposición de Hugo Ortega, es la complejidad y la cantidad de aristas, de matices, de situaciones particulares que él nos ha presentado.

Yo creo que nosotros, desde hace mucho tiempo, venimos hablando de la necesidad de poder diversificar nuestras estrategias de desarrollo, poder dar cuenta de la heterogeneidad que de alguna manera reconocíamos, pero yo creo que en la situación de extrema marginalidad en que muchos de nosotros hemos trabajado durante muchos años, nos costaba darnos cuenta de la verdadera magnitud de ese fenómeno que, de alguna manera, sólo alcanzábamos a percibir.

De tal manera que se nos presenta el problema de como encontrar un hilo ordenador de esta diversidad. Porque, efectivamente, una opción que sería un suplicio, sería intentar enfrentar cada una de las situaciones y cada una de las particularidades en sí mismas. Creo que eso no nos conduciría muy lejos e, incluso, me atrevería a dudar de la factibilidad práctica de seguir esa estrategia. Creo que estamos obligados a hacer un enorme esfuerzo de decir, bueno, cuáles son los nudos centrales de una estrategia que nos permita dar cuenta y ordenar, de alguna manera, esta gran diversidad de particularidades.

Muy gruesamente, yo creo que uno podría reconocer en el agro chileno dos situaciones marcadamente distintas y que del juego de ellas, tal vez, podrían surgir algunos elementos aglutinadores.

En primer lugar, la situación del minifundio que ya la ha descrito Hugo Ortega. Una situación de desestabilización significativa en los últimos años, que se manifiesta en una depredación de la base de recursos naturales, en un debilitamiento sustantivo de los niveles de organización, en la descapitalización de las unidades familiares, en el incremento significativo del proceso de minifundización y creo que este tema dá para mucho, dado que en este país hemos dejado de lado la posibilidad de procesos de revisión estructural de la tenencia de la tierra, pero tenemos un problema de tenencia y de minifundización creciente durante estos años; tenemos procesos de reversión tecnológica significativa en muchas de las comunidades minifundistas que habían alcanzado niveles relativamente importantes de incorporación de tecnología y eso se ha perdido.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Tenemos el empobrecimiento de las familias y tenemos el hecho de que el campesinado minifundista, durante estos años, ha vivido y de alguna manera se ha acostumbrado a vivir, en un estado de marginalidad política prácticamente absoluta en que afecta, indudablemente, este objetivo que señalaba Hugo, de ver cómo uno estimula y acicatea la participación en las comunidades. Eso no es fácil cuando estas comunidades, durante años, han vivido absolutamente marginadas de todo tipo de participación.

A mí me da la impresión, por la exposición de Hugo Ortega, y su énfasis tan marcado en el problema de pobreza, que la estrategia INDAP reconoce fuertemente la importancia del problema del desarrollo de los sectores minifundistas.

Pero creo que hay un segundo sector que le presenta al país un desafío, a mi juicio, interesantísimo. Es todo ese grupo, veinte mil, treinta mil familias, aproximadamente, de agricultores que algunos denominan unidades familiares, y cuya característica hoy en Chile es que se encuentran en una encrucijada sobre la que algo tenemos que hacer y algo tenemos que decir.

En esta encrucijada este grupo de productores, o bien van a entrar en una dinámica de reversión de este estado de acumulación y desarrollo que han logrado a través de la subdivisión de las propiedades o a través de procesos de absorción de sus recursos por parte de la agricultura capitalista o empresarial, o bien se van a poder colocar en un proceso de despegue definitivo hacia una agricultura familiar rentable, estable, sólida, con perspectivas de desarrollo relativamente autónomo.

Mi pregunta es entre estos dos polos, con todos los matices, los grises que hay entre ellos, si la estrategia que debemos de pensar es una estrategia que distingue sólo en términos de matices las intensidades de aplicación de los mismos instrumentos, o si estamos pensando más bien en la necesidad de establecer dos caminos significativamente distintos de acción y desarrollo para estas dos realidades.

En segundo lugar, me parece que tenemos que reconocer que los esquemas con que el Instituto de Desarrollo Agropecuario ha funcionado en los últimos años, reconociendo que ya se han iniciado algunos procesos de corrección, son esquemas que, a mi juicio, frente a ambas situaciones se demuestran terriblemente insuficientes, tanto frente al minifundio como hacia estratos significativos de productores familiares que están a punto de poderse incorporar a un proceso sostenido de desarrollo.

Frente al minifundio creo que es necesario, para comenzar, poder pensar en metas razonables y realistas de ser logradas por un gobierno con las particularidades y características que tiene el presente gobierno, un gobierno que tiene que administrar una carga significativamente pesada, difícil, un país con muchos problemas.

Yo no sé si es razonable pensar que en los plazos de este gobierno uno puede, en relación al minifundio, proponerse metas demasiado avanzadas. ¿Qué podemos pensar, en estos plazos, respecto a los procesos de degradación de la base de recursos naturales; qué podemos pensar respecto al empobrecimiento, la marginalización política, la

falta de organización y de participación? ¿Cuáles son las metas por las cuales pedimos ser evaluados al final de este gobierno, con el cual todos estamos comprometidos?

Me parece que es indispensable identificar, dentro del sector minifundista, a los actores o espacios que identificamos como palancas fundamentales del desarrollo.

El esquema de trabajo de INDAP, a través de las empresas contratistas de asistencia y de transferencia tecnológica, está basado en grupos de individuos que, a mi juicio, no constituyen comunidades naturales. Difícilmente, me parece a mí, podemos esperar que de estos grupos surjan las iniciativas necesarias para, como decía Hugo, gatillar procesos de desarrollo en las zonas campesinas. Lo que se plantea respecto a las organizaciones y del rol que pueden jugar las organizaciones campesinas en los procesos de desarrollo, me parece un paso fundamental y un golpe de timón de absoluta importancia.

Pero me parece que eso debe ser complementado con la identificación de comunidades naturales de productores y habitantes rurales minifundistas, en cuyos espacios concentrar los esfuerzos.

Existen en este país, tres mil ochocientas concentraciones naturales de minifundio. Me parece que tenemos que pasar de pensar en programas dirigidos hacia individuos, a programas dirigidos a estas comunidades naturales que existen en el país.

Creo que eso implica no sólo un esfuerzo, como ya lo está haciendo INDAP, de incentivar las actividades grupales, por encima de las actividades individuales, de fomentar el rol de las organizaciones, sino que implica un vuelco aún más profundo, es decir, identificar con precisión cuales son los sujetos y los espacios en los que intentaremos acciones de desarrollo.

Esta idea de los proyectos micro-regionales va, un poco en esa dirección; pero me parece que tenemos que seguir empujando por ese cambio, con más fuerza.

Creo que es indispensable, en el contexto de este país, pensar en el rol que juega el municipio en el desarrollo rural. Ha habido una transformación sustantiva de las formas del Estado y este gobierno está vitalmente interesado en proseguir el proceso de descentralización y fortalecimiento del municipio. Creo que si no pensamos, no nos damos cuenta, del rol que pueden jugar los espacios y gobiernos municipales, vamos a perder una buena parte de la riqueza de lo que hay ahí en el sector rural.

Me preocupa la calidad de las propuestas que desde el Estado, de las ONG y de las propias organizaciones tenemos para ofrecer al campesinado minifundista. Tengo serias dudas sobre la calidad de la oferta tecnológica; tengo dudas, y creo que hay dudas en el propio INDAP, respecto de la orientación de algunos de los programas de crédito y de los mecanismos de acceso al crédito. Tengo una enorme interrogante, y a lo mejor eso es materia de una discusión, sobre el grado de relexión que existe en los distintos ministerios sobre las particularidades del problema de la vivienda, de la salud, de la educación rural. Creo que se ha avanzado bastante en lo que tiene que ver con problema organizacional y tecnológico productivo y creo que



estamos mucho más atrás en lo que tiene que ver con todas estas otras dimensiones de la vida cotidiana de estas personas.

Una estrategia tiene que contemplar un campo particular para grupos particulares: la mujer rural, la juventud, los temporeros frente a los cuales difícilmente llegaremos y calaremos con el enfoque que durante todos estos años se ha seguido.

Frente a esta otra agricultura, frente a estos veinte mil o treinta mil agricultores que están ahí, están en "la quemada", entre ir para atrás o subirse definitivamente a un proceso de desarrollo sostenido, mi impresión es que los esquemas con los que estamos trabajando en las ONG, en INDAP son marcadamente insuficientes. Da la impresión que con el tipo de asistencia técnica, con el tipo de crédito, con el tipo de proposiciones de organización que hacemos a este sector de productores, realmente no logramos hacer algo significativo.

Discutiendo con algunos colegas sobre este tema, se nos venía a la mente el ejemplo de IANSA y el papel que había jugado la IANSA (1), el despegue de un grupo de agricultores, o este estrato de agricultores vinculados a la producción de remolacha. Una estrategia que combina el acceso a nuevos productos, nuevos mercados, la asistencia técnica, el crédito. Tenemos que pensar en una estrategia muy distinta para estos productores. Lo que pase con ellos, va a marcar muy profundamente la configuración política del agro.

Con este sector, a mi juicio, tenemos dos alternativas: o bien entregamos a la iniciativa privada, a las empresas exportadoras, al capital trasnacional, la labor de hacerse cargo de estos veinte mil, treinta mil agricultores, o bien esto se asume como una tarea del sector público. Claramente este es un sector que, por su peso económico, por su predominancia social en las comunidades campesinas va a marcar profundamente el signo de los acontecimientos políticos en el sector rural chileno.

Yo veo con mucha esperanza los cambios que ya se visualizan en la acción de INDAP. Esperamos que, con la puesta en funcionamiento efectivo de la Comisión Interministerial - que en verdad antes nunca funcionó - se comience a ver una acción relativamente integral en las acciones del Estado hacia el mando rural. Pero también creo que es necesario clarificar mucho más aún como se deberá dar la colaboración entre el aparato público y las ONG que trabajan en el sector rural. Es cierto que hemos empezado ya, más bien obligados por los hechos y las necesidades, una relación, pero falta precisarla, para que todos podamos sumarnos y "empujar" el carro del desarrollo rural en una misma y adecuada dirección, para bien del campesinado.

(1) Industria Azucarera Nacional.

LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL CASO DE CHILE

IVAN NAZIF A.
Director de la División de
Estudios y Presupuestos del
Ministerio de Agricultura

Siendo el tema la institucionalidad del desarrollo rural, mi intención es abordarlo de manera que se cree un ambiente que permita una discusión profunda del tema. Trataré de desprenderme un poco de la situación de funcionario de Gobierno para poder cuestionar el tema que vamos a tratar y de esa manera poder colocar aspectos que, a mi juicio, son muy relevantes para la discusión.

Creo que estamos justo en un momento, en una coyuntura, en que la pregunta por la forma que asume o debe asumir el desarrollo institucional para el desarrollo rural es relevante.

Muchos de nosotros venimos de haber trabajado en organismos no gubernamentales en los últimos años y allí estuvimos, precisamente, trabajando alternativos respecto de como hacer desarrollo rural. Desde el punto de vista teórico se hizo interesantes aportes académicos y también valiosas experiencias en el trabajo práctico con campesinos, y aunque reconociendo que eran trabajos parciales, no suficientemente sistemáticos, con dificultades de recursos, aún así, con esas limitaciones, sin duda ofrecen un marco de análisis para pensar el tema.

Ahora, cuando se inicia en Chile un proceso de democratización y cuando muchos compartimos cargos de Gobierno, cabe la pregunta hasta dónde podemos llevar adelante estas ideas.

Es necesario señalar algo obvio pero importante: el Estado existía antes que llegáramos nosotros, es decir, existe una estructura institucional, existe una inercia institucional y no es llegar y decir: vamos a hacer todo de nuevo, vamos a hacer las cosas tal como las hemos estado pensando por años, así nada más de la noche a la mañana. Hay que constatar por tanto, que existe una institucionalidad enmarcada en una estructura férreamente colocada durante los últimos 17 años y que es una realidad para abordar el tema del desarrollo rural y sobre ella hay que trabajar.

Entonces la pregunta central que me interesa colocar, es hasta donde las ideas que existen de readecuación de la estructura institucional, para lograr objetivos superiores respecto al tema del desarrollo rural, logran superar la inercia institucional que creo, es muy fuerte, y que impide que se realicen cambios efectivos que vayan en dirección de beneficiar a los sectores campesinos. Creo que esa es la disyuntiva principal: hasta donde vamos a ser capaces de modificar esta estructura.

Yo creo que, puestos en la disyuntiva (y con el realismo que a todos nos caracteriza a esta altura de la vida) finalmente vamos a decir: mire, lo que nos interesa es tratar de que los objetivos que



venimos desarrollando, la experiencia que acumulamos, el conocimiento que tenemos, los intentaremos colocar dentro de la estructura existente, no cabe duda que las cosas no van a seguir tal cual venían, pero tampoco van a realizarse el cambio que a uno le parece necesario para abordar el tema del desarrollo rural con perspectivas de beneficio para el campesinado y en el marco de las necesidades del país. En donde se ponga el énfasis es donde se juega finalmente la postura respecto a que es posible hacer sobre desarrollo rural.

Voy a hacer una breve descripción de lo que entiendo por desarrollo rural, para poder más adelante señalar de qué me voy a preocupar de abordar.

Desarrollo rural atiende el tema del desarrollo y yo creo que ya existe un gran consenso respecto que desarrollo es crecimiento económico, que sin crecimiento económico no hay desarrollo, pero también desarrollo es distribución de ingresos y acceso a servicios de las poblaciones beneficiadas, es participación de los sujetos involucrados, es consideración primordial por el medio ambiente, es necesario que sea sustentable, en fin, estamos hablando de una actividad muy compleja. Ahora, cuando decimos desarrollo rural, en rigor, lo que estamos haciendo es colocar este concepto en un espacio, en un ámbito determinado que se define geográficamente y poblacionalmente.

Se refiere a una población que habita un espacio, por lo tanto no es un concepto propio o exclusivo del sector agrícola, otra cosa es que los que trabajamos en el sector agrícola nos interese mucho y tenemos un importante papel que jugar, pero estrictamente no es un concepto exclusivamente agrario.

Tampoco es un concepto de pobreza, es decir, una cosa es que el desarrollo tienda a eliminar los problemas de la pobreza, pero la pobreza es manifestación de otra cosa y no podemos esperar que se solucione sólo con desarrollo rural, eso sería suponer que cuando se acabe la pobreza se acaba el tema del desarrollo rural.

La idea es que estos objetivos de crecer, distribuir, participar, tener una adecuada relación con el medio ambiente, son de más perspectivas y más permanentes.

Finalmente, el desarrollo rural constituye una parte del desarrollo, y debe involucrar también la consideración del desarrollo urbano, todo como partes del desarrollo nacional. Porque lo que se haga o se deje de hacer en el desarrollo rural impacta a la economía y al desarrollo nacional. Si decimos que atendimos una población rural y esa población rural la atendemos mal o no la atendemos, es bastante presumible que esa población rural tienda a emigrar; si emigra, los efectos de crecimiento desmedido de las ciudades, la incapacidad de los centros urbanos de absorber productivamente a esa población son muy obvios. Por lo tanto, orgánicamente, hay que pensar el tema del desarrollo rural con el desarrollo urbano. Y por tanto, como desarrollo nacional.

Esto que compromete con el desarrollo rural no sólo (y a esto quería llegar) a los agraristas, no sólo a los preocupados del problema de la pobreza, no sólo a quienes trabajan en el ámbito rural, es un problema que compete a las autoridades nacionales v. en esa medida. l



que se logra hacer, finalmente, desde el punto de vista institucional por el desarrollo rural convoca el consenso o el acuerdo de las autoridades de un país.

Ahora, yéndome un poco más a lo que significa esto en términos prácticos, lo que queremos sintéticamente, podemos decir que es elevar el nivel de vida y mejorar la calidad de vida de una determinada población, que es una población que habita el espacio rural. Y eso, que es el objetivo que estamos buscando, nos lleva a decir que el conjunto de actividades necesarias para lograr eso, es un conjunto muy amplio, muy vasto.

Y ahora sí, voy a asumir nuestra especificidad porque creo que ahí hay que hacer claramente las distinciones.

El concepto es más vasto y los requerimientos son mayores que lo que un Ministerio y una estructura institucional ministerial puede alcanzar. Creo que es una primera distinción que nos permite acotar nuestro objeto de trabajo.

Para los efectos del Ministerio de Agricultura, el tema del desarrollo rural, básicamente, lo hemos considerado desde dos perspectivas. Uno, respecto de aquella población que funciona activa y productivamente en el sector rural como agricultores. Y una segunda, como de una población que actúa dentro del ámbito de lo agrario como asalariados agrícolas. Nuestro interés, es el de elevar el nivel de vida de ambos sectores.

Respecto del primero, tenemos acciones directas que hacer en el ámbito productivo; respecto del segundo, tenemos que pensar en participar en mejorar una legislación extremadamente injusta, que hasta hoy día persiste, sobre todo en el tema de la negociación salarial. Pero si nos restáramos al tema de la negociación salarial, porque no es ámbito específico de competencia del Ministerio, nos quedamos con el ámbito de los productores. Vamos reduciendo nuestro objeto de trabajo.

Y si trabajamos con los productores, obviamente estamos hablando de los productores campesinos, de manera principal, y de todos los productores campesinos, el objetivo es que aumenten sus posibilidades de desarrollo productivo y de inserción en los mercados. Creemos que ambas condiciones son requisitos necesarios para su desarrollo, invocan al primer factor del concepto de desarrollo, que es crecimiento y sin él no se puede lograr un desarrollo autosostenido de esta población.

Ahora bien, si decimos que es requisito necesario, estamos diciendo que no es requisito suficiente. Si definimos una población rural, productiva de pequeños productores, nos vamos a preocupar de un tema: de su desarrollo productivo, pero no tenemos capacidad como Ministerio de llegar a una serie de problemas que son consustanciales al desarrollo rural: salud, vivienda, educación, infraestructura de obras públicas, el tema medio ambiental en general, etc.; hay una serie de áreas que no alcanzamos a cubrir nosotros.

Y luego hay un funcionamiento del mercado del cual queremos que participen los productores campesinos, cuya regulación en algunos casos es posible de realizar por parte del Gobierno y en la mayor parte de los casos no es posible de realizar. Es decir, hay un límite también en cómo se insertan estos productores en los mercados. Todo esto qu



he estado acotando, nos indica que nuestro tema, siendo en general vasto, uno lo puede ir definiendo más claramente y en esa definición vamos a ver todavía que tenemos una serie de problemas o de desafíos por delante.

Me voy a referir ahora al tema del desarrollo productivo dentro del desarrollo rural.

Yo diría que existe una serie de fases ineludibles en el tema del desarrollo productivo de los productores campesinos. Desde el punto de vista nacional importa el desarrollo de los campesinos como productores, porque si logran esto, logran una inserción no sólo en los mercados, sino también en la estructura social y los productores campesinos son un sector que uno puede calificar como un sector subordinado desde el punto de vista político, con muy escasa representación, que normalmente delega su representación en otros sectores y que, en la medida que no tiene expresión de sus intereses en el sistema político, normalmente se ve, desde el punto de vista de las políticas, rezagado, o no considerado al momento de realizar las políticas y sólo aquellos sectores que asumen su representación pueden decir algo por ellos.

El sector menos representado es este sector. Representa aproximadamente un 10% de la población y vemos que el impacto que tiene en términos de colocar sus problemas a nivel nacional, es muy escaso. A modo de ejemplo, el tema del endeudamiento agrícola en Chile es un gran tema, Si uno ve, el 10% de los deudores agrícolas tiene el 62% de la deuda financiera vencida; el 10% de los productores tiene el 67% de la cartera vencida, vemos que ciertamente es un problema, pero desde el punto de vista social insignificante; realmente insignificante, pero es un tema que ocupa titulares de los diarios, que obliga a ser tratado en el Parlamento. Yo este año he ido cuatro veces al Parlamento a hablar del tema del endeudamiento agrícola y del tema desarrollo rural no he sabido que haya habido esta convocatoria.

Con esto quiero nada más que reflejar que el tema de los productores campesinos, siendo un problema muy complicado que abarca a mucha gente, es un problema que tiene poca gravitación en el plano de la opinión pública. Y por lo tanto el tratamiento que hagamos de él sigue siendo un tratamiento casi entre conocidos.

Siendo así, aparece como evidente la necesidad que estos productores logren tener un mayor rol en la sociedad nacional y ese no es un rol que se les otorgue, no es una gracia que se les entregue de parte de una autoridad benefactora. Ningún grupo social pesa si no es porque logra por sí mismo mostrar su importancia. Y en una sociedad que funciona en base a la producción y en donde el mercado es muy determinante para definir los precios relativos de lo que producen los distintos agentes sociales, si la participación de los productores campesinos en los mercados es marginal, su participación política será marginal. Ahora si lo que ellos hagan o dejen de hacer tiene importancia, sin duda ello impactará finalmente en las decisiones políticas y por ahí apunta la idea de fortalecer a los campesinos como un sector social desde el punto de vista productivo.

Definido así el objetivo respecto del tema de qué se persigue en el trabajo productivo con los campesinos, me parece importante concordar en cuáles son las fases de este trabajo que se viene

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

haciendo y comparar eso con la estructura institucional existente.

Respecto a los problemas para desarrollar productivamente al sector campesino, podemos iniciar el tema con la investigación y respecto de la investigación agropecuaria orientada hacia pequeños productores, es una pregunta que yo creo que empieza recién a tener vigencia para el sistema estatal. Voy a enumerar primero. Tenemos investigación, transferencia tecnológica, tenemos el tema del crédito, el tema de la inversión e infraestructura y el abanico que se abre con comercialización, industrialización que es de la salida del sistema y luego dos actividades que cruzarían esto que son la organización y la capacitación.

Yo creo que como grandes titulares, con eso se cubre el tema del desarrollo productivo de los campesinos. Estos temas, comparados con la estructura institucional, nos dice algunas cosas.

De partida, en investigación recién hoy se está iniciando de parte del INIA un Programa tendiente a incorporar orgánicamente a sus programas de investigación el tema de la investigación con productores campesinos.

Es decir, en el INIA predominaba un concepto, respetable como todos, pero que deja de ser respetable cuando es excluyente, de que la investigación es una sola; entonces cuando la investigación es una sola atiende rubros o sistemas de insumos, de factores que participan de la producción y por lo tanto, no se va a dirigir a ningún productor en particular. Lo que se estudia son objetos, no se estudia a personas; se estudia rubros. Y eso tenía detrás una defensa, yo diría epistemológica, que, insisto, es seria, pero que tiene una alta connotación ideológica y un carácter excluyente, y en investigación lo que menos cabe es la exclusión.

Debe reconocerse que la agricultura no la practican igual todos los productores; y si eso es así, el resultado que se obtenga de la investigación no los procesan igual los distintos tipos de productores y por lo tanto hay que atender también aquí a quienes procesan los resultados de la investigación y entonces tiene sentido, desde el punto de vista tecnológico, desde el punto de vista productivo, atender un tipo de investigación que vincule desarrollo productivo con desarrollo de productores y cabe entonces como una tarea importante para el INIA esta ampliación de los programas orientados al tema de los pequeños productores, y eso, como decimos, recién se inicia.

Si el INIA, que es la Institución de Investigación Agropecuaria más importante del país, empieza este tema ahora, de manera sistemática, si estamos pensando en un programa de desarrollo rural para este Gobierno y si somos medianamente rigurosos al respecto, es muy probable que los resultados de investigación del INIA que tengan validez y representatividad no se lograron en poco tiempo (3 años y medio, que es un tiempo relevante para nuestros análisis), en tres años y medio recién vamos a tener algún indicio por donde se puede orientar la investigación destinada a los pequeños productores. Entonces el INIA si quiere participar activamente de esta nueva tendencia respecto al desarrollo rural o posterga resultados y por lo tanto disminuye su impacto desde el punto de vista de la investigación o hace un esfuerzo por recuperar aquello que no se hizo en los años anteriores.



Existen resultados de investigación elaborados en el medio no gubernamental que tienen validez para determinadas zonas y para determinado tipo de productores y como en el saber no debería haber prejuicios, yo creo que aquí debería existir un canal bastante fluido para que los organismos oficiales aprendan de aquellos organismos no oficiales; sobre todo en materias en que no han estado participando.

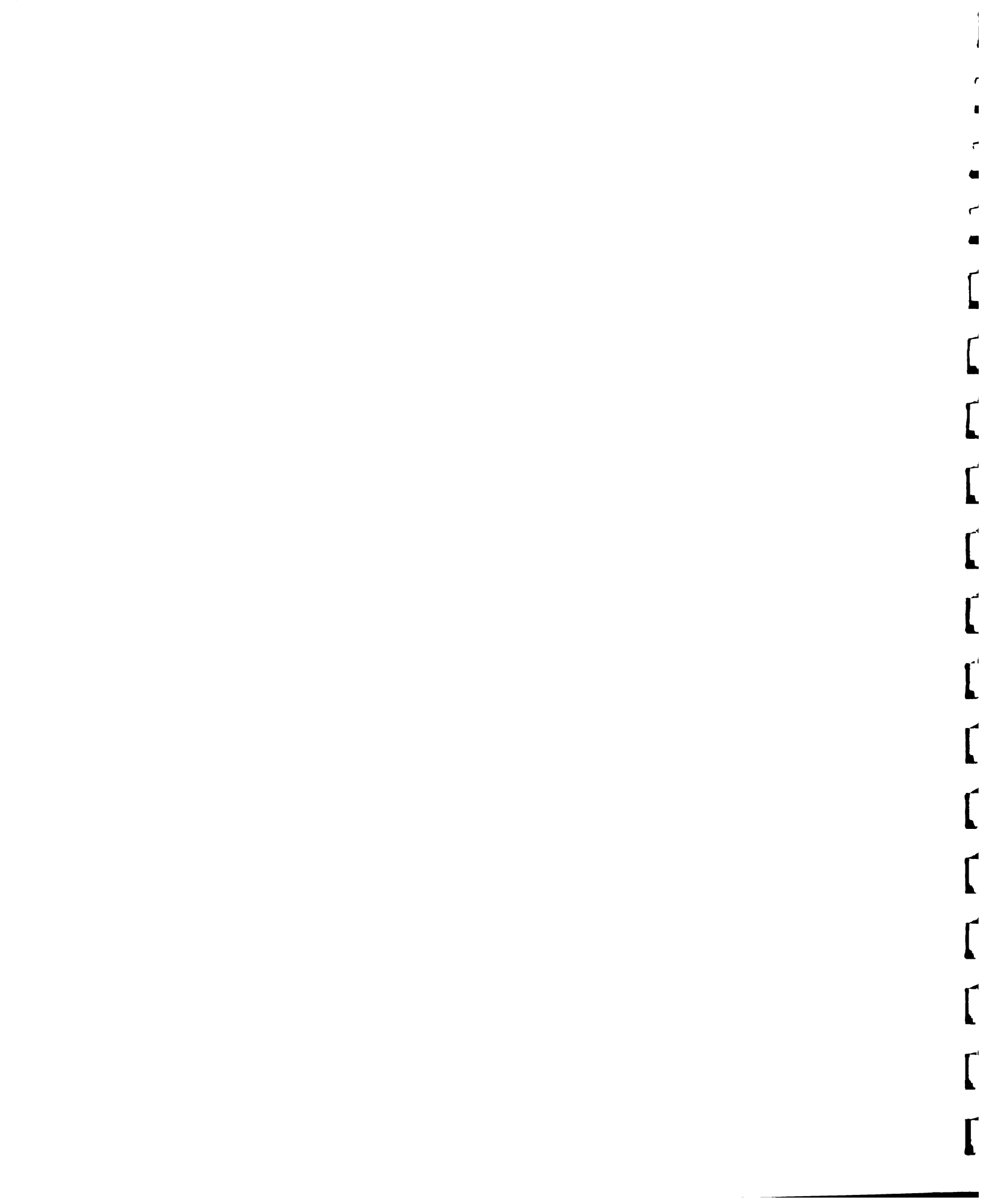
Si observamos la investigación respecto a estos sectores, surgen otro par de temas que son absolutamente relevantes y sobre los que en este momento tenemos una escasa información.

El primero respecto a la descripción de nuestros sujetos del desarrollo. Como ustedes saben, en Chile no se realiza un censo desde el año 1975 y la base censal está muy desactualizada, no poco, sino muy desactualizada. Por lo tanto a la elemental pregunta de cuántos campesinos hay, donde están ubicados, qué es lo que producen, cuáles son sus niveles de rendimiento, no tenemos una respuesta clara. Entonces, nuestro país "moderno" no puede dar esa respuesta. Y eso es definitivamente importante, porque si uno no logra medir la magnitud de la población hacia la cual dirige el trabajo, cuesta a su vez dimensionar con qué hace el trabajo. Esto no es baladí, y todavía no lo tenemos. La alternativa de un censo agropecuario es una alternativa que, donde yo trabajo estamos tratando de conseguir, pero no es nada que esté garantizado. Entonces, respecto de la magnitud de la población no tenemos una buena información. Sí hay interesantes trabajos que aproximan este tema; y hay estimaciones, unas mejores que otras, pero, son todas estimaciones valorando mucho a quienes las realizaron, porque mostraron gran capacidad de poder sacarle el máximo provecho a las escasas cifras disponibles, pero el caso es que no logran dar cuenta de la magnitud objetiva que tiene este sector. Entonces ahí tenemos una primera tarea de investigación de suma importancia si estamos pretendiendo seriamente meternos en el tema.

Una segunda cosa es que la investigación descriptiva debería ir necesariamente acompañada de la investigación social. Si el desarrollo rural, aún desde el punto de vista productivo, no es única y estrictamente un problema productivo, ya que se trata de atender un determinado sector social cuya magnitud nos interesa conocer, porque no la conocemos y de cuyo comportamiento sociológico tampoco sabemos suficiente y el no saberlo ha tenido serios impactos en los programas de desarrollo rural. Hay una situación de cómo se entiende esta relación vinculada a los servicios de asistencia técnica, crédito, etc., entre el campesino y la agencia que la proporciona, que no está clara.

Nuestra carencia en esta materia también es grande. No está dicho todo respecto al desarrollo rural y acerca del desarrollo productivo. Como en ninguno de los otros planos, pero aquí vale la pena recalcarlo. La inercia es precisamente la que lleva a suponer que está todo hecho, que está todo resuelto, que aquí el problema es ser eficientes en lo que ya se está haciendo y yo creo que la pregunta por eso está pendiente.

¿Por qué este planteamiento respecto a la necesidad de conocer el comportamiento social? Si nosotros tomamos simplemente el hecho del productor individual y vemos que este productor reúne la condición de ser controlador o propietario, pero más controlador de los medios de producción, que en general los medios de producción que dispone son



precarios, pero son los que él dispone y es él quien en definitiva procesa la información que le viene de afuera, lo que se haga sobre el productor, sobre la persona del productor, es bastante más determinante que lo que se haga sobre un determinado rubro. Aquí quiero colocar la contraposición, que no es absoluta pero sí tiene sentido plantearla, una cosa es mejorar el trigo y mejorar los procedimientos de siembra, los procedimientos de cultivo, mejorar la calidad de las semillas pero y eso no implica que se obtendrán resultados iguales, homogéneos a los distintos tipos de productores. Ahí hay que vincular el productor con el cultivo y si lo vemos con un poquito más de amplitud, ya no el campesino individual sino el campesino en su localidad o en su comunidad.

Este campesino tiene características de identidad precisamente por lo que lo diferencia con otros sectores o por ver como se relaciona con los otros sectores. Su identidad está dada porque el campesino se siente menor respecto de la sociedad en general; se siente en inferioridad de condiciones; él no es reuente, hablando en general del cambio técnico, no resiste al cambio técnico, no es esa la situación, no es que esté atrasado y que haya que cambiarle su conducta para que se sume. Simplemente ha sido ajeno al cambio por qué no se le ha considerado en el objetivo de ese cambio técnico.

Si no se consideran estos factores la asistencia técnica se transforma en algo que atiende sólo a satisfacer lo que los técnicos quieren entregar, lo que se les ha puesto como requisito entregar y entonces no es un proceso de comunicación tecnológica sino estrictamente un proceso de transferencia tecnológica. Transferir, su nombre lo dice, es llevar una cosa de un lado para otro; si persistimos en la idea de transferencia tecnológica, vamos a persistir en proposiciones de trabajo, exclusivamente, productivo. Lo que tenemos obviamente que hacer, si estamos hablando de un sector social determinado con características determinadas, es ver cómo comunicamos la tecnología. Cómo ponemos en común, lo que por el lado del conocimiento científico se está desarrollando, con las características peculiares que tienen determinados productores, que hacen a la calidad de sus recursos y hacen también a sus condiciones de productor.

Me alargué un poco porque creo que es el tema más vacío en nuestro ámbito, es el tema de cómo investigamos socialmente a los sujetos a los cuales queremos llevar la tecnología; y la distinción entre lo individual y la comunidad nos hace ver que es importante la atención individual del productor, pero a su vez es imprescindible la atención colectiva de los productores y el conocimiento de los productores como colectivo o como comunidades.

Si esto es así, hay un concepto que lo quiero sacar del margen y lo quiero colocar aquí adentro porque es de la mayor importancia. Para estos efectos, para pensar así y tomando como ejemplo la investigación y la transferencia: el estado subsidiario no nos sirve. El Estado que delega acciones en los privados y se preocupa sólo de la asistencia social, de la caridad pública, no resulta ser un orientador en la actividad productiva de determinados sectores. Si mantenemos una noción de Estado en la que lo que importa es que les llegue transferencias de ingresos a los sectores pobres, seguimos tratando el tema como de pobreza; entonces a los pobres hay que tratarlos como pobres y el único problema es cómo subir sus capacidades de consumo

generar capacidades productivas, el rol del Estado es llevarles recursos para que la indigencia no se extienda más en ellos.

Es ahí donde requerimos hacer un cambio. Necesitamos de un Estado que se preocupe de desarrollar productivamente a determinados sectores sociales. Y creo que el concepto de Estado subsidiario deberíamos dejarlo ahí pensándolo porque como hay un debate ideológico permanente en este país, que no nos hagan decir nuevamente que estamos de acuerdo con un Estado subsidiario. Tenemos que generar un cambio que signifique una posición política y de actividad en el plano de la acción estatal. Porque no es compatible el concepto de Estado subsidiario con el concepto de inversión social que se plantea este Gobierno. Una cosa es invertir en recursos humanos y otra cosa es atacar la indigencia de sectores pobres. Son dos cosas distintas; que en corto plazo haya que atacar la indigencia, no me cabe duda porque es un problema de vida o muerte. Pero respecto de concepción de la política, nuestra política no puede ser de Estado subsidiario. Y en este sector me parece medianamente claro. Tiene que ser un Estado con capacidad de orientar y dirigir las acciones del desarrollo productivo.

Entonces, y aquí hay una consecuencia, si nuestro Estado no es subsidiario y necesitamos intervenir más activamente desde la investigación hasta la transferencia, el cómo hacemos la transferencia técnica es de mayor importancia. Si el Estado sigue delegando en empresas privadas la transferencia tecnológica, sin duda que pierde capacidad de orientar efectivamente ese trabajo y aquí la pregunta es muy relevante y muy actual, como decíamos al inicio, si la inercia o el cambio respecto a algo que es relevante. Si mantenemos el actual esquema, el Estado está entregando a empresas privadas de variadas calidades la responsabilidad del desarrollo productivo y éstas no tienen como objetivo, en razón de ser empresas privadas, el desarrollo de los campesinos. Es decir, ese es el resultado de lo que ellos obtendrían. Su objetivo, en tanto empresa, es el lucro de la propia empresa; por razón de definición. Aquí no estoy inventando nada. Entonces estas empresas (pueden haber unas buenas y otras malas, como en todas partes) requieren de otra consideración: son el agente adecuado para realizar la transferencia tecnológica.

Si por diversas razones, puesto en el plano realista de la situación en este momento, se decide que independientemente de la respuesta, esto no se cambiara ahora, se debe operar de modo tal que nos permita una orientación por parte del Estado, de manera clara y precisa en estas materias, aún cuando quienes realicen esta acción sean privados. Esto porque de otro modo surgen problemas complicados: si se piensa que llega un financiamiento internacional, un crédito que debe pagarse y éste se utiliza, para simplificar, en dos ítems; crédito a los productores, que es otorgado y es recuperado por INDAP para a su vez devolverlo a quien lo proveyó y, la otra parte se usa en la transferencia, lo que está pasando en que ese dinero se quedó en la empresa a la que se le pagó el bono respectivo, pero el Estado ha tenido que devolver igual esa parte del crédito internacional, entonces, hay aquí un problema significativo de pensar, ya que es en definitiva el Estado el que está otorgando ese subsidio.

Si tomamos la fase siguiente, por lo menos aquí teníamos al INIA y teníamos al INDAP preocupados del tema; si tomamos la fase siguiente, que son las fases de comercialización o industrialización, aquí nos encontramos desprovistos de instituciones preocupadas del tema.



Entonces nuestra estructura institucional respecto de las salidas del sistema, está incompleto, porque no hay, orgánicamente en el Estado chileno una entidad preocupada de la comercialización de los productos agropecuarios, en general y de los productos campesinos en particular.

Respecto la industrialización tampoco. Lo que existía de industrialización pública fué privatizada. Hoy día tenemos la industria azucarera, que era una industria nacional, como industria privada; que por haber sido industria nacional en su momento, podría ser monopolio y monopsonio sin que eso le significara problemas a nadie; hoy día es un monopolio y un monopsonio, pero privado en un producto que es sumamente importante en la dieta. Lo que se tenía como instrumento, se perdió en este tiempo y si vemos el resto de la agroindustria es efectivamente privada y si vemos agroindustria rural, campesina, hay mucho esfuerzo, loables todos por cierto, pero en absoluto podríamos decir que existe una tendencia del desarrollo agroindustrial de los campesinos chilenos, no existe, lisa y llanamente no existe. En un lado podíamos criticar o podemos analizar como son los programas, pero en este otro lado, no hay nada que criticar; aquí no existe una línea estatal que nos diga que es lo que podemos hacer una vez que el productor aumentó su producción. No sabemos decir ni cómo va a vender, ni a quién le va a vender, ni cómo mejorarnos el sistema de transporte, de acopio, etc.; es todo un tema este de la comercialización, que no tiene respuesta y por lo tanto una pregunta válida para hacernos es: ¿cómo abordarla durante este tiempo?.

Si vemos el tema del desarrollo de infraestructura, tampoco existe; hoy se ha iniciado un esfuerzo por parte del FOSIS y de INDAP en materia de riego y eso sin duda que puede tener un impacto importante y no cabe duda que el modo como se están pensando, de orientación estatal del Programa, es un modo que puede dar resultado; que va a ser distinto el tema del riego a como se hacía antes. Ahí hay un cambio que es bastante de contenido y que puede tener resultados muy efectivos en materia de producción. Con esto yo lo único que quiero es levantar la pregunta: hasta dónde nuestra institucionalidad dá para los objetivos que nos proponemos y este somero y rápido recorrido, yo creo que nos coloca la pregunta con una respuesta más bien negativa que positiva. Es decir, nuestra institucionalidad es insuficiente para cubrir los requerimientos del desarrollo rural. Incluso del desarrollo productivo así acotado.

Ahora bien, yo creo que nos queda pendiente por revisar, el tema del diagnóstico descriptivo de la población, de tipo censal, para vincular eso con un manejo de todo lo que son los mapas agroecológicos del país para poder cruzar ambos tipos de información, nos falta tipificar los sistemas de producción, estamos pensando que vamos a llegar a productores, pero luego de entender qué tipo de productores se trata y no llegar a los productores con la ocurrencia que tenga un técnico, por muy buenas que sean sus ocurrencias. Si queremos llegar más científicamente hacia ellos, nos falta una etapa que realizar yo creo que eso debería formar parte de nuestro proyecto de desarrollo rural.

Por otra parte, nos interesa que la instancia que existe sea una instancia que pueda participar globalmente del desarrollo de la política agraria y del desarrollo de la política macro-sectorial y macro-económica, por todas las consideraciones iniciales. Creo que si hoy existe una Comisión Nacional de Desarrollo Rural, que es una



Comisión interministerial; esa Comisión puede perseverar, pero esa Comisión, a mi juicio, debería asumir como tarea básica la de coordinar este nivel de información y permitir que sean las instituciones, los servicios quienes ejecuten y se coordinen a nivel de actividades como servicios; pero a nivel de gran política deberíamos tener esto presente en la Comisión de Desarrollo Rural. Y eso yo creo que es un primer nivel de nuestra estructura institucional.

Un segundo nivel, tiene ya que relacionarse con los servicios y ahí a éstos, creo que les cabe afinar los diagnósticos microrregionales; los diagnósticos de las situaciones particulares de los campesinos de determinadas zonas; les corresponde establecer a los campesinos, a las comunidades campesinas como unidades de análisis y no pensar en los campesinos sólo en términos de productores individuales. Si nos saltamos ese pequeño detalle a mi juicio, vamos a seguir incurriendo en ingentes errores, ingentes desde el punto de vista financiero. Por eso se necesitan hacer diagnósticos pormenorizados de determinados sistemas de producción a nivel predial, que reúnan la cualidad de ser característicos y representativos de otras zonas. Se requiere un trabajo científico en ese plano también a nivel regional, agrupado regionalmente. Para eso los servicios actualmente existentes pueden dar debida cuenta de la tarea.

El INDAP, el INIA con las Estaciones Experimentales donde corresponde y además el esfuerzo que deberían realizar estos servicios por incorporar de modo consultivo a las fuerzas vivas de las distintas áreas. Creo que ahí el aporte de los organismos no gubernamentales es importante. Como también el aporte de las organizaciones sociales. Ahí hay una posibilidad de integrar a distintos sectores, a pensar el desarrollo productivo regional.

Y como ya estamos pensando en los planes que se puedan desarrollar, sin duda que INDAP, cuando ya se trata del tema productivo, está en condiciones de convocar a CONAF cuando se trate de sistemas que incidan en el problema forestal; o al SAG cuando estemos hablando de un tema de recursos naturales, situación de riego, de secano, etc. Ahí hay un nivel regional que me parece importante abordar y creo que INDAP puede perfectamente asumir la iniciativa en esto.

En materia de créditos, finalmente, creo que INDAP debería, pensando en sus programas, entender el crédito como variable dependiente del tema de la transferencia tecnológica para el desarrollo productivo. El crédito es un instrumento que tiene mucha flexibilidad para operar sobre todo donde no podemos operar con otros instrumentos. Pero esencialmente, no digo que este año ni el próximo, esencialmente el crédito debería ser concebido dependiente del problema de desarrollo y la transferencia para que pueda ser colocado efectivamente en aquellos lugares que interesa colocarlo y donde pueda ser controlado además en su uso.

Para eso INDAP necesariamente tendría que ampliar sus atribuciones, es decir, INDAP va a requerir ampliar su capacidad de control, de supervisión de permanencia en terreno y esa es una tarea que nosotros tenemos presente hoy día. Es decir, INDAP delegando todo, es muy difícil que logre hacer todo lo que se propone. Ahí se requiere un fortalecimiento que se aumenta más todavía si pensamos en que el interlocutor privilegiado para ciertos temas de INDAP, deberían ser las

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

organizaciones. Si bien INDAP no va a estar "armando" organizaciones, no es su rol, si debería preocuparse de que las organizaciones existentes tengan interlocución con el Estado para el tema de comercialización, de agroindustria, sin duda que es importante que INDAP esté ahí y por lo tanto hay una posibilidad de respuesta estatal a problemas que hoy día están sin repuesta.

En resumen, yo diría que esperamos que lo que estamos pensando por desarrollo rural y en particular lo que estamos pensando por desarrollo productivo, logre finalmente un desarrollo autosostenido de los productores. Logre entregarle herramientas a los productores para que puedan pesar en las decisiones y en ese punto yo creo que estaríamos contribuyendo efectivamente al desarrollo rural y, la institucionalidad a pesar de toda la inflexibilidad que ofrece en el corto plazo, creo que es posible hacer un esfuerzo por flexibilizarla para que se adapte lo más posible a los objetivos que nos estamos proponiendo. Creo que la institucionalidad también debería ser variable dependiente, en lo posible, de los objetivos que nos proponemos, yo creo que esa es la gran tarea que tenemos por delante.



COMENTARIOS A LA PRESENTACION DEL SR. IVAN NAZIFDIRECTOR DE LA D. E. P.

✓ José Antonio Valenzuela
Director Departamento Desarrollo
Rural de INDAP

Yo comparto básicamente todo lo planteado por Iván; en el fondo tiene que ver con el hecho fundamental de una agricultura dual, una agricultura que requiere políticas diferenciadas y que requiere en consecuencia, un Estado con capacidad para incidir y para insertar políticas diferenciadas para el sector campesino. Y el Estado está sumamente limitado, considero yo, más aún para tomar este tema central del desarrollo de la agricultura campesina y de los campesinos como productores y no como sujetos de la beneficiencia social. Quisiera hacer resaltar un punto que a mi modo de ver coloca la perspectiva hacia adelante en una situación bastante, si se quiere, más prometedora de lo que fué en el pasado.

Estamos viviendo un proceso de modernización, pero en Chile además, estamos viviendo una situación de mercado semi-saturado o saturado, es decir, en que el problema de la integración a los mercados y a la comercialización de la pequeña agricultura es un problema crucial.) Debemos considerar que la pequeña agricultura tiene determinadas exigencias en este sentido, en la medida que no tiene la misma capacidad para adecuarse a condiciones de riesgo que la agricultura empresarial y que, por tanto, la existencia o no existencia de canales de comercialización y de industrialización relativamente seguros son absolutamente determinantes para las posibilidades y las potencialidades de su desarrollo productivo.

En este aspecto a mi me parece, Iván lo resaltó también, que aquí reside uno de los cuellos de botella más grandes, más graves de nuestra institucionalidad. No existen organismos con capacidad para preocuparse de estos problemas, y no sólo eso, no existen diagnósticos sobre esto. Y esto del diagnóstico yo quisiera resaltarlo, por cuanto tiene mucha relación con todo este otro problema de la transferencia tecnológica y de la investigación, es decir, no sacamos mucho con tener alternativas, desde el punto de vista tecnológico, desde el punto de vista estrictamente productivo, si no somos capaces conjuntamente de visualizar alternativas para que los productores puedan llegar al mercado.

En la experiencia de INDAP en estos últimos años y en todas las experiencias más avanzadas con los pequeños agricultores que tienen que ver, por ejemplo, con fruticultura, con productos de exportación, han significado en muchos casos la pérdida de las parcelas para los campesinos. No por un mal funcionamiento a nivel predial, sino estrictamente por la inexistencia de un canal de comercialización adecuado que les permita llegar con sus productos al mercado. Yo veo en esto un problema muy fundamental y además creo que se requiere aquí un esfuerzo muy grande desde el punto de vista de inversión, inversión: que no veo quien pueda hacerla si no la hace el Estado. Como alguna ve



lo hizo con la agricultura comercial y creo que es la debilidad estructural más grave y más seria de todo nuestro sistema institucional.

En segundo lugar, quisiera resaltar otro aspecto que también tocó Ivan, pero en una dimensión distinta : lo que se refiere a la subcontratación de servicios. Yo creo que esta subcontratación de servicios tiene algunas ventajas, pero además de las desventajas que plantea Iván tiene una gran desventaja en términos de la flexibilidad; en la medida que uno se da cuenta, o trata de pensar en términos del conjunto de elementos que tienen que estar presentes en un trabajo de transferencia tecnológica con los productores, que no es meramente un trabajo educativo en sistemas estrictamente técnicos, sino que además se requiere una articulación con comercialización, una articulación con capacitación de dirigentes, una articulación con la organización, una capacidad de desarrollo de proyectos, una capacidad de apoyo a las organizaciones que son cuestiones de carácter bastante cualitativo, difíciles de lograr, difíciles de reglamentar, difíciles de estructurar en términos de contratos muy rígidos.

Se crea entonces, una contradicción importante entre la característica de este sistema que en su desarrollo en Chile, durante todos estos años, ha derivado en una gran rigidización, pero que a su vez esa rigidización es consecuencia en gran parte de los problemas que genera un contrato con una empresa privada interesada como es lógico, en el lucro. Si bien esto puede ser en algunos casos resuelto con participación de O.N.G.s, con participación de organizaciones campesinas, sin duda mirando la cosa desde un punto de vista global, este tipo de instituciones alternativas para asumir contratos con el Estado en materias de desarrollo rural son sin duda muy limitadas; más en el caso chileno en que no más del 15% de los campesinos están organizados y si bien hay un desarrollo importante de las O.N.G.s, tampoco se está llegando a cubrir más de un 10% de los contratos de este tipo de servicios.

En tercer lugar, quisiera referirme a otra restricción que me parece muy importante de considerar, y que dice relación con acceso al financiamiento para los campesinos. En Chile hoy día INDAP es el organismo crediticio para los pequeños agricultores, pero tiene la característica por ser un organismo público; ahora bien, por la forma de funcionamiento que tiene como organismo público, de que el crédito está restringido a valores presupuestarios predeterminados en el presupuesto nacional, eso determina que al final no exista una oferta de crédito o una oferta de financiamiento en función de la demanda, es decir, a diferencia de la agricultura empresarial en que para cualquier proyecto rentable existe el financiamiento disponible, para el sector campesino, el financiamiento está condicionado al presupuesto, si no existe esa disponibilidad presupuestaria, no hay financiamiento para este sector. Esta característica de articulación al sistema financiero institucional, creo que se puede transformar en un cuello de botella grande desde el punto de vista al acceso a inversión, de acceso a capitalización para la pequeña agricultura.

En cuarto lugar, quisiera tocar otro punto que a mi me parece muy central también. En Chile no tenemos ninguna institucionalidad que permita generar condiciones para incidir en los problemas de tenencia de la tierra.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Ustedes saben, que parte importante de la pequeña agricultura está constituida por sectores provenientes de la reforma agraria; esos predios yo creo que, dentro de los próximos 10 ó 15 años, van a cambiar de jefe de explotación producto de subdivisión que se continúa dando.

El proceso de subdivisión es muy dinámico y tiende a producir agudos problemas. Para abordar esto no existe un mecanismo institucional que permita de alguna manera reagrupar, incorporar tierras, posibilitar procesos de reorganización de la tenencia que viabilicen, desde el punto de vista de la tenencia, posibilidades de unidades productivas campesinas con condiciones no sólo para detener el proceso de minifundización, sino para incrementar las posibilidades que tienen de desarrollo las unidades campesinas. Me parece que este aspecto también es bastante central entre las limitaciones de nuestra institucionalidad pública para abordar estos procesos que para el desarrollo rural son muy relevantes.



COMENTARIOS DEL DEBATE. TRABAJO DE GRUPOS

Se presenta aquí un resumen de los temas y preocupaciones que surgieron, tanto en los debates posteriores a las presentaciones de los expositores y comentaristas, como en los trabajos de grupo.

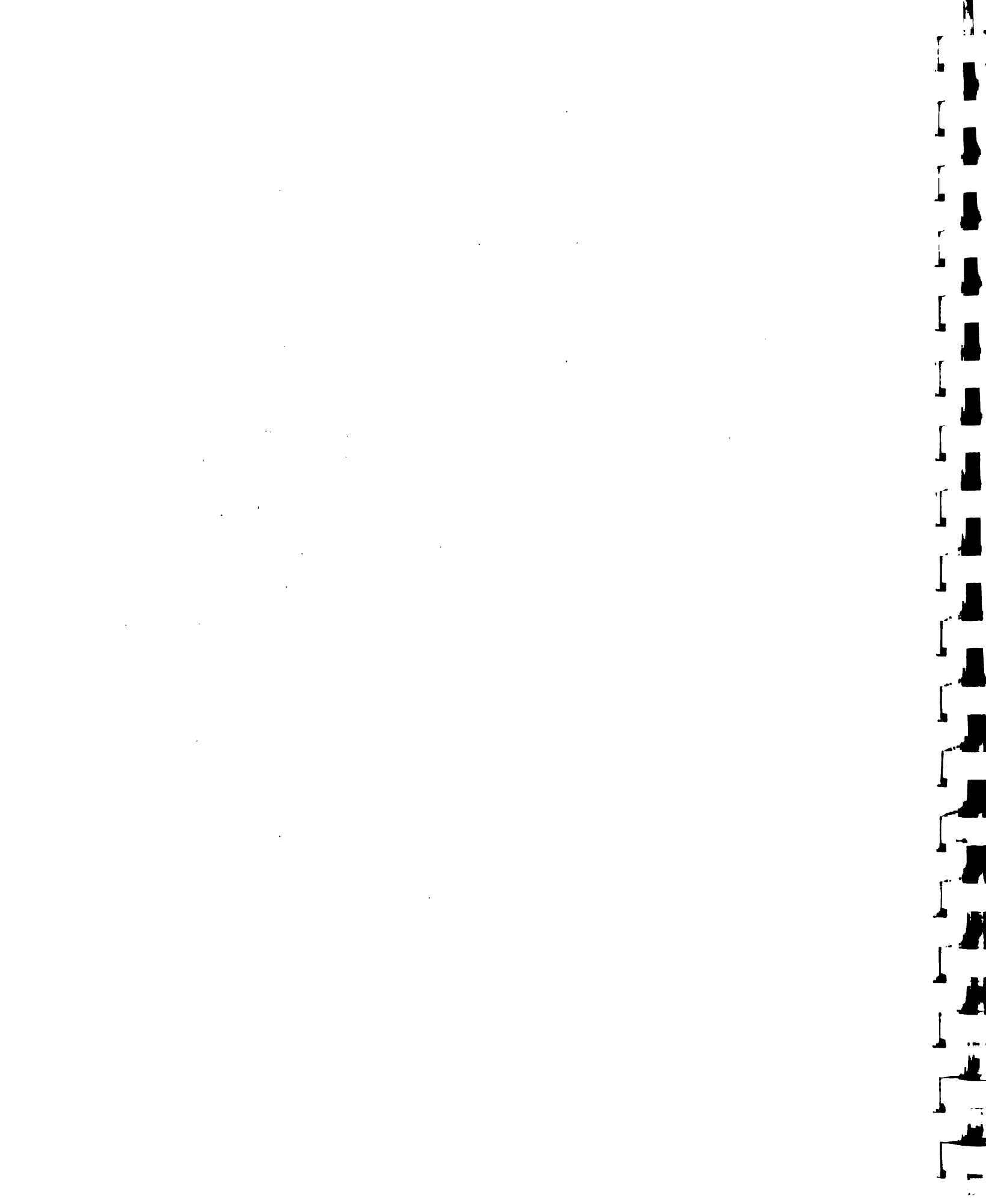
No necesariamente existieron conclusiones sobre los temas tratados; más bien se plantearon preocupaciones y sugerencias para ser consideradas en el trabajo permanente de los participantes.

1. Parece importante seguir profundizando la discusión respecto a la conveniencia, ventajas y desventajas, de un sistema de servicios de asistencia técnica, y crédito diferenciado según tipos de pequeños productores. Se constata que existen, en la producción campesina, grados diferenciados de desarrollo y vinculación al mercado que permitirían sostener la idea de programas diferentes para, al menos, dos tipos de productores campesinos: aquellos con mayor potencial de desarrollo y aquellos con mayor dificultad (por sus condiciones de producción) para pasar de la autosuficiencia a una mayor vinculación con el mercado.

El punto de discusión, además de la viabilidad o no de diferenciar los servicios, dice relación con la mayor o menor preocupación directa del aparato público para cada "tipo" de productores, considerando las restricciones de recursos del aparato estatal, lo que lo hace a optar para hacer más eficiente esos recursos escasos. Esto, a su vez, implica la necesidad de pensar alternativas distintas a las centralizadas para que se responsabilicen de las acciones, con los productores; quizás el nivel Municipal es más efectivo para generar programas más integrales con los productores de menores recursos, a la inversa, la Empresa Privada puede colaborar en el trabajo con aquellos de mayor potencial productivo y más vinculados al mercado.

2. Cualquier iniciativa, sin embargo, pareciera que debe enmarcarse en las opciones de política que, en general, ha tomado el Gobierno: la primera opción dice relación con reinsertar al país en el concierto Mundial, estableciendo contactos con la Comunidad Internacional en todos los ámbitos: en lo económico, comercial, cultural, etc. La premisa es que esta reinserción del país en el mundo tiene implicancias positivas, directas e indirectas para todos los productores agrícolas independientemente que estén o no vinculados al Mercado Internacional. Se reconoce que se ha avanzado en percibir al sector agrícola como una empresa productiva, competitiva y rentable, con capacidad para disputar mercados externos y ese esfuerzo realizado debe mantenerse y continuar apoyándose desde el Estado.

Una segunda opción dice relación con el esfuerzo del Gobierno para romper la división de lo urbano y lo rural en cuanto a las funciones del aparato fiscal. La idea de desarrollo integral debe ser concordante con el quehacer de las instancias públicas. El Ministerio de Agricultura se preocupa de una parte del desarrollo rural, gran parte de la responsabilidad del desarrollo rural están en otros Ministerios. El Gobierno ha optado por la integridad, por el desarrollo nacional, y ésto, para llevarlo a cabo supone un énfasis real en la regionalización, descentralización y coordinación interministerial.



Una tercera opción es ayudar preferentemente a los sectores más pobres y ayudar menos a los sectores menos pobres. Se trata de acortar la brecha económica, social y cultural que hoy existe en Chile. Se quiere efectivamente hacer sostenible un modelo económico que ha mostrado ser eficiente, pero que si continúa profundizando esta brecha entre pobres y ricos, se hará insostenible.

Para abordar con estas premisas el tema del desarrollo rural, es necesario jerarquizar y priorizar las acciones del aparato público. Se piensa que INDAP en esta etapa, en esta coyuntura, debe, por un lado, ser capaz de indicar a otros Ministerios lo que hace falta y es prioritario para que sus acciones tengan mayor eficacia y, por otro lado, debe aumentar su cobertura de atención en asistencia técnica y crédito, priorizando esto con los espacios donde se tenga mayor impacto económico y político.

Se reconoce la carencia en el aparato estatal para lo que dice relación con propuestas y formulación de políticas de desarrollo rural que recojan la heterogeneidad y la especificidad del sector de pequeños productores y que sea, a la vez, concordante con las políticas macroeconómicas y sectoriales. Este vacío en la formulación de políticas debería ser abordado por el Estado, pensando más allá de la actual coyuntura política que el país vive.

Se sostiene que al Estado le cabe un rol activo en el desarrollo rural. Si no lo asume el Estado, la dinámica del mercado hace una asignación de recursos que no contempla la equidad, como ha sido demostrado estos años en que se ha producido un aumento de la pobreza en el sector rural. Este Gobierno tiene como uno de sus objetivos la equidad de allí que su rol se visualiza más activo en las políticas de desarrollo.

3. La pobreza no puede tratarse fuera del contexto de la sociedad específica, en el caso rural, de la sociedad microrregional. Por tanto, el abordar el tema de la pobreza implica acciones que no son exclusivamente del sector agropecuario sino que dicen relación con lo urbano, con las ciudades y pueblos. De allí la importancia de la descentralización de las acciones del Estado para que las acciones se ejecuten en la localidad, la microrregión, en la región, involucrando a los sectores potencialmente beneficiarios en la identificación, planificación, ejecución y gestión de esas acciones. Replicar la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural a nivel regional, provincial y local aparece como un camino interesante.

4. Se comentó que una opción por la lucha contra la pobreza extrema como elemento conductor de una estrategia de desarrollo rural, en este momento, en esta coyuntura, parece adecuado. Pero, ello no podría significar un vacío de conducción y de intervención sobre el componente de crecimiento, es decir, sobre lo productivo. El Estado no puede descuidar su rol orientador si se quiera cambiar el sesgo de "desarrollo productivista" que hoy impera, para avanzar hacia un desarrollo con equidad. El Estado no puede estar al margen de la formulación de políticas de mediano y largo plazo.

5. En relación a las carencias existentes y que de una u otra forma se compartieron en los debates y en el trabajo de grupos, se pueden señalar:



- Carencia en el aparato del Estado para diseñar y formular políticas diferenciadas de desarrollo rural para incentivar específicamente a los pequeños productores, con las adecuadas consideraciones a las articulaciones con las políticas macroeconómicas y sectoriales.
- Carencia en las Instituciones Nacionales que operan tanto a nivel macroeconómico como sectorial, de elementos conceptuales y operacionales para disponer de instrumentos apropiados para fundamentar y orientar las políticas de desarrollo en el sector rural. La viabilidad de políticas diferenciadas está asociada, por un lado, a la adopción de medidas para la modernización del aparato institucional del sector público, de acuerdo a criterios de especialización, pero a la vez de descentralización y participación en lo operativo, y por otro lado, para que estas políticas sean efectivamente ejecutadas, es necesario instituir mecanismos específicos y efectivos de asignación de recursos requeridos para su financiamiento. La idea de un Fondo de Desarrollo Rural, valdría la pena de explorarla seriamente.
- Carencia a nivel regional y local, en el aparato del Estado, para orientar la formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural cuyos beneficiarios sean los pequeños productores. Esto se refleja en la poca capacidad a nivel regional y local para absorber los recursos disponibles y potenciales. Un análisis de la utilización de los recursos del FNAR podría mostrar estas carencias y permitiría abordar tema de proyectos para el sector rural y para los sectores más pobres, de manera diferente. Un proceso de capacitación a técnicos aparece como necesario.
- Carencia de un apoyo adecuado a la organización campesina, involucrándola en un proceso de capacitación que le permita fortalecer su participación en las acciones de desarrollo rural tanto a nivel nacional como, especialmente, a nivel regional y local.



CLAUSURA DEL SEMINARIO

Palabras de don Manuel Chiriboga, Director del Programa III Organización y Administración para el Desarrollo Rural, del IICA

Sr. Hugo Ortega, Sr. Alfredo Alonso, estimados participantes de este Seminario.

Cuando hace algunos meses pensamos realizar un evento como el que hemos tenido a lo largo de esta semana aquí en Santiago, pensamos que ésta podría ser una excelente ocasión para que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura pueda iniciar actividades en el campo del desarrollo rural en este hermoso y muy querido país.

El IICA había estado ausente en este campo durante largos años por razones conocidas. Pero es evidente que teníamos un gran interés en superar esta situación y poder comenzar a trabajar en este ámbito.

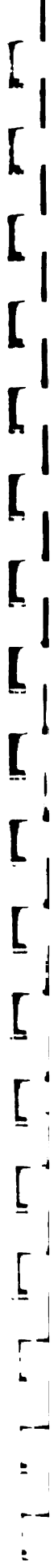
Creo que de parte de las autoridades del Ministerio, particularmente de Hugo Ortega, aquí presente, hubo una amplia comprensión y coincidencia en este interés.

Por eso, coincidimos que era importante iniciar con una confrontación de las perspectivas conceptuales y metodológicas que tenía el Programa. En gran parte hemos hecho eso y lo hemos insertado en esta discusión bajo un doble prisma: Por un lado, los planteamientos que se originan en la sub-región del Cono Sur, como conjunto, intercambiando experiencias, visiones y perspectivas a ese nivel; pero también abriendo un interesante y fructífero diálogo entre las instituciones que hacen desarrollo rural en Chile.

Creo que en conjunto, estos dos prismas, estas dos perspectivas, tanto en el ámbito sub-regional, como en el ámbito nacional, han logrado identificar una serie de temas, de propuestas metodológicas en el campo del desarrollo rural que de una u otra manera pueden ayudar al Gobierno de Chile y también al IICA para mejorar su desempeño como institución de cooperación. Obviamente, la consecución de estos resultados no hubiesen sido posibles sin la participación de todos ustedes en este evento tanto en las discusiones en las deliberaciones, como en los grupos de trabajo.

Esperamos, don Hugo Ortega, que este Seminario pueda ser el inicio de una fructífera relación en el campo del desarrollo rural y que podamos avanzar en nuevos ámbitos en los próximos meses y años.

No quisiera terminar sin agradecer a usted personalmente por el apoyo que nos ha dado a la realización de este evento. No solamente mediante su intervención en el Seminario que constituyó un elemento central de referencia para el trabajo, sino adicionalmente por el conjunto de apoyos más prácticos que nos ha dado el INDAP y el Ministerio.



Quisiera igualmente, agradecer a la Oficina local del IICA, en la persona de su Representante en Chile, Don Alfredo Alonso. Esperamos que esta actividad, que fué ideada por el Programa, pueda ser asumida de ahora en adelante por la representación. En esta acción tendrán todo nuestro apoyo.

Muchas gracias.



Palabras de don Hugo Ortega T., Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario - INDAP

Yo quiero sumarme a las palabras de Manuel Chiroboga y agradecer a don Alfredo Alonso como Representante del IICA en Chile y también a los encargados de la organización y a los participantes en este Seminario. Los temas tratados son sin duda de gran interés para el INDAP y lo aquí tratado nos servirá mucho.

Quisiera comentar un par de ideas que me preocupan y que surgen con mayor evidencia después de los debates de estos días.

Nosotros estamos frente a una enorme responsabilidad en relación al desarrollo rural en Chile.

Como aquí se ha dicho reiteradamente, este mundo campesino representa facetas de todos los tamaños y de todos los estilos y como Gobierno que recién se inicia y que ha asumido la responsabilidad de apoyar todos los programas que signifiquen luchar contra la pobreza, nos plantea dos cosas imprescindibles que siempre debemos tener en cuenta, los que estamos con algunas responsabilidades de dirección en el aparato estatal.

Una de ellas, es el necesario equilibrio del proceso. Nosotros quisiéramos hacer los cambios a la velocidad más alta posible, pero sin provocar, dentro del medio en el cual se actúa, procesos traumáticos que en vez de acelerar, detienen el proceso.

Todos los que hemos tenido una experiencia en el ámbito del desarrollo rural sabemos que al enfrentar las aspiraciones de los sectores postergados con los recursos de que se dispone como país, no es posible abordar todo simultáneamente y se hace necesario priorizar las acciones. Además es indispensable compatibilizar esas aspiraciones y demandas con las políticas nacionales.

Es difícil ante la marginalidad, la pobreza, la falta de apoyo del Estado que ha existido en este país, explicarle a un grupo de campesinos que, frente a sus prioridades, hay otros que tienen más urgencias que ellos. Es difícil, pero es una tarea que debemos asumir. El priorizar con la urgencia a la que hoy día estamos sometidos, nos lleva dejar de lado esa generalidad en que terminan muchos eventos que dicen como conclusión final: hay que hacer lo adecuado para obtener los objetivos pre-establecidos en el momento oportuno. No nos sirve. Es mucho más necesario establecer, aunque sea puntualmente y ya ahí empieza la priorización, lo urgente, y de allí ir avanzando para llegar a lo más sustantivo.

La urgencia de estas tareas en un Gobierno de la duración que se ha planteado para esta etapa, requiere, como lo ha dicho el Presidente de la República muchas veces, una cautela y un ritmo muy inteligente.

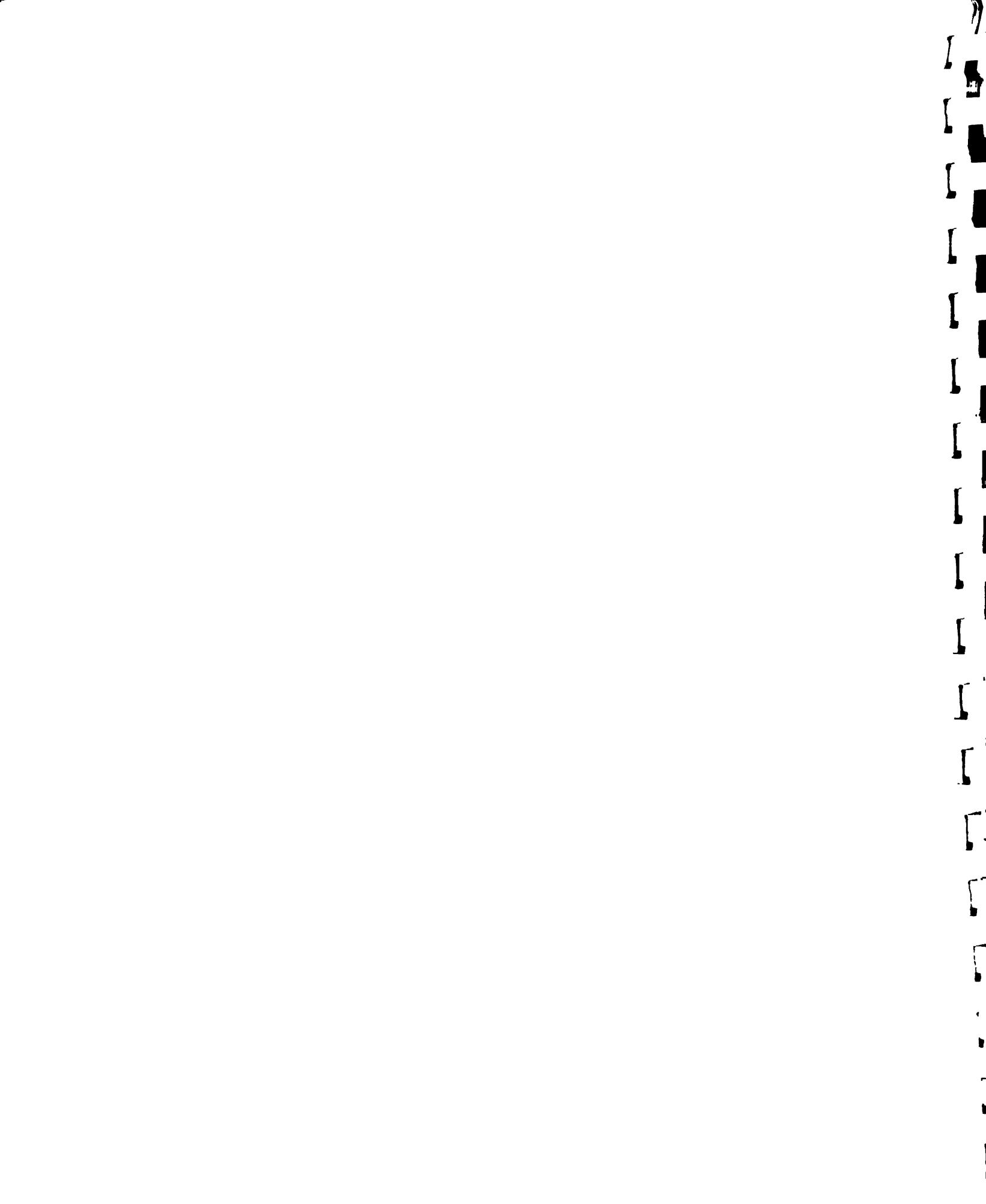
Queremos ir estableciendo un avance seguro, nosotros queremos llegar hasta la extrema pobreza; nosotros no estamos intentando atender sólo al pequeño productor con recursos disponibles; tenemos la responsabilidad de llegar a la extrema pobreza. Sin embargo, esa línea de llegada a la extrema pobreza, desde la estructura actual del Instituto de Desarrollo Agropecuario, sólo es posible a través de dos o tres líneas.



Una, es la transferencia de tecnología dada en la mejor forma posible; otra es el financiamiento del proceso, a través de los créditos. Y otra son estos proyectos de que hemos hablado de desarrollo rural integral, en los cuales necesariamente necesitamos socios. La pobreza rural, intentaba decir yo aquí el otro día, es de salud, es de vivienda, es de educación, de obras públicas, comunicación, cultura, recreación, antes que de transferencia tecnológica y créditos; de manera que a nuestro esfuerzo de transferencia y crédito, hay que sumarle, para poder llegar, a la extrema pobreza una batería de acciones y ejecutarlas en forma coordinada. Ahí queremos, indudablemente, ser una visagra importante de esa coordinación.

Para ello necesitamos echar mano a cuanta colaboración se nos pase por delante, y en esto los organismos no gubernamentales juegan, para nosotros, un papel importantísimo dentro de la colaboración en esta gran tarea. No sólo otras instituciones fiscales, organismos no gubernamentales y organizaciones campesinas son claves; sin ningún intento de regalonear a ninguna de ellas sobre otras. Aquí hay O.N.G. muy capacitadas que pueden aportar una línea de acción y hay otras O.N.G. capaces de aportar otra línea dentro de esta faceta de apoyo. Las O.N.G. nacionales tienen que entenderse con la O.N.G. locales en una complementación absolutamente imprescindible. En una tarea que es de carácter nacional por su cobertura, pero que debe asumir un carácter muy pragmático para su ejecución en la realidad local. Potenciar todo eso en su justo equilibrio, sin lugar a dudas es una tarea difícil de manera que yo quiero terminar agradeciéndoles a Manuel Chiriboga, a Alfredo Alonso y a todos los participantes aquí presentes, todos los aportes que han hecho, que para nosotros han sido de una valía inconmensurable.

Muchas gracias.



PROGRAMA DEL EVENTO**Miércoles 24 de Octubre 1990**

- 15:00 - 15:30 hrs.: Información, objetivos, Programación de Módulo sobre Chile.
- 15:30 - 16:30 hrs.: Exposición Tema: "La Economía Campesina en Chile: Situación actual y elementos para el desarrollo rural".
- Moderador:
Sr. Enrique Mlynarz - Director del Grupo de Estudios Agro-regionales, GEA.
- Expositor:
Sr. Hugo Ortega T. - Director Nacional de INDAP.
- 16:30 - 17:00 hrs.: Comentario:
Sr. Julio Berdegué S. - Investigador Principal del Grupo de Investigaciones Agrarias, GIA.
- 17:00 - 19:00 hrs.: Discusión

Jueves 25 de Octubre 1990

- 09:00 - 10:00 hrs.: Exposición Tema:
"La Institucionalidad para el Desarrollo Rural en Chile".
- Moderador:
Sr. Germán Escobar. Investigador del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, Uruguay.
- Expositor:
Sr. Iván Nazif A.- Director de la División de Estudios y Presupuestos del Ministerio de Agricultura.
- 10:00 - 11:00 hrs.: Comentario:
Sr. José Antonio Valenzuela - Director del Departamento de Desarrollo Rural de INDAP.
- 11:00 - 13:00 hrs.: Discusión
- 15:00 - 15:30 hrs.: Organización de Grupos de Trabajo.
- 15:30 - 18:30 hrs.: Trabajo de Grupos.



Viernes 26 de Octubre 1990

09:00 - 10:30 hrs.: Continuación Trabajo de Grupos.

11:00 - 12:30 hrs.: Presentación de Informes de Grupos.
Plenaria de discusión final.

13:00 : Clausura
Sr. Manuel Chiriboga - Director
Programa III - IICA.

Sr. Hugo Ortega- Director Nacional
INDAP.

COORDINACION

La coordinación del Seminario-Taller estuvo bajo la responsabilidad del Consultor del IICA Sr. Alex Barril García.

La coordinación contó con la colaboración de todo el personal de la Oficina del IICA en Chile, de manera especial de la Secretaria señora Nelly Rodríguez.

PARTICIPANTES

- Javier Troncoso : Facultad Agronomía, Universidad Austral de Chile. Valdivia
- Enrique Ponce : Facultad Agronomía, Universidad Católica de Valparaíso.
- Carlos Amtmann : Facultad Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile. Valdivia
- Gonzalo Vargas : Facultad de Agronomía, Universidad Católica de Chile. Santiago
- Manuel Arroyo : Universidad de Chile. Santiago
- Norma Sepúlveda : Facultad de Agronomía, Universidad de Chile
- Carlos Calderón : FOSIS
- Lupe Barría : Ministerio de Obras Públicas
- Adel Cipagauta : Ingeniero Agrónomo. Consultor independiente
- Alejandro Plon : Ingeniero Agrónomo. Consultor independiente
- Raúl Ruiz Esquide : INDAP
- María Inés Ochoa : INDAP
- Hernán Rojas : INDAP
- Arturo Barrera : INDAP
- Alfonso Jasmen : INDAP
- Rodrigo Ercilla : INDAP
- René Parker : INDAP
- Liliana Barría : INDAP
- René Delgado : DEP - Subsecretaría Agricultura
- Iván Rodríguez : DEP - Subsecretaría Agricultura
- Silvia Gálvez : INIA
- Andrés Díaz : Ministerio de Educación
- Sergio González : Ministerio de la Vivienda
- Orlando Peñaloza : INPROA
- Jaime Busquet : INPROA
- Patricio Caviedes : OCAC
- Carlos Furche G. : JUNDEP
- Pedro Segure : GIA
- Cecilia Leiva : GIA
- Francisco González: AGRARIA
- Tomás Cox : CEDRA
- Patricio del Real : AGRA
- Marta Vega : AGRA
- José Valderrama : AGRA
- María E. Núñez : Ingeniero Agrónomo. Consultora independiente



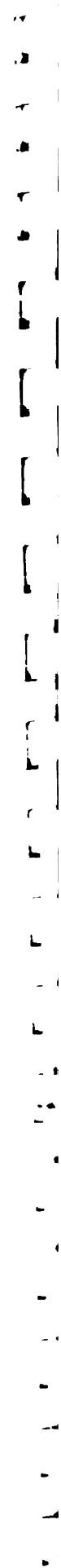
- Jorge Ramsay : IICA - Chile
- Waldo Bustamante : IICA - Chile
- Manuel Chiriboga : IICA: San José, Costa Rica
- Hugo Ortega T. : Director Nacional de INDAP
- Julio Berdegú S. : GIA
- Enrique Mlynarz : GEA
- Iván Nazif A. : DEP. Subsecretaría Agricultura
- José A. Valenzuela: Director Departamento Desarrollo Rural
de INDAP
- Germán Escobar : CIID. Uruguay
- Alex Barril G. : Consultor IICA - Oficina Chile



A N E X O S

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

A N E X O N o . 1



LA ECONOMIA CAMPESINA CHILENA: SITUACION ACTUAL (1)

Alex Barril G.

1. Al intentar una estratificación, en el sector agropecuario chileno, pueden observarse cuatro estratos principales de campesinos:

- Campesinos en proceso de enriquecimiento o de capitalización sostenida: los que están logrando insertarse exitosamente en el modelo agrícola exportador. Son fundamentalmente parceleros de la reforma agraria que obtuvieron sus predios ya con plantaciones de frutales y están dedicados a la producción de fruta, a la producción de hortalizas frescas o, más al sur, a la combinación de cultivos con ganadería de leche.

Contratan crecientemente mano de obra y tienden a transformarse en pequeños empresarios agrícolas.

- Campesinos productores vinculados a la producción de alimentos básicos. En la zona central estarían representados por campesinos parceleros de la reforma agraria o tradicionales (es decir, más antiguos), que no tienen frutales pero disponen de buenas tierras donde producen alimentos, pasto (fardos), hortalizas, etc. En la zona centro sur son productores de leguminosas, porotos, remolacha, arroz y otros productos alimenticios. Su nivel de vida es menor que el estrato anterior y ha descendido en los últimos años. Representa un estrato importante social y productivamente.
- Campesinos que combinan sus actividades productivas con el trabajo asalariado en las temporadas de mayor demanda de fuerza de trabajo. Poseen tierra en tamaño que se denomina como minifundio o subfamiliar. Producen fundamentalmente para el consumo. La propiedad que trabajan no permite su reproducción aunque significa un importante porcentaje de sus ingresos totales. Se ubican a lo largo de todo el país pero, mayoritariamente en las zonas precordilleranas y de secano costero. Forman la mayoría de la población rural del país.
- Campesinos en proceso de descampesinización. No han perdido totalmente sus medios de producción, pero tampoco se han insertado establemente en el mercado de trabajo. Se ubican en villorrios y poblados rurales, es el subproletariado rural. Combinan el trabajo asalariado esporádico en cualquier actividad agrícola o semiurbana, con la producción a escala de subsistencia. Los villorrios rurales son la expresión espacial más característica de esta situación de subproletarización. No poseen organización y es el sector más deprimido del campesinado.

 (1) Resumen del Documento Base preparado para el Seminario Internacional: "Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur". IICA-INDAP. Santiago, Chile, 22-26 de octubre 1990.



Completarían el cuadro de trabajadores del sector rural, los asalariados permanentes y temporales de las empresas modernas agropecuarias y agroindustriales, incluido el subsector forestal.

2. A los estratos campesinos descritos se orienta este documento. Se intenta dimensionarlo para tener una idea, lo más cercana a la realidad, de lo que representan en el conjunto de la agricultura en relación a la tierra que controlan, a la fuerza de trabajo que representan, a su aporte a la producción, a la población que involucran, al acceso que tienen a los servicios sociales básicos, etc.

3. Es necesario señalar que en el país, el sistema de información estadística para el sector silvoagropecuario no está actualizado ni es del todo confiable. El último censo agropecuario se realizó en 1975 y desde allí en adelante la información oficial es parcial en su cobertura geográfica y discutible en sus metodologías de recolección y análisis. No existe información desglosada que permita analizar la agricultura campesina. Para este trabajo se ha recurrido a los estudios de diversos organismos académicos no gubernamentales que han realizado estudios efectuando sus propias estimaciones a partir de la información oficial existente o a partir de estudios en terreno en zonas específicas.

4. Población y cambios poblacionales. Se puede señalar que la población nacional para 1988 (estimada sobre la base del Censo de Población de 1982), alcanza a los 12.961.032 habitantes. Entre 1973 y 1988 la población total del país creció en promedio un 1,7% anual; crecimiento menor que en la década del 60. La población rural decreció en un 0,77% anual, en promedio, en los últimos 15 años, siendo notorio el fuerte proceso migratorio rural urbano con concentración paulatina en la Región Metropolitana, pero también en las ciudades intermedias, producto - como veremos más adelante - de las deficiencias en los servicios existente en el sector rural.

CUADRO No. 4

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION URBANA Y RURAL (porcentaje)

<u>Año</u>	<u>P o b l a c i ó n</u>	
	<u>Urbana</u>	<u>Rural</u>
1952	60.2	39.8
1960	68.2	31.9
1970	75.2	24.8
1982	82.2	17.8
1985	83.4	17.6
1988	83.1	16.9

FUENTE: INE: Proyecciones sobre el Censo de Población de 1982.



Esta distribución población no es homogénea, existiendo regiones en que el porcentaje de ruralidad alcanza a un 1.4% y otras en que este porcentaje sube a un 43.9% (1) como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 5

RURALIDAD POR REGIONES EN CHILE

<u>Región</u>	<u>Población Rural</u> (habitantes)	<u>Porcentaje de</u> <u>Ruralidad</u>
I	17.298	6.3
II	4.652	1.4
III	16.125	8.8
IV	110.807	26.4
V	116.915	9.3
VI	210.872	35.9
VII	321.233	43.9
VIII	366.382	24.1
IX	301.285	43.1
X	354.064	41.7
XI	15.233	22.9
XII	12.876	9.7
Región Metropolitana	165.867	3.8
País	2.013.609	16.9

FUENTE: Censo de Población, INE 1982. Sobre la base de la población por Comuna.

De esta forma se puede indicar que la población rural de Chile se concentra en la VI, VII, IX y X Regiones representando un 59% del total de la población rural y si se suma a éstas la IV y la VIII Región, se tendría en seis regiones del país el 82% de la población rural.

La distribución poblacional está, indudablemente, relacionada con los elementos centrales de la estructura agraria y las modificaciones que ésta ha tenido en los últimos decenios: la estructura de la tenencia de la tierra, los tipos de cultivos realizados por las empresas agrícolas y las formas como éstas organizan su producción; la relevancia relativa de la tierra o del capital en los procesos productivos en distintos momentos en el tiempo; la vinculación mayor o menor de la producción agrícola con la industria, el comercio o los servicios; son - entre otros- factores explicativos de este drástico cambio en la distribución poblacional en el país.

(1) Existe discusión respecto de la definición utilizada para determinar la población rural. El Censo considera como tal aquella que vive en entidades pobladas de hasta 60 viviendas y 301 habitantes, lo cual podría subestimar la población rural al no considerar, por ejemplo, el acceso o no a servicios, entre otros aspectos.



5. EL CAMPESINADO: PARTICIPACION EN EL CONJUNTO DEL SECTOR

5.1. Tierra

El agro chileno ha sufrido grandes transformaciones en los últimos 40 años, en el centro de ellas están las modificaciones en la tenencia de la tierra. Hacia 1965, según el Censo Agropecuario, el 55% de la tierra (medida en hectáreas de riego básico HRB, desde Coquimbo a Llanquihue) pertenecía a explotaciones mayores a las 80 HRB, con un promedio de 235 HRB, mientras el minifundio (explotaciones con menos de 5 HRB) ocupaba un 10% de la tierra, con un promedio de 1 HRB.

Con el proceso de reforma agraria realizado entre 1967 y 1973, la situación a agosto de 1973 era que el 41% de la tierra agrícola total medida en HRB, el 67% de la superficie arable medida en hectáreas físicas, el 31% de la superficie no arable y el 35% de la superficie total había sido incorporado al sector reformado bajo diversas formas de organización de la producción, sumando unos 10 millones de hectáreas físicas. (1).

Con la instauración de la dictadura militar, se puso fin al proceso de reforma agraria y se inició un proceso de "regularizaciones" que significó asignaciones de parcelas familiares de 8 a 12 HRB, devoluciones parciales a antiguos propietarios, transferencia a instituciones públicas, a instituciones sin fines de lucro y licitaciones y remates.

De esta forma, expresadas en términos de hectáreas físicas, hacia 1980, del total expropiado en el período anterior, un 35% fué asignado a familias campesinas y no campesinas, un 30% fueron devueltas a sus antiguos propietarios a las que habría que agregar un 17% adicional proveniente de licitaciones y otras transferencias al sector público (en particular para la reforestación) que fueron vendidas a intereses privados. Un 10% restante, aproximadamente, esperaba a ese año, ser asignada o rematada.

Como señalamos en la introducción, las estadísticas oficiales no presentan información desglosada entre la agricultura campesina y empresarial. La información disponible proviene de estimaciones realizadas por diversos autores, ya sea a partir del Censo Agropecuario 1976 (GIA, 1983, Ortega, E., 1987, Cox, 1989) o de la Encuesta Agropecuaria de 1986/87 (Echenique, 1989). A la vez, los criterios de corte para definir la agricultura campesina son distintos en los autores que han trabajado el tema (2), lo que implica, obviamente que los resultados sean distintos para

(1) En el país, aproximadamente, 29 millones de hectáreas son de suelo con potencial agropecuario y forestal. representando alrededor del 38% del territorio continental, de ese total 5 millones son arables y 24 millones no arables.

(2) Ver, Cox et al 1989, pág. 43 a 46 y 199 a 200, donde presenta una revisión de metodologías utilizadas en diversos estudios sobre el tema



dimensionar el sector campesino, sobre todo en lo que dice relación a la superficie total que estaría en manos de la economía campesina.

Para E. Ortega (1987) el campesinado ocuparía un total de 8 millones de hás. (un 28% del total), de las cuales 736 mil serían de riego (39% del total de riego) y 2.6 millones de hás. arables (81% del total arable).

Para Cox (1989) el campesino ocuparía un total de 5 millones de hás. (un 17% del total) de las cuales 1.1 millones de hás. son arables (un 33% del total arable) y no presenta información respecto a tierras de riego.

Para Echenique (1989) la agricultura campesina ocuparía (entre la III y X Regiones que abarca su estudio) 1.8 millones de hás. (29,9%) de los suelos de uso agropecuario, 552 mil hás. (31,9%) de los suelos cultivados y 332 mil hás. (30,0%) de los suelos de riego.

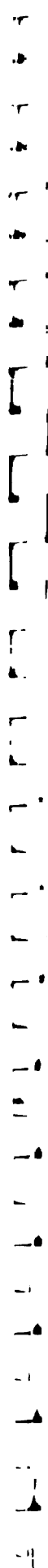
Como puede apreciarse, si bien en relación a la superficie total existen grandes diferencias, no lo existen tanto en relación a la superficie arable y de riego en poder de los campesinos, lo cual es importante dado que la superficie arable y de riego es la realmente productiva. Considerando lo anterior, se podría decir que el sector campesino ocupa hoy día una superficie de tierras arables y de riego de alrededor del 30% del total del país, lo cual es sin duda una superficie significativa e importante (1).

La distribución geográfica o la ubicación del sector campesino (minifundios, parceleros de reforma agraria, colonias y sociedades de secano, etc.) en el marco de las Regiones donde se concentra la ruralidad como lo vimos antes, estaría localizado en un porcentaje importante en el valle central, pero también en el sector de secano costero e interior y de la precordillera. Cox (1989) señala que si bien el número de productores campesinos es mayor en el valle central (como lo indica Echenique 1989) al estar allí entremezclados con productores comerciales, su proporción de terrenos en la zona es baja; en cambio el campesinado de los secanos puede ser menos en número de productores, pero con mayor relevancia en la agricultura de esas zonas, añadiéndose a ello que son esas zonas (secano costero e interior y Precordillera) donde se concentran los problemas de erosión y donde se encuentran los mayores índices de pobreza.

5.2. Fuerza de Trabajo

En relación a la fuerza de trabajo que representa el sector campesino, los estudios consultados también presentan diferencias.

(1) Cox et al (1989) en base a cálculos del último Censo Agropecuario indica que la superficie ocupada por los campesinos estaría distribuída en 263.299 explotaciones, que representarían el 86,2% del total de explotación.



E. Ortega (1987) y Cox (1989) considerando a los minifundistas, pequeños propietarios familiares y asignatarios de la reforma agraria indican que estos serían alrededor de 450.000.-

Echenique (1989) considerando solo aquellos que su fuente principal de ingreso es la producción (trabajadores por cuenta propia) y excluyendo a los minifundistas asalariados, indica una cifra de 210.000.- Separadamente, señala que los minifundistas serían unos 140.000, de manera que, si uno suma ambas cifras estaríamos en 350.000 campesinos (1).

Otros estudios (2) indican que el sector campesino estaría conformado por 375.000 minifundistas, parceleros y propietarios familiares.

Como puede observarse, no hay concordancia, fundamentalmente por los criterios utilizados para la definición de campesino y por la fuente original con que se trabaja (Censo Agropecuario 1976 en el caso de Ortega y Cox y en el Censo de Población 1982 en el caso de Echenique).

Sin embargo, considerando al campesinado como lo conceptualizamos en la introducción y, teniendo en cuenta los estudios indicados y otros estudios más localizados, regionalmente, no parece una aventura indicar que el sector de economía campesina representa en el país no menos de 350.000 productores y una población estimada no menor a un millón y medio de personas (3).

5.3. Uso de Suelo y Producción Agrícola y Pecuaria

Respecto del uso del suelo que controla el sector campesino y su incidencia en la producción tanto agrícola como pecuaria, los estudios más relevantes y más recientes son los de Echenique (1989) y Cox (1989). En este caso las cifras que ambos entregan son similares, pudiendo explicarse las diferencias porque en un caso (Cox) se proyectan datos del V Censo Agropecuario (1975/76) considerando todo el país, y en el otro (Echenique) los datos se elaboran a partir de la Encuesta Nacional Agropecuaria del INE (1986/87) abarcando sólo de la III a la X Región.

Como señalamos en la introducción, la producción de los diversos estratos campesinos es diversificada, aunque, en algunas zonas tiendan a usar el suelo disponible, preponderantemente, con un cultivo que allí es más rentable, siempre se encontrará pre-

- (1) Las cifras aquí presentadas no consideran a los asalariados agrícolas, aunque éstos son también cuantificados en los estudios consultados.
- (2) Rojas, A. "Campesinado y mercado de alimentos en un modelo de economía abierta". Estudios e informes de CEPAL, No. 35, Santiago, Chile, 1984.
- (3) Para el sector asalariado, las cifras también varían entre 150.000 y 450.000, de manera tal que sumando campesinado más asalariados las cifras indicativas van entre 550.000 y 950.000



sencia de cultivos anuales más orientados al consumo interno y, además, ganadería, especialmente cuando se avanza hacia el sur del país.

Trigo, cebada, avena, centeno, maíz, arroz, porotos, lentejas, garbanzos, arvejas, papas, raps, maravilla, remolacha, frutales, viñas, hortalizas, praderas y ganadería con rubros que se encuentran en toda la producción campesina a lo largo del país, variando indudablemente, su importancia relativa en relación al total cultivado y producido.

Asumiendo los datos de Echenique (1989) la participación campesina en el uso del suelo, es decir, en la superficie sembrada se expresa en que se presenta:

- Un 23.4% del total nacional cultivado en los denominados cultivos permanentes: frutales, uva de mesa, viñas viníferas, alfalfa.
- Un 33.8% del total nacional cultivado en los llamados cultivos anuales: hortalizas, flores, cereales, legumbres, tubérculos, oleaginosas, tabaco y forrajeras.
- Un 29.1% del total de praderas (naturales, mejoradas o artificiales) existentes en el país.
- Un 8% (aproximado) del total de bosque explotado y un 9% del total de bosque no explotado del país (Ortega, 1987).

En una desagregación de esas cifras, la agricultura campesina ocupa un 29.1% de la superficie cultivada con trigo a nivel nacional, un 39.1% de la superficie cultivada de avena, un 32.7% de la de cebada, un 40.2% de la de frejol, un 49.2% de la de lenteja, un 84,6% de la de arvejas, un 70.9% de la de papa y un 32.3% de la de remolacha.

Además, en cuanto a Ganadería, en el sector campesino se encuentra el 31% de la existencia de ganado bovino, un 20% de la existencia de ganado ovino y un 35% de la existencia del ganado porcino (Cox, 1989).

Ahora bien, en relación a la producción, es decir, al aporte de la producción campesina, a la producción total, en los rubros principales, ésta es la siguiente:

- En trigo representa un 21.9% del total de la producción. En avena un 19.6%, en cebada un 32.7%, en frejol un 31.7%, en lentejas un 38.4%, en arvejas 67.8%, en papa un 59.2%, en remolacha un 32%.

Considerando el valor de la producción sectorial, los autores indican que el valor de la producción campesina nacional comparado con el valor total de la producción agropecuaria y silvícola, la agricultura campesina alcanza una participación del 24.7%.

Esta participación se desglosa de la siguiente forma: en el valor de la producción agrícola alcanza un 27.7% (en cultivos



hortalizas un 53%, en vinos un 16.9%), el valor de la producción pecuaria alcanza un 22.7% (en leche alcanza un 16.8%, en lana un 25.2%, en aves, considerando carne y huevos, es un 22.7%). Echenique, 1989).

Estos valores son menores a los calculados por otros autores (Rojas, A., Ortega, E., Cox, M.) que trabajan con datos del Censo Agropecuario de 75/76. Este descenso se explicaría, entre otros factores, por la pérdida de tierras campesinas ocurrida con la venta de parcelas asignadas por la reforma agraria que significó entre 150 y 200 mil HRB, ubicadas en suelos de mayor productividad, por el incremento de la producción empresarial por el fuerte cambio tecnológico introducido en los cultivos básicos (Echenique, 1989).

Por último, es necesario indicar y considerar para el efecto de pensar en propuestas de políticas, que la diferencia de los rendimientos entre la agricultura campesina y la agricultura empresarial, se ha agrandado a favor de ésta, en los últimos 10 años. Según Cox (1989) entre 1977 y 1987 la producción de la economía campesina creció un 9.9% mientras la producción de la agricultura empresarial creció en un 33.7%.

Las diferencias más significativas en términos de rendimientos productivos se visualizan en trigos y avenas de secano, en maíz de riego y en papas. Sin embargo, donde ha existido para el sector campesino, acceso a tecnología, la diferencia en los rendimientos se acorta significativamente o incluso pueden observarse rendimientos mayores en la agricultura campesina, como por ejemplo en remolacha, raps, tabaco, frejol de exportación.

6. ACCESO AL CREDITO, A LA ASISTENCIA TECNICA, A LA CAPACITACION Y A INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

6.1. Crédito

El Sector Silvoagropecuario absorbe el 10.28% de las colocaciones totales de crédito, 1.283 millones de dólares de un total de 12.489 millones de dólares que maneja el Sistema Financiero (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 1989). En el sector el 83.6% lo absorbe la agricultura, el 8.1% el subsector ganadería y el 7.8% el subsector silvícola.

El sector obtiene el 90% del crédito del Sistema Financiero Nacional y el 10% restante proviene de instituciones como CORFO e INDAP. En el Sistema Financiero el Banco del Estado, que tradicionalmente tuvo gran significación en las colocaciones del sector, ha disminuído en importancia de un 79% que representaba en 1975 a un 12% en 1989.

INDAP es la institución cuyas colocaciones han estado dirigidos al sector campesino. En 1974 sus colocaciones representaban un 9% de los recursos dirigidos al sector agropecuario, en 1989 sus colocaciones representaron sólo un 1,2%.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Los pequeños productores no tienen acceso al Sistema Financiero Nacional debido, entre otras razones, a los costos del crédito, a la falta de garantías reales, a los problemas de títulos de dominio, etc.

El programa de crédito de INDAP considera líneas de financiamiento de carácter productivo (corto y largo plazo), social (sustentación social) y, ocasionalmente, créditos de operación especial y de sequía.

El estado de la cartera de INDAP al 31 de diciembre de 1989 consigna un total de 16.573,8 millones de pesos (aproximadamente 55 millones de dólares), colocados en 56.538 solicitudes de crédito aceptadas, con un promedio general de 293.146 pesos por crédito atendido (aproximadamente 960 dólares). La mayor concentración de la cartera de INDAP en cuanto a montos colocados y número de beneficiarios está entre la IV y X Regiones (1).

Según información de 1990 (INDAP, DEP, 1990), actualmente INDAP atiende con crédito a 45.941 agricultores, esto implicaría que se llega con servicio de crédito a no más del 15% de los productores campesinos.

6.2. Asistencia Técnica - Transferencia Tecnológica

Los programas de Asistencia Técnica y Transferencia Tecnológica se ejecutan a través de empresas consultoras privadas, bajo la dirección, supervisión y control de INDAP. A partir de este año, se han incorporado como consultoras a ONG que tienen trayectoria en este ámbito y a organizaciones campesinas.

La Transferencia Tecnológica se realiza a través de dos Programas: Transferencia Tecnológica Integral orientada fundamentalmente a la gestión técnico empresarial y destinada a campesinos que tendrían excedentes de producción que destinan al mercado. Se estima que se atiende con este programa alrededor de 165.000 productores y, Transferencia Tecnológica Básica, orientado preferentemente a campesinos minifundistas a quienes se les entregan elementos que les permitan mejorar en aspectos productivos y realizando acciones que benefician a la familia campesina buscando mejorar su calidad de vida. Actualmente se atendería con este programa alrededor de 30.000 familias campesinas.

- (1) INDAP exige a sus beneficiarios los siguientes requisitos para acceder al crédito: explotar predios silvoagropecuarios de una superficie de hasta 12 HRB, que el valor de sus activos no supere las 3.500 UF (aproximadamente al 30 de septiembre de 1990, 72.800 dólares), que los ingresos principales provengan de la explotación agrícola y que trabajen directamente la tierra, cualquiera sea el régimen de tenencia (INDAP, 1990).



6.3. Capacitación

Hasta 1989 los Programas de INDAP contemplaban actividades de capacitación para los agentes de extensión y la contratación de apoyo técnico a los extensionistas. En ambos Programas de Transferencia Tecnológica se consideran visitas individuales y grupales, reuniones técnicas, días de campo, demostraciones, parcelas demostrativas, consideradas como capacitación y educación.

En estas tres líneas de servicios descritos: Crédito, Asistencia Técnica-Transferencia Tecnológica y Capacitación, a la acción del Estado a través de INDAP y Empresas Consultoras, debe agregarse el trabajo que en el sector rural realizan alrededor de 64 organismos no gubernamentales, cuyo impacto cuantitativo es reducido, pero metodológicamente más ajustado a los requerimientos del medio campesino.

6.4. Riego

Existe una ley de fomento a las obras menores de riego y drenaje promulgada en 1985 y cuyo reglamento fué publicado en 1986.

El objetivo de esta ley es el de incentivar al sector productor para que realice inversiones en infraestructura de riego a nivel predial, buscando incorporar nuevas superficies a la actividad productiva y mejorar la eficiencia en el uso del agua en los sectores donde ésta es una limitante para la producción.

Para lograr este objetivo la ley estipula subsidiar hasta un máximo del 75% del costo de la inversión. Se accede al subsidio a través de concursos nacionales que son llamados en forma periódica.

A la fecha se han subsidiado cerca de 600 productores, con una superficie superior a las 200.000 hectáreas físicas, los beneficiados han sido los agricultores de mayores recursos, dado que el reglamento favorece a quienes más aportan a los proyectos. Los problemas de los pequeños productores para acogerse a este subsidio se originan, por una parte, en la falta de recursos para pagar la preparación del proyecto y, por otra, por la incapacidad de hacer aportes significativos para la ejecución del mismo.(1)

7. ORGANIZACION Y PARTICIPACION CAMPESINA

En Chile, la organización campesina se desarrolló fundamentalmente por y con el apoyo promocional y material de agentes externos al medio rural: el Estado desde la década de los 60 y hasta el 73 influyó decisivamente con las políticas implementadas en el crecimiento de las organizaciones campesinas; el mismo Estado con otro tipo de medidas legales y con represión

(1) A partir de mediados del año 90 se ha iniciado un proyecto en convenio INDAP-FOSIS, para permitir el acceso al subsidio a los pequeños productores.



desarticuló y minimizó las organizaciones entre el 73 y el 89; en este mismo período la recomposición lenta y difícil de las organizaciones se debió al apoyo moral y material de agencias privadas: organismos no gubernamentales laicos y de iglesia.

Las formas clásicas de organización del sector campesino fueron las cooperativas (de producción y/o servicios) y el Sindicalismo (como sindicatos de independientes). Ambas formas han tenido fuerte variación en su importancia en los últimos 17 años.

En 1972 había aproximadamente 283 mil campesinos agrupados en 720 sindicatos comunales, 83 federaciones provinciales y cinco confederaciones nacionales. Estimaciones indican que para septiembre de 1973 (al momento del golpe militar) la organización sindical campesina tenía más de 310 mil afiliados distribuidos en todo el territorio nacional, con participación en los planos comunales, a través de los Consejos Campesinos, y en las instituciones nacionales del sector agrícola a través de los dirigentes de Federaciones y Confederaciones (Salinas, L., 1985).

En 1975 las cifras oficiales (Dirección Nacional del Trabajo) indicaban la existencia de 126.271 campesinos organizados. En 1980 la cifra bajaba a 80312 y en 1982 esta era sólo de 63.670. A julio de 1985 la cifra de sindicalizados en el sector rural era de 55.983 - comparable con la del comienzo de la aplicación de la Reforma Agraria en 1967 - representando sólo un 20% de los afiliados a sindicatos que existían en 1972.

A agosto de 1990, se estima que el número total de campesinos sindicalizados asciende a 42.814 en 442 sindicatos, lo que equivale aproximadamente a un 13% de los que existían afiliados a sindicatos a septiembre de 1973. (1)

Lo que en algún momento fué el movimiento cooperativo, también ha tenido un decrecimiento fuerte. Esta forma organizativa incentivada a partir de mediados de la década de los 60, entre sectores de pequeños agricultores tradicionales y minifundistas, para impulsar la organización e integración del campesinado a la economía nacional, permitían realizar actividades de consumo, servicios, producción, vivienda, ahorro y crédito, comercialización, etc., alcanzaron a asociar alrededor de un tercio del campesinado hacia 1973.

En 1973 existían 318 cooperativas agrupadas en 13 Federaciones y una Confederación Nacional que llegó a tener 86.380 socios. A partir de 1974 se inició un proceso de disolución de estas organizaciones, principalmente por el retiro del apoyo estatal y las políticas aplicadas que desconocieron el potencial de desarrollo del campesinado y que cerraron las oportunidades de participación en lo económico y en lo político.

(1) Salinas, L., "Trayectoria de la Organización Sindical Campesina". Agra. Ltda., 1985 y actualizada en 1990. Molina, R. y Rivera, R. "Las Organizaciones Campesinas en Chile. Catastro". GIA, Documento de Trabajo No. 3, 1986.
Para 1987 existían 59 cooperativas que agrupaban 4.209

En el año 1987, existían 59 cooperativas que agrupaban a 4.209 socios, es decir, un 4,9% de los asociados a cooperativas que existían en 1973 (1).

Otros tipos de cooperativas organizadas en el sector rural corrieron similar suerte. En 1973 existían 207 COOPERATIVAS DE REFORMA AGRARIA que agrupaban a 9.799 campesinos. La gran mayoría de ellas se disolvieron para dividir las tierras y realizar las asignaciones individuales, producto de la política aplicada desde 1974. Para 1987 se identificaron 6 cooperativas de este tipo que agrupaban a 280 socios.

Las Sociedades de Cooperación Agrícola (SOCAS), asociaciones de productores, creadas en los inicios del gobierno militar con el objetivo de administrar los bienes comunes de los predios del sector reformado después de la asignación individual de las tierras, son organizaciones similares a las cooperativas, pero de más facilidad legal para su constitución, tienen además, como función, la distribución de las aguas de riego, la coordinación de trabajos comunes y la realización de cualquier servicio que contribuya a mejorar la situación económica, social o cultural de sus socios.

Este tipo de organizaciones tuvo acogida en el sector rural incorporando incluso a medianos productores. Hasta diciembre de 1987 existían un total de 608 SOCAS en el país, aunque no hay información respecto del número de socios que agrupan. Su actividad real es reducida al no tener apoyo de los organismos estatales del sector.

Las Cooperativas Agropecuarias fueron concebidas, también a los inicios del gobierno militar como una forma regional de organización, complementario a las SOCAS (que tenían cobertura local o comunal), involucrando a todos los productores de una región sin discriminar el tamaño de éstos. Su objetivo es proveer a sus asociados de servicios de comercialización, asistencia técnica y crediticia, asistencia contable, etc..

En diciembre de 1987 existían 11 Cooperativas Agropecuarias que se encontraban asimiladas al régimen jurídico de cooperativas agrícolas, ya que no se creó legislación especial para ellas; no existe información respecto del número de socios que agrupan.

Al modificarse la legislación existente sobre Colegios Profesionales, el gobierno militar permitió la creación de Asociaciones gremiales que pueden promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que le son comunes a los asociados a ellas en razón de su profesión, oficio o rama de producción o servicios. Esta forma organizacional abrió un espacio para que otros sectores no profesionales usaran tipo de organización.

(1) Ver: GIA: Catastro de Organizaciones Campesinas; L. Barría, L. Cereceda, H. Ortega, H. Aliaga: "El Campesinado Chileno y sus Organizaciones Productivas". 1987; Ibañez, G. "La Participación Campesina en el Desarrollo Rural", 1988.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

En el medio rural, incentivadas por Organizaciones No Gubernamentales, fue una herramienta que comenzaron a usar campesinos y asalariados agrícolas para organizarse y llevar a cabo actividades sociales, económicas y reivindicativas, aprovechando la facilidad y rapidez legal con que pueden constituirse.

En 1983 surgen las primeras Asociaciones Gremiales Campesinas. En 1985 existían 43 A.G. que asociaban a 6.650 campesinos, 5 Asociaciones Regionales y Federaciones de Asociaciones Gremiales que agrupaban a 12.811 campesinos. Son formas asociativas disimiles en su composición y actividades, pero que existen y operan actualmente.

La más homogénea - y que se suma a la anterior - es ADMAPU que cumple un papel de representación del pueblo mapuche y que cuenta a 1985 con 12.325 asociados de 403 comunidades mapuches ubicadas en Cautín (201; Malleco (114); Valdivia (45); Arauco (39) y Bío-Bío (4).

Es decir, existirían hoy día, entre la III y XI Regiones, un total de 44 A.G. que agrupan a un total de 18.975 socios.

Otras formas organizativas de menor significado en cuanto a los campesinos que agrupan, pero de gran importancia por el sentido que tienen son:

- Las Sociedades de Secano, organizaciones económicas de trabajo común, formadas por campesinos ex-asentados de la reforma agraria que estuvieron dispuestos a constituir las con el objetivo de licitar las tierras vendidas por el Estado a partir de 1978 en predios de secano con serias limitaciones para ser parcelados de forma individual. De este tipo de sociedades se constituyen 110 y agrupan a un total de 1.934 socios. A diciembre de 1987 permanecían 58 con 1.005 socios.
- Las Sociedades de Responsabilidad Limitada, forma de asociación legal que permitió a grupos de campesinos perseverar en sus intereses asociativos, constituídos por grupos pequeños de similar nivel social e intereses económicos afines, que se asocian para trabajar sus tierras en forma conjunta. La información disponible indica que existirían en 1987, sólo 12 entidades de este tipo que agruparían a 408 socios. (L. Barría et al, 1989).

Para tener una idea global, se podría señalar que hoy día los campesinos y asalariados agrícolas que pertenecen a algún tipo de organización no sobrepasa los 75.000, lo cual no representa más de un 16% del total de campesinos que estaban organizados bajo alguna forma en 1973. Por otro lado, si consideramos, como indicábamos antes, que hoy día los campesinos y asalariados serían entre 550 y 950 mil, se podría señalar, según cual sea la cifra que se considere, que la organización alcanzaría entre el 13.6% y el 7.9% de los campesinos y asalariados.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

8. ALGUNOS INDICADORES QUE REFLEJAN EL ACCESO DEL SECTOR RURAL A LOS SERVICIOS SOCIALES BASICOS

8.1. Educación

El Analfabetismo en Chile alcanza en el país a un 16.3% de la población mayor de 10 años. En el sector urbano éste alcanza a un 4.5% y en el sector rural sube a un 14.7%.

La Cobertura de Educación Básica, que incluye para su medición a niños entre 6 y 16 años, alcanza en el sector rural a un 90.8% y la Cobertura de la Educación Media, medida en los jóvenes entre 14 y 20 años, alcanza en el sector rural a un 65.4%.

En términos numéricos, la dotación de escuelas en el medio rural es concordante con la distribución de la población rural en general y con aquella en edad de obligatoriedad escolar, en particular. En el sector rural, para 1984, existían 5.114 escuelas, de los cuales 5.015 correspondían a establecimientos de enseñanza básica. El 79% de las escuelas rurales se ubican entre la VI y X Regiones, que a su vez concentran el 76% de la población rural.

El problema no está, por tanto, en la cobertura, sino en la calidad de la educación. Las limitaciones más serias se ubican en los grados de educación impartidos por la escuela, en la estructura de los cursos y en la dotación docente. Según los cursos impartidos, el medio rural se caracteriza por el predominio de escuelas incompletas y que además son escuelas de plurigrado, es decir, que funcionan con cursos simples y combinados.

En Chile los niños acceden a la escuela y permanecen en ella hasta aprobar el 6° grado (la enseñanza básica dura hasta 8° grado). Esto hace suponer que el perfil educativo de la población rural está constituido por quienes habiendo accedido al sistema educativo no consiguen completar 6o. año de enseñanza básica, por aquellos que aprueban 6°, pero no completan el ciclo básico y quienes logran completarlo, aunque raramente acceden a tramos superiores de enseñanza. (1).

(1) Sobre todo este punto se puede revisar: GIA: "Educación Rural Básica", Santiago de Chile, Mayo de 1988. En especial dentro de ese libro: GAJARDO, M. y A. ANDRACA: "Educación Básica en el medio rural: rendimiento del sistema y funcionamiento de la escuela".



ANALFABETISMO Y COBERTURA EDUCATIVA (*)

	SECTOR URBANO		SECTOR RURAL		TOTAL PAIS	
	N°	%	N°	%	N°	%
Analfabetismo (1)	334.4	4.5	279.6	14.7	614.0	16.3
Cobertura de Educación Básica (2)	1.477.9	96.6	454.5	90.8	1.932.4	95.6
Cobertura de Educación Media (3)	562.5	71.3	75.5	65.4	638.0	70.0

(1) Población mayor de 10 años.

(2) Niños de 6 a 16 años.

(3) Jóvenes de 14 a 20 años.

(*) Las cifras están en miles de personas y como porcentaje del total en cada caso.

FUENTE: ODEPLAN, 1986.

MATRICULA EN EL AREA RURAL

1981:	508.258	niños que equivale a 18% de la matrícula total.
1988:	392.856	niños que equivale a 13% de la matrícula total.
1988:	1.000	adultos que equivale a 1.3% de la matrícula total de adultos del país.

Matrícula de niños y niveles educativos
(matrícula de niños para 1988)

	RURAL (1)	TOTAL PAIS (2)	PORCENTAJE (1:2)
Prebásica	17.348	217.100	8.0
Especial	1.105	31.521	3.5
Básica	360.031	2.004.710	18.0
Media	14.372	735.701	2.0

Matrícula de Educación Agrícola

Se imparte en Liceos Técnico-Profesionales de nivel medio. La matrícula en 1988 no superó los 6.000 alumnos, lo que equivalía al 0.2% de la matrícula total de jóvenes y al 2.4% de la matrícula total de la Educación Media Técnico-Profesional.



Regiones que concentran los más altos porcentajes de Matrícula Rural

VII Región	30.2%
X Región	30.0%
IX Región	27.3%
VI Región	26.7%
XI Región	22.6%

FUENTE: Sobre Matrículas: Compendio de Información Estadística del Ministerio de Educación de Chile, 1988.

8.2. Vivienda

Si se estima que cada familia debería tener una vivienda adecuada, la diferencia entre el número de familias y las viviendas convencionales disponibles constituirían el déficit global. Las cifras de déficit global no significan, necesariamente, el requerimiento de viviendas nuevas, ya que el déficit se puede clasificar en:

Cuantitativo: Las necesidades de viviendas nuevas para familias sin alojamiento, para desdoblar hogares cuando éstos están en condiciones de hacinamiento, para erradicar campamentos, etc..

Cualitativo: Necesidades de mejoramiento para familias que viven en conventillos, en viviendas deterioradas, pero posibles de mejorar, en campamentos posibles de transformarse en definitivas. (1).

Con estas precisiones, se puede indicar que para 1982 (Censo de Población y Vivienda), la situación era la siguiente:

	SECTOR RURAL		SECTOR URBANO		TOTAL PAIS	
	N°	%	N°	%	N°	%
A. Déficit Cualitativo	117.095	55	247.758	34	364.853	39
B. Déficit Cuantitativo	96.404	45	482.359	66	578.763	61
DEFICIT TOTAL A + B	213.499	100	730.117	100	943.616	100

Del déficit total de viviendas, un 23% (213.499) corresponden al sector rural y un 77% (730.117) al sector urbano. En el sector rural el déficit cualitativo (55%) predomina en relación al déficit cuantitativo (45%).

(1) Sobre el tema vivienda, se puede ver: GIA "Poblamiento y Vivienda Rural". Santiago, Chile, Diciembre 1987, en particular en ese libro: LUEBERT, E.: "La vivienda en Chile dimensión de las carencias en el sector urbano y rural"

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Otros indicadores en relación a la vivienda es la situación en que ocupan los sitios y las propias viviendas, lo que se presenta en los cuadros siguientes:

SITUACION EN QUE OCUPA EL SITIO - 1985

<u>Situación</u>	<u>Urbano</u>	<u>Rural</u>
Cedido por familiares	16.5	23.0
Cedido por servicios (*)	2.5	17.0
Propio	60.0	50.0
En arriendo	20.0	8.0
Ocupación irregular	1.0	2.0
TOTAL	100.0	100.0

(*) Sector público, fundos, empresas.

FUENTE: ODEPLAN, 1986. Proyección del XV Censo de Población y Vivienda 1982.

SITUACION EN QUE OCUPA LA VIVIENDA - 1985

<u>Situación</u>	<u>Urbano</u>	<u>Rural</u>
Cedida por familiares	14.0	16.0
Cedida por servicios (*)	2.0	16.0
Propia	64.0	61.0
Arrendada totalmente	15.0	6.0
Arrendada por piezas	5.0	1.0
TOTAL	100.0	100.0

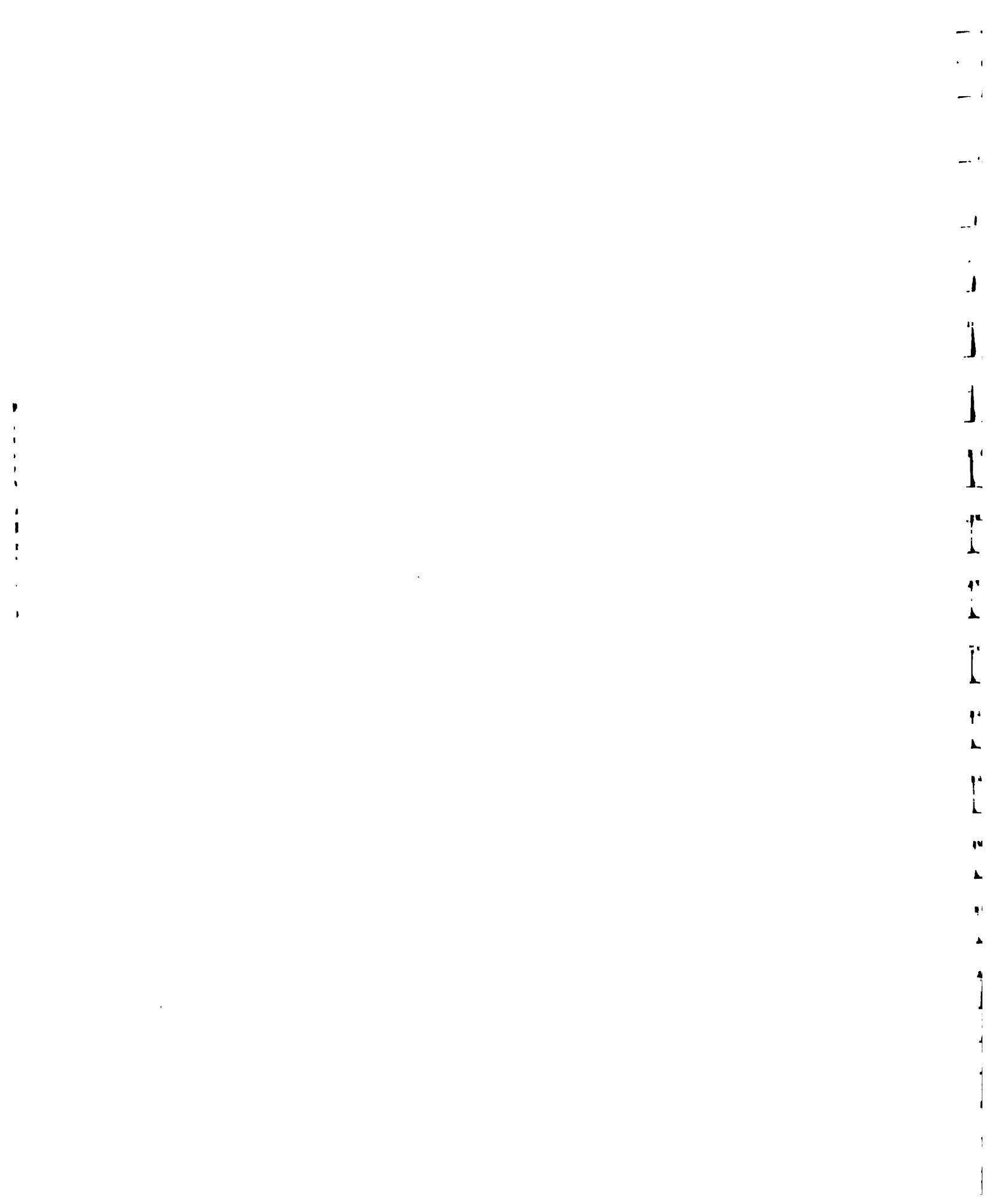
(*) Sector público, fundos, empresas.

FUENTE: ODEPLAN, 1986. Proyección del XV Censo de Población y Vivienda 1982.

8.3. Salud y Saneamiento Ambiental

La reestructuración del sector salud implicó durante el régimen militar, la privatización de ésta y el traspaso del sistema de atención de salud a las ISAPRES (Institutos de Salud Previsional), con la consiguiente disminución del Fondo Nacional de Salud (FONASA), estatal y del Servicio de Seguro Social.

En el sector rural, por las condiciones de empleo, ésto ha implicado que gran parte de minifundistas y asalariados agrícolas estén desprotegidos de los sistemas privados de bienestar social, dado que, la inestabilidad de sus ingresos les impiden cotizar regularmente en estos servicios privados.



Por otro lado, la municipalización de la salud iniciada en 1982 y finalizada en 1987, significó que las postas y consultorios rurales pasen a depender administrativamente de las municipalidades, las cuales a su vez, deben autofinanciar estos servicios.

El sistema de financiamiento de los organismos municipalizados opera sobre la base de la facturación por prestaciones que realicen, las que, mensualmente, cobran contra el Fondo Nacional de Salud. Las postas y consultorios rurales difícilmente pueden autofinanciarse debido a la dispersión habitacional y a la baja densidad poblacional, lo que ha implicado en estos años el cierre de postas y consultorios rurales.

En suma, ésto ha implicado, en los hechos, una disminución en la cobertura y calidad de atención en salud y un rebrote de enfermedades infecto contagiosas que estaban controladas, como la sarna, la pediculosis, las diarreas infecciosas, la tifoidea, la tuberculosis, que tienen que ver no sólo con la atención de salud, sino con todo el sistema de saneamiento ambiental.(1)

Para mostrar la variación de algunos indicadores, se presentan los cuadros siguientes:

DESNUTRICION INFANTIL (0 a 6 años) (País 1985)

Sector Urbano	9.8%
Sector Rural	13.3%

FUENTE: ODEPLAN. Encuesta CASEN 1986.

INVERSION, INGRESOS Y GASTOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS RURALES MUNICIPALIZADOS DE SALUD (Nivel País)
(Las cifras son en miles de pesos)

Año	Inversión	% Variac.	Ingresos	% Variac.	Gastos	% Variac.
1982	1.226		13.053		12.380	
1985	124	- 89.9	9.226	- 29.3	8.910	- 28.0

FUENTE: Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social de la Secretaría General de la Presidencia. 1985.

(1) Sobre el tema, ver GIA: "Salud Rural". Santiago, Chile, 1988. Especialmente en ese libro: Campaña, P. "Participación Comunitaria y Salud Rural en Chile", pág. 40 a 51; y López, H. "Salud Rural", pág. 190 a 204.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

MORBILIDAD DE DOS GRUPOS DE ENFERMEDADES INFECCIOSAS 1968-1982(Tasa por 100 habitantes)

AÑOS	GRUPO 1 (1) TASA	GRUPO 2 (2) TASA
1968	112	104
1969	108	135
1970	85	258
1971	93	204
1972	82	102
1973	97	83
1974	88	292
1975	118	111
1976	123	131
1977	209	111
1978	189	155
1979	166	322
1980	145	64
1981	191	78
1982	191	87

FUENTE: Ministerio de Salud. Citado por Martner, G. D. 1988.

Este cuadro muestra un deterioro considerable en enfermedades que se encontraban controladas. En el caso de las enfermedades del grupo 1, las tasas superan ampliamente las existentes a comienzos de la década de los 70 y en los del grupo 2, se refleja un fuerte aumento en 1974 con un descenso posterior, lo que indica que los brotes fueron contenidos a partir del 80 con campañas que han resultado exitosas.

Respecto de las condiciones de saneamiento ambiental, se pueden presentar los siguientes cuadros:

COBERTURA DE AGUA POTABLE (PAIS 1985)

(Para el Primer Quintil más pobre de la población)

Sector Urbano	92.1%
Sector Rural	34.6%

FUENTE: ODEPLAN. Encuesta CASEN 1986.

-
- (1) Enfermedades que reflejan saneamiento básico, calidad de alimentos, presencia de vectores. Su transmisión se hace fundamentalmente por vía digestiva o por inoculación. Fiebre tifoidea y paratifoidea, disentería bacteriana, hepatitis infecciosa, amebiasis intestinal, brucelosis, hidatidosis, triquinosis, rabia animal, carbunclo, tétano. No se incluyen las diarreas agudas.
 - (2) Enfermedades que afectan particularmente a niños y jóvenes y que tienen un mecanismo eficaz de prevención con vacunación: sarampión, coqueluche, difteria y poliomelitis.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

DISPONIBILIDAD Y ORIGEN DEL AGUA - 1985

(Porcentajes de Hogares, Nivel País)

<u>Origen del Agua</u>	<u>Sector Urbano</u>	<u>Sector Rural</u>
Río, Vertiente	0.1	15.7
Pozo, Noria	0.9	40.2
Acarreo	2.6	6.4
Red en el Sitio	17.6	16.0
Red en Vivienda	78.6	19.2
Otros	0.2	2.5
TOTAL	100.0	100.0

FUENTE: ODEPLAN. Encuesta CASEN 1986.

SERVICIO DE ELIMINACION DE EXCRETAS

(Porcentaje sobre el total de viviendas particulares, País)

<u>Tipo de Eliminación</u>	<u>Urbano</u>	<u>Rural</u>
- Alcantarilla o fosa séptica (satisfactorio)	73.0	6.5
- Acequia, canal o pozo negro (insatisfactorio)	26.0	85.0
- Otras formas	0.8	1.0
- No dispone	0.2	7.5
TOTAL	100.0	100.0

FUENTE: INE. Censo de Población y Vivienda 1982.

DISPONIBILIDAD DE ENERGIA ELECTRICA

(Porcentaje de Hogares, Nivel País)

<u>Energía Eléctrica</u>	<u>Urbano</u>	<u>Rural</u>
Disponible	97.7	60.4
No disponible	2.3	39.6
TOTAL	100.0	100.0

FUENTE: INE. Censo de Población y Vivienda. 1982.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

9. CONSUMO DE ALIMENTOSDISMINUCION DEL CONSUMO ANUAL PROMEDIO EN EL SECTOR CAMPESINO DE ALGUNOS PRODUCTOS BASICOS (Período 65-70 - Período 74-87)

<u>Tipo de Alimentos</u>	<u>Período</u> 1965-70	<u>Período</u> 1974-87	<u>Variación</u> (Kg.)
Kg. de Carne/Año	36.8	31.3	- 5.5
Kg. de Trigo/Año	176.0	162.0	- 14.0
Kg. de Azúcar/Año	36.0	33.0	- 3.0
Litros de Leche/Año	109.0	103.4	- 5.6

FUENTE: ODEPA. Banco Central. INE. 1988.

CONSUMO APARENTE PER CAPITA DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS

<u>Alimentos</u>	<u>1981</u>	<u>1986</u>	<u>Variación %</u>
Trigo (Kg.)	152.2	144.7	- 4.9
Leche (Lts.)	127.8	96.8	- 24.3
Papas (Kg.)	88.7	64.2	- 27.6
Carnes (Kg.)	35.4	28.4	- 19.8
Leguminosas (Kg.)	9.0	3.4	- 62.2
Azúcar (Kg.)	34.2	35.6	+ 4.1
Aceite vegetal (Lts.)	8.0	8.6	+ 7.5
Arroz (Kg.)	10.1	13.2	+ 30.7

FUENTE: Gomez-Echenique: "La Agricultura Chilena: Las dos caras de la modernización". Pág. 164 sobre la base de los datos del INE y Banco Central.

CONSUMO DIARIO, EN TERMINOS DE DISPONIBILIDAD DE CALORIAS YGRAMOS DE PROTEINAS, POR PERSONA. VARIACION 1972-1987

<u>Año</u>	<u>Calorías</u>	<u>Proteínas</u>
1972	2.314.8	63.9
1978	1.561.9	54.5
1983	2.100.0	52.2
1985	1.789.7	47.2
1987	1.914.2	49.6

FUENTE: INE. Banco Central 1988. Martner, G., 1989. Requerimientos mínimos diarios por persona son, según indicaciones de FAO/OMS: 2.318 calorías y 42 gramos de proteínas.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

10. INGRESOS

- a) Tomando como base los valores promedio adoptados por A. Torche, con base en distintos estudios, para el costo de la canasta mínima de alimentos en 1985 (1), se obtiene para 1989 los niveles de ingreso mínimo per cápita para superar las situaciones de indigencia y de pobreza:

	<u>Indigencia</u>	<u>Pobreza (*)</u>
- Ingreso promedio urbano	\$ 5.439	\$ 10.864
- Ingreso promedio rural	\$ 4.173	\$ 8.346
- Ingreso promedio país	\$ 5.234	\$ 10.468

(*) Se ha asumido el criterio generalizado que aproxima el ingreso requerido para satisfacer el conjunto de necesidades básicas, además de alimentación, al doble del costo de la canasta mínima.

- b) Dado que los hogares en el medio rural presentan un promedio aproximado de 5 personas por hogar, el costo de la canasta mínima para la familia rural llegaría a \$ 20.865 y el nivel de pobreza se situaría en \$ 41.730; cifra que se ajusta a nuestro juicio a las observaciones y consultas efectuadas en campo. Por diversos autores, durante 1989.
- c) La Encuesta Nacional de Empleo realizada por INE para el IV trimestre de 1988, muestra que los cinco primeros deciles de población más pobre, tienen ingresos inferiores en promedio a \$ 41.470 (de 1988) y el cuarto decil apenas alcanza en promedio a \$ 34.860; lo cual significa que aún actualizado a 1989, apenas se acercaría al ingreso del nivel de pobreza. Por otra parte, el primer decil y parte del segundo, no llegan a satisfacer el nivel de indigencia.
- d) Rodríguez estimaba en 1985, que más del 55% de las familias rurales se situaría bajo la línea de pobreza. De igual manera indicaba que el 85% de los hogares rurales se ubica en los cinco deciles de ingresos más bajos.
- e) La encuesta de ingresos realizada por ILADES en 1983, mostraba que un 27% de los hogares urbanos y un 55% de los rurales se encontraban en situación de pobreza.
- f) Las tasas de analfabetismo y deserción escolar, de mortalidad general e infantil, de desnutrición, de carencia de servicios de agua potable, electricidad y comunicaciones, son notoriamente más altas en las comunidades rurales que en las urbanas.

 (1) A. Torche: "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas" en Desarrollo Económico en Democracia. U. Católica, Santiago, 1987.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BENGOA, J. "El campesinado chileno después de la Reforma Agraria". Ediciones SUR, Colección Estudios Sociales, Santiago, Chile, 1984.
- CAMPAÑA, P. "Participación Comunitaria y Salud Rural en Chile". En. "Salud Rural", GIA, Santiago, Chile. Julio 1988, p. 40 a 51.
- COX, M., NIÑO DE ZEPEDA, A., ROJAS, A. "Política Agraria en Chile: del crecimiento excluyente al desarrollo equivativo". Ediciones CEDRA, Santiago, Chile, 1989.
- CRUZ, M. E. "Cambio agrario y su incidencia en la problemática de la vivienda rural en Chile". En. "Poblamiento y Vivienda rural", GIA, Diciembre 1987, Santiago Chile.
- DIVISION ESTUDIOS Y PRESUPUESTO, MINISTERIO DE AGRICULTURA DE CHILE: "Informa sobre el Desarrollo Rural, 1990", Septiembre 1990.
- ECHENIQUE, J. ROLANDO, N.: "La Pequeña Agricultura". AGRARIA, Santiago, Chile, 1989.
- GAJARDO, M., ANDRACA, A.M.: "Educación básica en el medio rural: rendimiento del sistema y funcionamiento de la escuela". En. "Educación Rural Básica". GIA, Santiago, Chile, Mayo 1988 p. 47 a 59.
- GOMEZ, S. ECHENIQUE, J. "Las dos caras de la modernización". FLACSO - AGRARIA, Santiago, Chile, 1988.
- GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS, GIA: Informes de Coyuntura para las Regiones V, VI, VII, VIII, IX, Región Metropolitana, Mayo 1989. Santiago, Chile.
- LUEBERT, E. "La vivienda en Chile: dimensión de las carencias en el sector urbano y rural". En.: "Poblamiento y vivienda rural". GIA, Santiago, Chile, Diciembre 1987.
- MARTNER, G.D. "El Hambre en Chile: un estudio de la economía agroalimentaria nacional". GIA - UNRISD, Santiago, Chile, 1989.
- ORTEGA, E. "Transformaciones Agrarias y Campesinado: de la participación a la exclusión". CIEPLAN, Santiago, Chile, 1987.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

A N E X O N o. 2



LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL (1)

(Elementos a considerar en la discusión para el caso de Chile)

Alex Barril G.

Una mirada hacia atrás

Las políticas de desarrollo rural implementadas en América Latina en las últimas cuatro décadas dejaron enseñanzas significativas en término de impactos producidos, las metodologías utilizadas y el desarrollo institucional que implicaron.

Tomando este último aspecto como elemento de análisis, podemos sintetizar algunos comentarios:

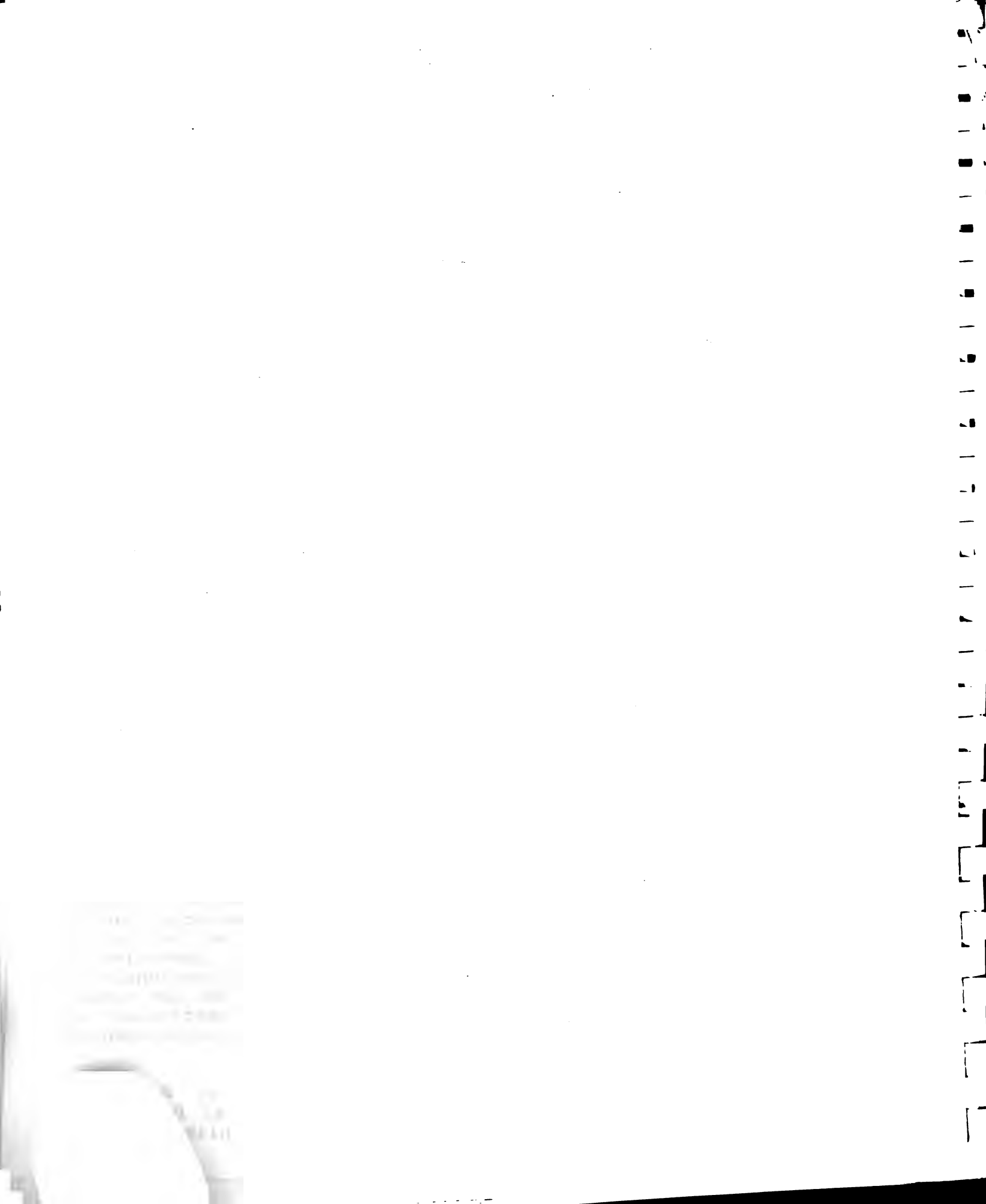
La política de desarrollo de la comunidad que comienza a aplicarse en América Latina en la segunda mitad de la década del 50, tenía como enfoque general el desarrollar la participación de los sectores campesinos involucrados, inculcar la idea de la organización democrática con elección de sus propios líderes para ejecutar acciones identificadas y, finalmente, trataba de generar procesos de extensión de tecnologías hacia las actividades que se habían definido para ejecutar.

Con dominancia extranjera en la provisión de recursos humanos y materiales, se instalaron en los países, en muchos casos en comunidades indígenas, en momentos en que todavía se encontraban en construcción los estados nacionales y sus aparatos institucionales.

Existía fragmentación (o en algunos casos no existían) niveles de desarrollo de las instituciones estatales que permitieran encadenar los procesos locales que se intentaba impulsar desde la acción de base. La intención descentralizadora de las acciones no se integraron, por tanto, a los aparatos nacionales y se debilitaron así las posibilidades de fortalecer metodologías que pudieran consolidar en forma permanente niveles de decisión locales.

Las políticas de reforma agraria y desarrollo rural integrado, se caracterizaron por un notable centralismo en su nivel de decisiones y en las formas institucionales de su aplicación. Las reformas agrarias se aplicaron a través de la creación de entidades nacionales especializadas, que proponían sistemas de organización de las estructuras agrarias, formas de entrega de la tierra, sistemas de organización de los beneficiarios (generalmente cooperativas) que poco tenían que ver con las formas regionales y locales de los grupos involucrados. Por la índole de las tareas políticas a enfrentar aparecía correcta la concentración de acciones en los aparatos nacionales del estado, pero ello acentuó

 (1) Resumen del Documento base preparado para el Seminario Internacional: "Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur". IICA-INDAP. Santiago, Chile, 22-26 de octubre 1990.



un esquema de concentración burocrática que en muchos casos terminó siendo altamente ineficaz y, en los hechos, impidiendo la participación efectiva de los beneficiarios, más allá de las intenciones.

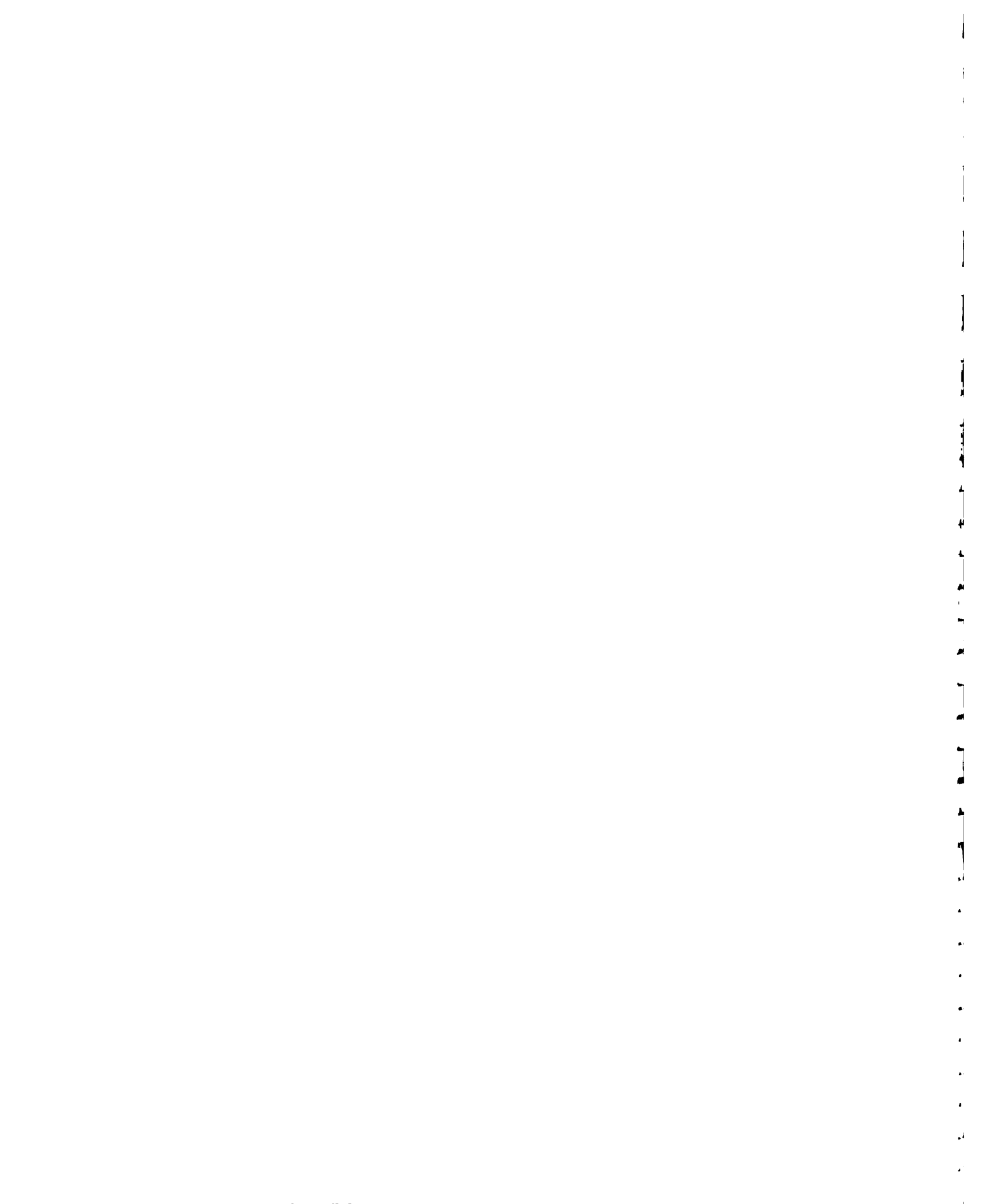
En el caso del desarrollo rural integrado, si bien situaban a nivel de los proyectos el manejo de las acciones, de hecho los grados de centralidad y asimetría se acentuaron por el peso dominante de los organismos financieros y de los técnicos internacionales participantes. En las experiencias iniciales de DRI (Colombia, por ejemplo, a comienzo de los años 70), a pesar de las notables dificultades de estabilización institucional y de falta de recursos, existía una presencia institucional nacional que buscaba sus propios mecanismos de sistematización metodológica, formando técnicos con perspectivas renovadoras y construyendo enfoques multidisciplinarios.

Cuando en los programas y proyectos del DRI irrumpen las grandes entidades crediticias, y los organismos internacionales de asistencia técnica, los procesos institucionales se modifican de manera no uniforme en la región, pero sí con la constante de una concepción centralizadora en términos organizacionales. La propia lógica de elaboración, negociación del financiamiento y puesta en marcha de los proyectos, reforzaba la centralización operativa y la absorción de los técnicos nacionales de mayor nivel en estas actividades. Despegados de las zonas de los proyectos, debiendo rendir cuentas hacia "arriba" y no frente a los beneficiarios, se estructuraron diversas cadenas de concentración del poder decisonal y operativo: a un nivel máximo los representantes de los organismos de crédito y consultores de agencias internacionales, muy cercanos a ellos los técnicos nacionales encargados de los procesos de elaboración y administración, más abajo los miembros de las unidades ejecutoras a nivel de terreno y los técnicos que trabajan directamente con los campesinos. Las organizaciones campesinas participaban sólo formalmente en los proyectos, dada la estructura metodológica y la estructura institucional de éstos (Barsky, O., 1990).

La Institucionalidad para el Desarrollo Rural en América Latina

Los países de la región presentan, obviamente, situaciones muy diferentes en relación a sistemas nacionales para el desarrollo rural. En países como Uruguay y Argentina, históricamente se ha asignado poca importancia al problema, dado el peso, en lo agrario, de actores sociales con mayores recursos. En Bolivia, el estado nacional ha renunciado explícitamente a involucrarse en el seguimiento orgánico de acciones de desarrollo rural a pesar de la relevancia del sector campesino. La acción de una gran cantidad de ONG (nacionales e internacionales) suplen esa falta. En México y Ecuador, se han mantenido sistemas nacionales que orientan las acciones en el ámbito del desarrollo rural. En Brasil se ha establecido un sistema centralizado en organismos regionales de gran tamaño, sin centralización nacional.

En la situación actual de crisis fiscal de los estados latinoamericanos; de las implicancias de la aplicación de políticas neoliberales que significan una disminución de personal de aparato



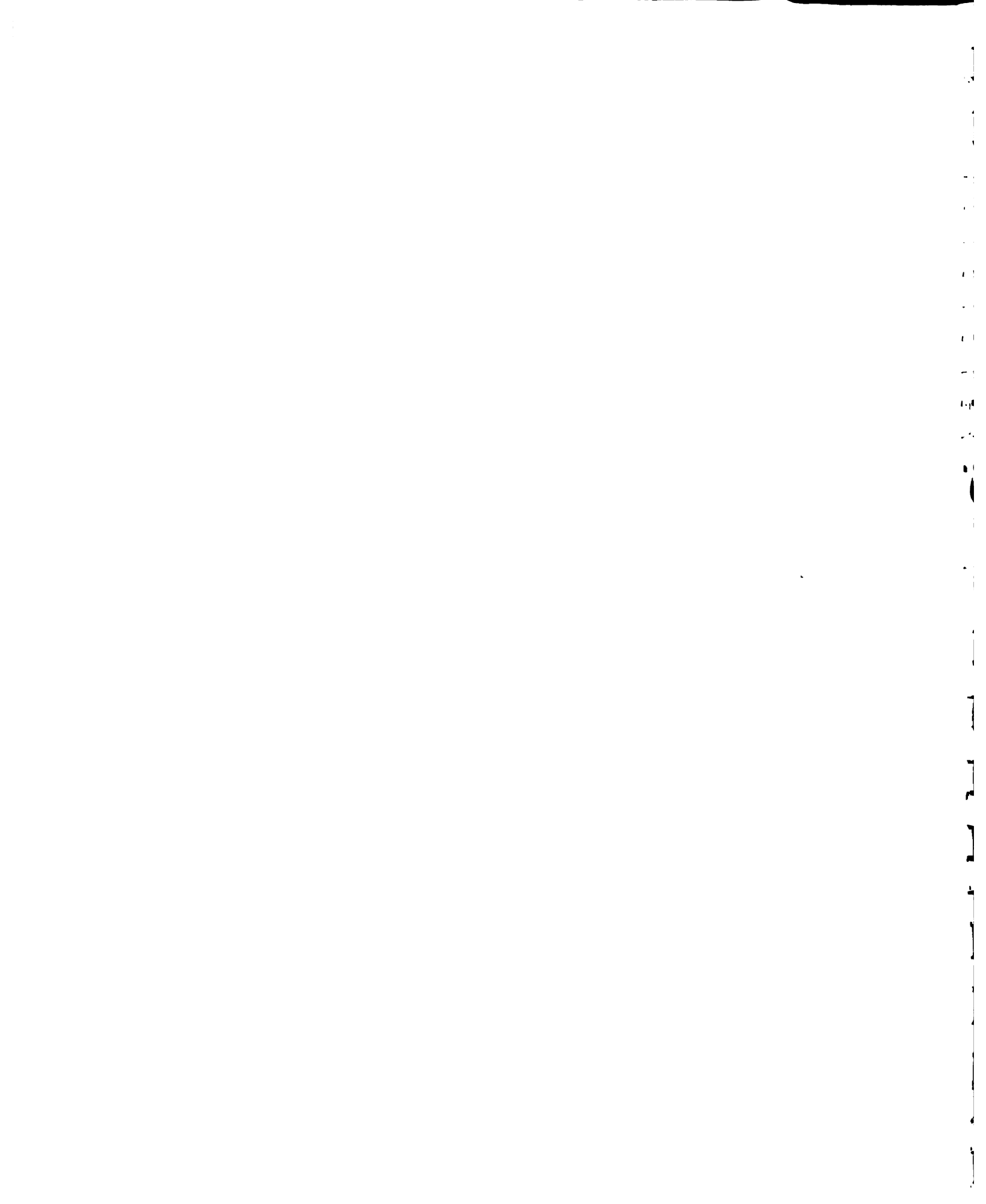
estatal; de las experiencias recogidas de aplicaciones de modelos institucionales en años pasados, aparece clara la alta prioridad que tiene para los países de la región discutir las características de su esquema institucional en relación al desarrollo rural.

En algunos países supondrá introducir un tema que fué postergado en función del peso dominante de regiones de baja presencia campesina, en otros significará redefinir estrategias y formas organizativas a partir de experiencias de ya varias décadas, en algunos se ha comenzado a avanzar en dirección de procesos de descentralización que será necesario afinar en sus concepciones y su aplicación. De cualquier forma el tema hoy día es urgente y, en general, se plantea alrededor de los siguientes aspectos:

- a) La necesidad o no de generar o fortalecer la existencia de una instancia nacional con efectivo respaldo político, financiero e institucional del gobierno central.
- b) La necesidad o no de generar o fortalecer la existencia de sistemas institucionales, locales y regionales, venciendo la dinámica de centralización que existe.
- c) La necesidad o no de reemplazar el concepto tradicional del "proyecto-documento", por líneas programáticas de acción, lo cual implica, no sólo cambios de organización institucional sino además, favorecer la participación y la organización de los sectores involucrados.
- d) La necesidad o no de transformar las acciones de desarrollo rural en parte estable de las políticas estatales, conectándolas con los niveles locales y regionales.
- e) La necesidad de definir con precisión y claridad una política hacia la inserción, participación, complementariedad de las ONG, reconociendo su amplia presencia en todos los países y reconociendo que, pese al reducido impacto de sus acciones en términos de campesinos con los que trabajan, han desarrollado metodologías de intervención mucho más eficaces que las que utilizan los aparatos estatales.
- f) La necesidad o no de discutir seriamente con las agencias internacionales de financiamiento y de asistencia técnica, las formas impulsadas por ellas para la identificación, elaboración, administración y ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural.

Elementos a considerar para la discusión en el caso de Chile

En América Latina, hoy día se postula, no sólo someter a revisión y perfeccionamiento las instituciones del sector público ocupadas del desarrollo agrícola y rural, tanto en sus características estructurales como en sus modalidades de funcionamiento, sino también la necesidad de adecuar su accionar en función del modelo institucional estatal que se ha venido estructurando en todos los países de la región.



Existe hoy, una tendencia a limitar la actividad cuantitativa de las instituciones involucradas en el desarrollo rural, recomendando que algunas actividades que ellas realizaban, sean asumidas por el sector privado, los organismos no gubernamentales de desarrollo rural, las organizaciones sociales o los gobiernos locales. Existen sugerencias de centrar la atención en la funcionalidad y la eficiencia de estas instituciones: funcionalidad en el sentido que los organismos respondan a criterios de buen funcionamiento y no a concepciones ideológicas, eficiencia en relación al gran tamaño que llegó a tener el aparato público agrario que fué, finalmente improductivo, de poco impacto y de pesada carga presupuestaria para el Estado. (FAO - Ibañez, G., 1989).

De otro lado, se ha reconocido la presencia de nuevos actores en el medio rural que en los últimos 10 años han ido demostrando su dinamismo y su eficiencia: los Organismos No Gubernamentales (ONG). A pesar de su heterogeneidad, existe un reconocimiento a que un gran número de ONG son rigurosas en su acción y han logrado sistematizar sus experiencias dando a sus acciones un marco de orientación claro y efectivo, lo que implica necesariamente considerarlas en cualquier nueva institucionalidad que se proponga. (1)

De igual forma, hay experiencias que se resaltan a nivel de organizaciones de base y de municipios que se consideran gérmenes de mecanismos y formas de desarrollar actividades con los sectores del medio rural.

En Chile, desde 1974, se ha observado una clara tendencia a desligar al Estado de responsabilidades frente al sector campesino. Se disminuyó excesivamente el aparato estatal, se privatizó la asistencia técnica, la investigación agropecuaria, se disminuyó el monto destinado a crédito para el sector campesino, etc. El gobierno anterior creó en 1986 una Comisión Interministerial Asesora para el Desarrollo Rural, la cual propuso un plan Nacional de Desarrollo Rural que se oficializó en 1987. Allí se indicó expresamente que no era necesario crear nada nuevo para implementar el plan, sino que la tarea consistía en mejorar la coordinación interministerial para que, aplicando las políticas establecidas, éstas tuvieran un impacto más preciso en el sector rural. Ese plan obedeció más a una intencionalidad de mejoramiento de imagen del régimen militar dada la situación política que se vivía (Plebiscito en 1988), que a una intención sería de realizar acciones de desarrollo rural. Los informes de la Comisión Interministerial que dieron seguimiento al Plan, así lo demuestran: son un recuento cronológico de las acciones realizadas separadamente por cada Ministerio, en el sector rural.

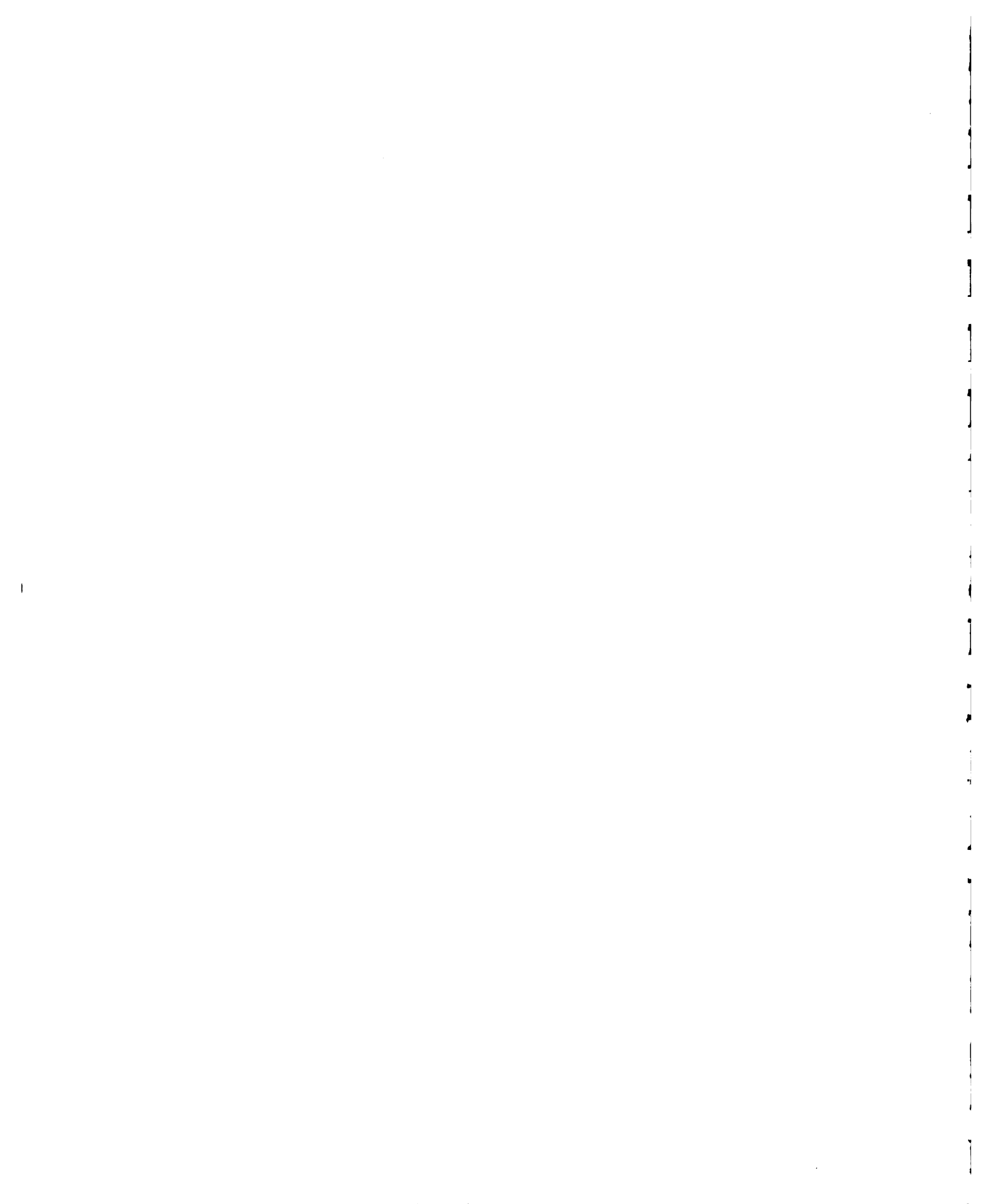
- (1) Se indica también, que existen un gran número de ONG que desarrollan programas discontinuos, heterogéneos y de dudosa utilidad para los sectores son los que trabajan, pero de cualquier forma son un actor que no existía - al menos con la magnitud de hoy- en la década de los 70.



El actual gobierno está operando con el sistema institucional heredado y con un presupuesto menor al de años anteriores, a pesar de los suplementos aprobados. No se ha dado aún una discusión a fondo sobre la institucionalidad actual del sector y su funcionalidad para las políticas que se busca implementar, es una discusión pendiente, pero que se hace indispensable tener en el corto plazo.

A nuestro juicio aparece importante asumir en esa discusión, al menos, las siguientes cuestiones:

1. Las políticas de desarrollo rural requieren de un sistema institucional eficiente y ágil que cuente con un organismo de coordinación y decisión ubicado al más alto nivel político con capacidad para: influir en que las políticas macroeconómicas y sectoriales sean favorables para las acciones de desarrollo rural a emprender; asegurar líneas de trabajo para las microrregiones en las cuales se actuará; promover la coordinación interinstitucional necesaria a nivel local y la participación de la población involucrada; efectuar negociaciones de crédito externo y flujos de desembolso; fortalecer las relaciones con los gobiernos locales y las organizaciones de beneficiarios; responsabilizarse del seguimiento y evaluación de las acciones extrayendo sistemáticamente lecciones de las experiencias ejecutadas.
2. Las políticas de desarrollo rural requieren asumir como objetivos la desconcentración y descentralización del Estado, el fortalecimiento de la democracia y de los sistemas políticos locales y la participación de la población rural. La vinculación con los municipios, el fortalecimiento de éstos apoyándolos para adecuarse de manera que puedan llevar adelante proyectos o acciones, todo lo cual requiere programas específicos de capacitación y asesoría.
3. A nivel local o microrregional deberían formularse los planes de desarrollo microrregional, la contratación de obras y acciones con las instituciones especializadas, adecuarse la delegación de funciones a las ONG y organizaciones campesinas, dar seguimiento y evaluar las acciones emprendidas como parte del sistema de seguimiento y evaluación que existiría a nivel central.
4. Contemplar a nivel microrregional, regional y nacional la participación efectiva y real de los involucrados en el desarrollo rural, tanto los campesinos y sus organizaciones, como los actores sociales que están actuando en ese espacio territorial. Admitir la participación de esas entidades implica admitir soluciones y estrategias no siempre previstas, implica eliminar relaciones de manipulación y paternalistas que suelen establecerse entre funcionarios y beneficiarios, implica respetar los liderazgos naturales de las organizaciones de base y su autonomía.
5. Plantearse la necesidad de reconocer los éxitos de las metodologías de trabajo de las ONG, basados fundamentalmente en la mayor cercanía y permanencia junto a los campesinos involucrados en sus programas, en la estabilidad de las



políticas trazadas, en la búsqueda permanente, rápida y flexible de respuestas específicas a un medio al que se articulan estrechamente, a un fuerte grado de adhesión a los objetivos institucionales trazados. De estas experiencias deben sacarse lecciones.

La coordinación con estas entidades dependerá de cada situación específica, pero no se podrá seguir omitiendo su presencia en las políticas de desarrollo rural.

6. Plantearse que en el ámbito rural, una tarea prioritaria debe ser recrear el espacio de negociación y participación que había conquistado el campesinado con mucho esfuerzo y a través de largos años. Por ello es imprescindible generar un espacio cultural, socioeconómico y político que le permita participar realmente en la planificación y ejecución de las políticas que los afecten.

Reconocer que la estructura económica y social del sector rural se ha complejizado y que aparece cada vez más interrelacionado con las zonas urbanas, por lo que la organización debe mirarse desde una perspectiva más amplia que la solamente productiva o de reivindicación laboral.

En la forma institucional que se adopte para el desarrollo rural, éstos elementos deben considerarse tanto a nivel nacional como microrregional.

Handwritten text along the right edge of the page, possibly bleed-through from the reverse side. The text is mostly illegible but appears to be organized in a list or table format with vertical lines.

A N E X O N o. 3

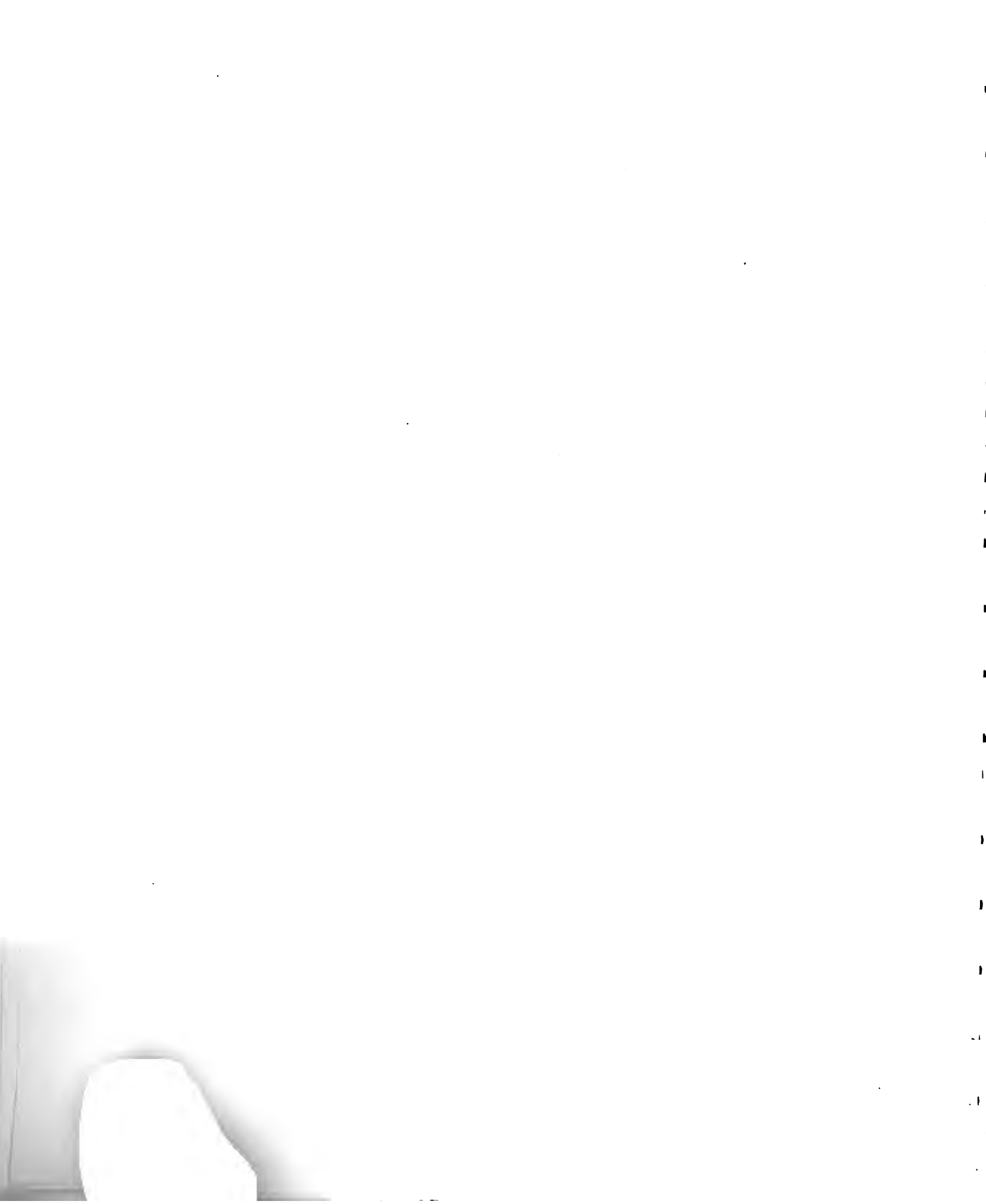


MINISTERIO DE AGRICULTURA

INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

MARCO DE ACCION DE INDAP

OCTUBRE, 1990



I. UN GRAN DESAFIO: RECONSTRUIR LA DEMOCRACIA

Nuestro país vive nuevamente en democracia. Después de muchos años de inestabilidad política y de división, los chilenos enfrentan el gran desafío de reencontrarse como nación. El reencuentro, la estabilidad y el establecimiento de condiciones sociales más justas y equitativas son las condiciones fundamentales para cimentar un orden económico y político, que le permitan a Chile avanzar decididamente en una senda de progreso y desarrollo sostenido.

El Gobierno de la Concertación Democrática presidido por Don Patricio Aylwin Azócar le otorga al Estado un rol destacado en la tarea de promover el desarrollo y la modernización del país. El Gobierno ha tomado la opción de avanzar hacia un desarrollo en el que se garantice la equidad y la plena participación de la comunidad.

Una tarea de esta envergadura no es de responsabilidad exclusiva de los gobernantes. Toda la ciudadanía e instituciones del país deben saber asumir y compatibilizar responsablemente el compromiso de la libertad y de la participación, con el de garantizar el funcionamiento de un régimen político y económico estable.

En el Estado se encuentra la tarea de formular metas y objetivos de los programas de desarrollo equitativo y de modernización del país, así como también la definición de las estrategias más adecuadas para alcanzarlos. El Estado además, debe asegurar la acción eficaz de las entidades de servicio bajo su competencia, debe identificar nuevas alternativas de acción e inversión pública y privada y debe ser garante que el interés y bien común no se vean amenazados.

La tarea del Estado se complementa con la del sector privado a fin de responder tanto al interés público, como a la necesidad de preservar y dinamizar la iniciativa privada, con criterios de eficiencia y complementación. Es necesario que la sociedad y los agentes privados comprendan y hagan suyos la urgencia que tiene el país de dar soluciones a situaciones de extrema pobreza y subdesarrollo, incompatibles con la pujanza y dinamismo que se observa en determinados sectores. El sector privado está llamado en este sentido a jugar un rol de primera importancia, por cuanto es él a quien se le reconoce la función productora de bienes.

El Gobierno Democrático ha definido como uno de sus objetivos centrales el fomentar la organización de la ciudadanía en sus múltiples expresiones; profesionales, productivas, sindicales, deportivas, culturales y otras. Lo anterior como mecanismo que apunta a fortalecer las instancias de organización local, que promueve una efectiva descentralización del poder y que potencia el desarrollo de la vida comunal y regional.



II. NUESTRA META: EL DESARROLLO DEL SECTOR RURAL

El sector rural constituye un componente insustituible del desarrollo nacional. Tradicionalmente el sector rural estuvo al margen de los grandes esfuerzos de desarrollo del país. La expansión urbana, el énfasis industrial de las estrategias de desarrollo seguidas desde el año 1930 y la modernización de las estructuras e instituciones de la sociedad, determinó un creciente desequilibrio rural-urbano, que terminó por reducir drásticamente la calidad de vida del habitante rural.

Durante los últimos años la situación de pobreza rural que ha afectado históricamente a vastos sectores de su población no fué sustancialmente mitigada. No se observan cambios de consideración ni beneficio alguno de los progresos que se hicieron en el país en materia productiva, social e infraestructural; es más, los contrastes sociales, productivos, ambientales y culturales se han hecho aún más evidentes.

Pequeños agricultores, sean estos del tipo familiar, minifundistas o asalariados, no fueron objetivo de las políticas fiscales del Gobierno Militar. Al haber quedado al margen de todo proceso modernizador, fueron excluidos de la senda del progreso, agravándose la situación socioeconómica a niveles tales, que hoy resulta muy complejo al volverlos a reinsertar a la sociedad y economía nacional.

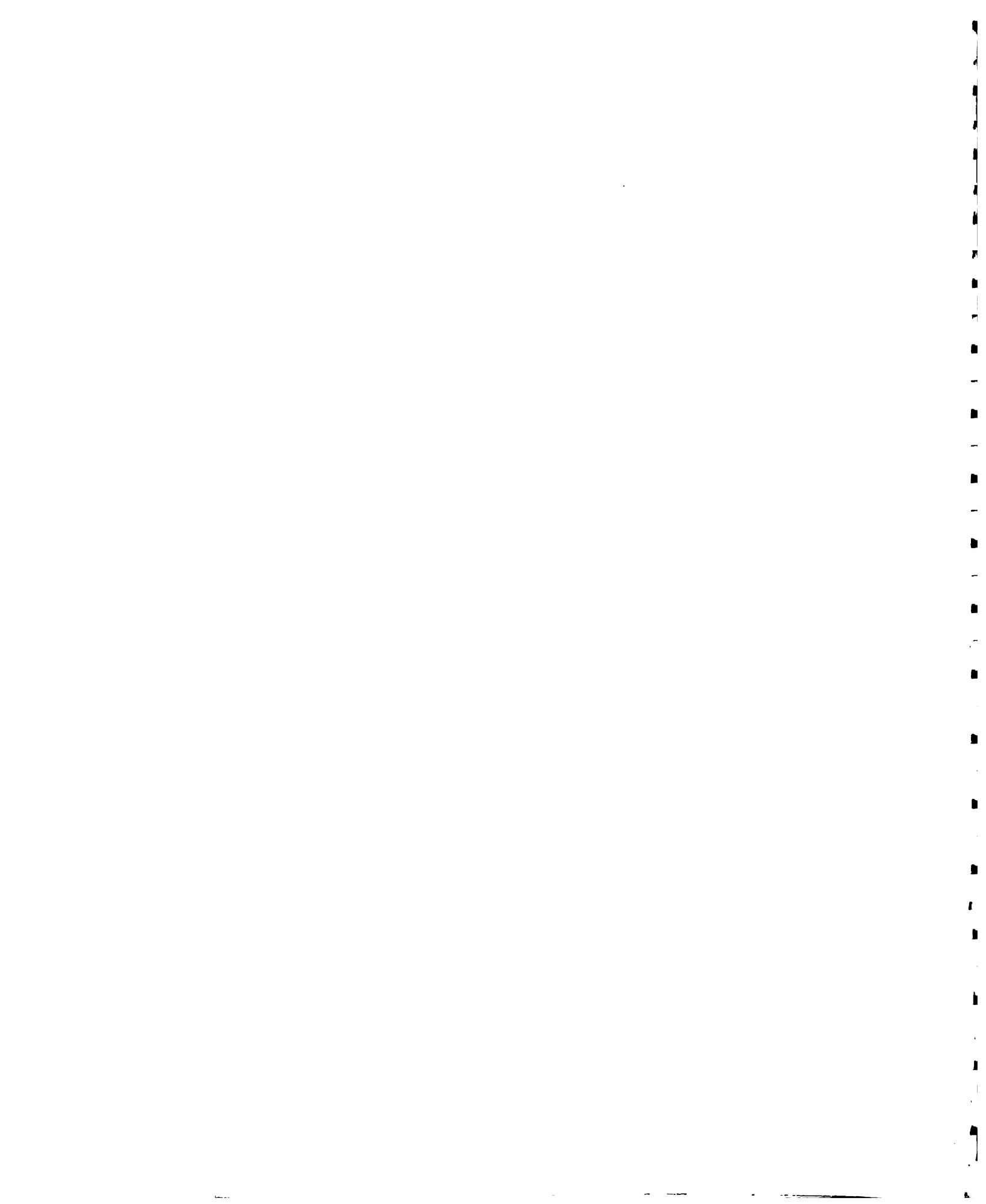
El progreso y desarrollo del sector rural debe darse en un marco de armonía y equidad que haga posible la participación activa de todos los elementos constituyentes de la sociedad rural. Todos los recursos y capacidades existentes en el sector son importantes para el desarrollo del país, debiéndose identificar e idear los mecanismos que permiten utilizarlas a su máximo potencial.

El hombre de trabajo de nuestro campo, la familia campesina en general, debe encontrar condiciones objetivas mínimas que le permitan llevar una vida digna, que garantice su propio progreso y desarrollo como personas, así como también el de sus hijos. Este objetivo es el que hace sustentable: social, económica y políticamente el desarrollo agrícola nacional.

III. SITUACION DEL SECTOR RURAL

En el sector rural es posible constatar hoy día dos realidades muy diferentes. Una, la denominada agricultura comercial-moderna, de alta inversión por hectárea, que utiliza una avanzada tecnología y que se relaciona estrechamente con los mercados nacionales e internacionales. La otra, en relación a la anterior de carácter tradicional, representada por pequeños productores y minifundistas que han permanecido excluidos del proceso modernizador, parcialmente excedentaria y orientada a rubros de consumo popular interno.

De la simple observación de la realidad rural, resulta evidente que el proceso de desarrollo seguido por el sector ha sido



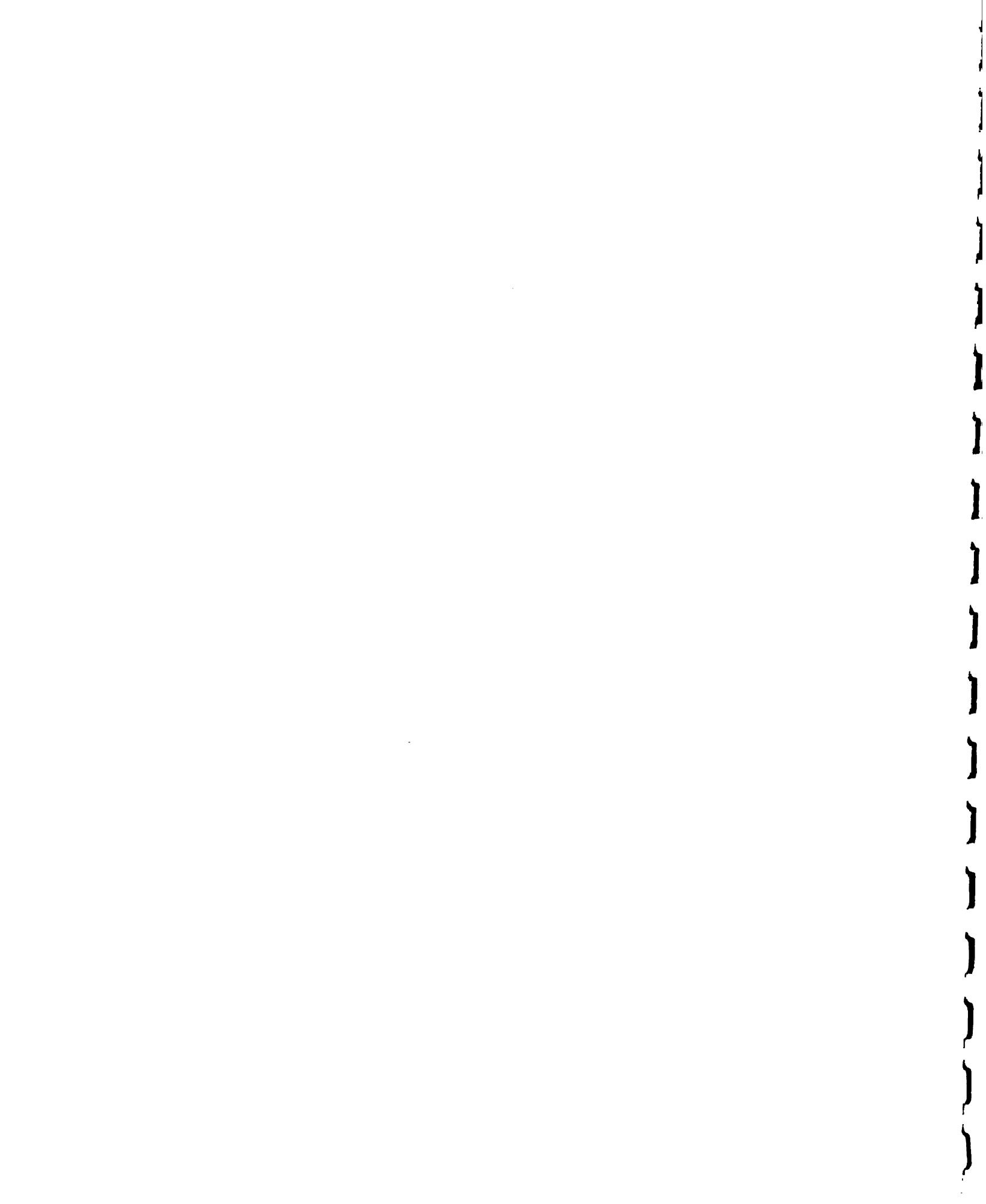
para otros, los más, opciones de pobreza y desarraigamiento creciente.

Se estima en 20.000 los productores que pueden ser asimilados a categorías de agricultura comercial-moderna. Esta cifra debe contrastarse con unos 240.000 productores que constituyen el sector de pequeños propietarios familiares y agricultores minifundistas.

El subsector más dinámico y moderno ha basado su crecimiento en rubros de la hortifruticultura y forestales orientados al mercado externo. Ambos generan prácticamente la totalidad de las exportaciones sectoriales (unos US\$ 1.500 millones al año).

El subsector más tradicional por su parte es una realidad en sí heterogénea, la que es posible caracterizar a través de los siguientes elementos:

- Está constituido por 220 a 240 mil productores con un recurso productivo equivalente al 40% de los suelos de uso agropecuario del país, tanto de riego, como secano.
- Concentra a las dos terceras partes de la población rural, excluido el sector de asalariados permanentes.
- Genera parte importante de la producción nacional de leguminosas secas, cereales, remolacha, papas, maíz y otros cultivos.
- En términos agregados, se estima que su contribución a la generación del Producto Geográfico Bruto Sectorial Agrícola es del orden del 40%.
- Sólo entre un 10 y un 12% de los pequeños agricultores reciben algún tipo de servicio orientado a mejorar sus condiciones productivas.
- La localización agroclimática de parte importante de estos productores determina que el recurso natural disponible tenga un enorme potencial de desarrollo, situación que hoy no se produce dada su estructura de producción.
- La pequeña agricultura se ubica por lo general en "áreas de borde" a los sistemas productivos agro-exportadores, enfrentando una baja dotación de inversión en servicios básicos que hacen muy restrictiva sus posibilidades de desarrollo.
- Según diversas estimaciones, el 55% de la población rural del país queda definida en la categoría de pobreza. Una constatación de lo anterior la constituye el hecho de que los 100 municipios más pobres del país son rurales y concentran más de 85 mil familias de muy escasos recursos.
- Diversas situaciones y circunstancias han determinado que el sector de propietarios minifundistas se encuentre operando en la actualidad ecosistemas muy frágiles e inestables. Esto se demuestra si se analiza la estrecha correlación que se da en algunas regiones, entre incidencia del minifundio y grado de



deterioro ambiental, específicamente tierras erosionadas. Esta situación hace que a las dimensiones sociales y económicas que afectan el desarrollo de la denominada agricultura, se incorpore aquella índole ambiental.

IV. PROGRAMA AGRARIO DE GOBIERNO DEMOCRATICO

El Gobierno Democrático reconoce la significación del sector silvoagropecuario, tanto en su dimensión socio-cultural, como económico-productiva. A este sector se le asigna un rol fundamental en la tarea de la reconstrucción democrática y en el esfuerzo de desarrollo económico y progreso social en el que se encuentran empeñadas las autoridades del Gobierno Democrático. El desarrollo del sector rural es un componente fundamental en la tarea de desarrollo del país.

En lo relativo al sector agrícola, los planteamientos centrales del programa de Gobierno dicen relación fundamentalmente con la consecución de los siguientes objetivos básicos:

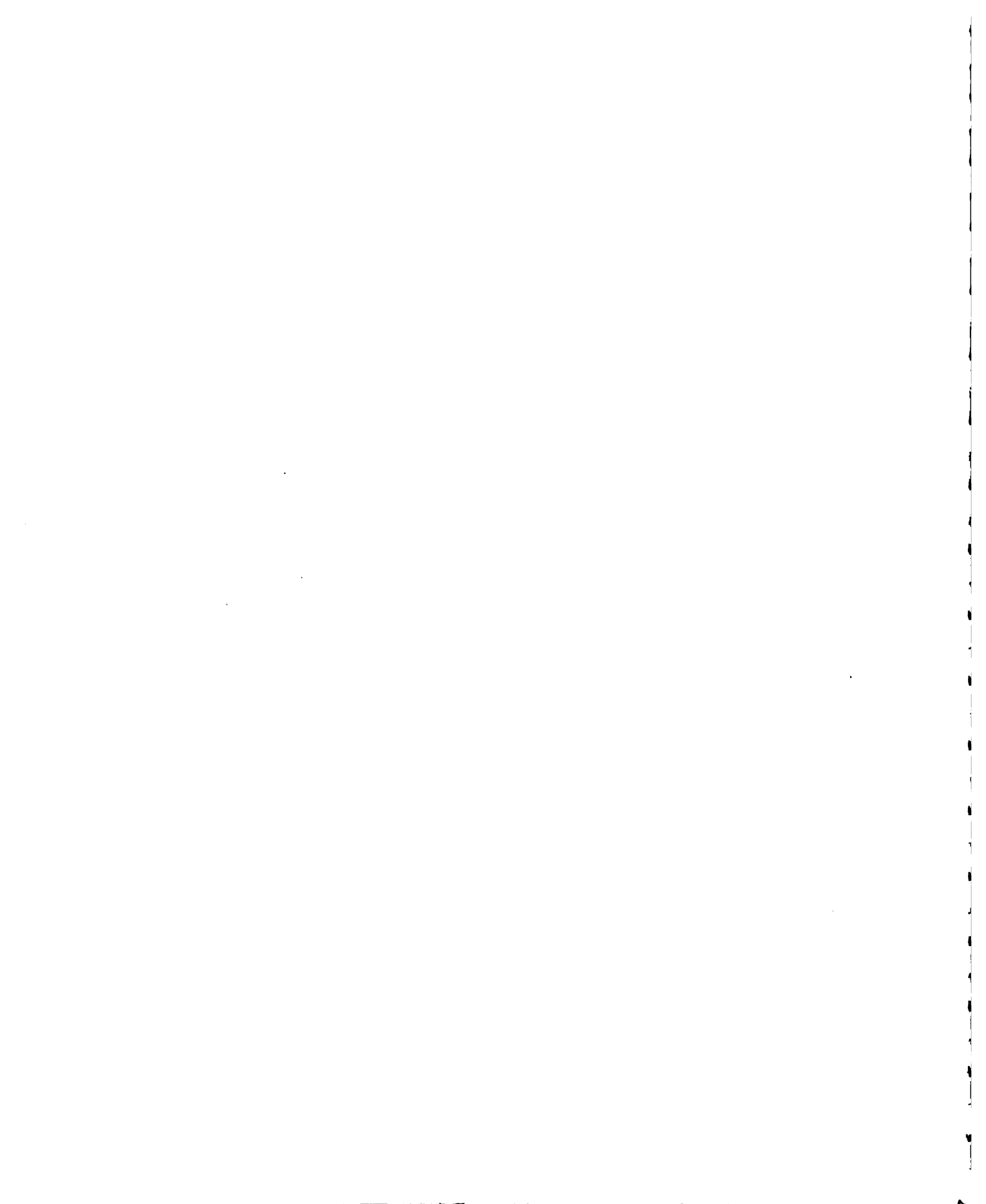
1. Eliminar la extrema pobreza rural;
2. Mantener e incrementar el dinamismo productivo del sector;
3. Mejorar el ingreso y el empleo en el sector campesino;
4. Lograr la participación social y política de las mayorías marginales;
5. Conservar los recursos naturales renovables del país.

Se está implementando una estrategia de desarrollo rural que al tener un carácter equitativo, es capaz de garantizar un crecimiento productivo sostenido, desde el punto de vista ambiental sustentable y en la cual todos los actores de la sociedad rural tienen posibilidades objetivas de participar activamente.

La opción por la promoción del desarrollo rural constituye uno de los pilares fundamentales en los que descansa la política agraria del gobierno. Esta decisión representa la firme voluntad de utilizar el aparato del Estado y la institucionalidad privada en promover el desarrollo de la población rural afectada por situaciones de extrema pobreza y mejorar ostensiblemente la situación económica y tecnológica de los pequeños productores agrícolas.

Las autoridades de Gobierno han manifestado reiteradamente su firme decisión de producir cambios importantes en la situación de pobreza, deterioro ambiental y baja productividad que afecta al sector de pequeños propietarios de la agricultura chilena.

La importancia que el nuevo Gobierno otorga a la denominada pequeña agricultura, o agricultura campesina, no sólo tiene su fundamento en la relevancia social y económica que ella importa. Para las autoridades del actual Gobierno, el modo de producción



familiar constituye un orden estructural agrario deseado, en el que las relaciones hombre-tierra, hombre-trabajo, hombre-recursos naturales y hombre-tecnología, guardan un grado de armonía tal, que hacen posible proyectar el desarrollo futuro del sector.

El plantear el desarrollo de formas de producción familiares no tiene un carácter excluyente y su horizonte es de mediano-largo plazo. En él tienen espacio modos de producción subfamiliares, multifamiliares y obviamente las propias explotaciones parcelarias familiares.

La supervivencia y consolidación de la pequeña agricultura está directamente asociada al incremento en la productividad - vía capacitalización y tecnificación - a la oportuna adecuación de las producciones, a las exigencias de un mercado y a la incorporación de los productores a sistemas eficientes de transformación y comercialización.

El desarrollo de la pequeña agricultura se basa además en las siguientes premisas. a) En primer lugar, corresponde a una opción por el desarrollo humano de los agricultores campesinos a través de la innovación tecnológica y de la capacitación. b) En segundo lugar, apunta a revalorizar al elemento campesino en la sociedad rural y nacional, como mecanismo que garantice una condición de justicia y equidad social. c) Corresponde a una voluntad de enfrentar la problemática conexas al deterioro ambiental como una tarea urgente para la sociedad chilena, y d) Finalmente, apunta a utilizar el enorme potencial productivo que disponen los denominados agricultores campesinos, lo que sin dudas, incidirá en su propio desarrollo y en el de toda la economía nacional.

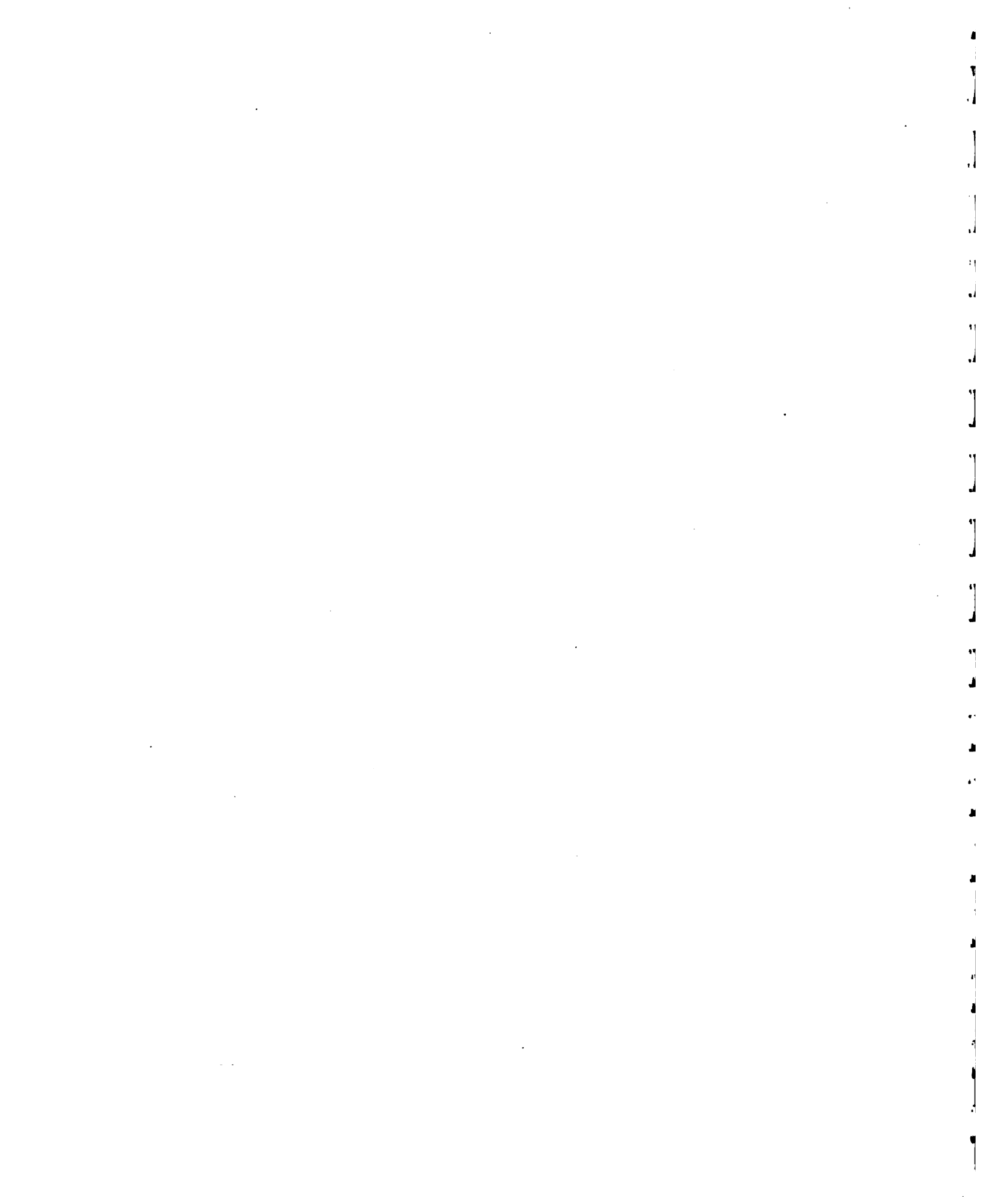
La participación de las comunidades beneficiarias en la formulación, desarrollo y evaluación de las acciones que se desarrollen, la consideración de especificidades regionales y microrregionales en el diseño de los diferentes programas de acción y la utilización de una institucionalidad pública y privada desburocratizada en el trabajo específico, constituyen aspectos centrales complementarios de la tarea de desarrollo rural que inspira a las nuevas autoridades de Gobierno.

Para el actual Gobierno, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, se constituirá en uno de los ejes fundamentales en los que descansará la tarea del desarrollo rural y del establecimiento de condiciones equitativas de crecimiento en el sector agropecuario y forestal.

V. FINALIDAD Y OBJETIVOS DE INDAP

INDAP es un servicio descentralizado dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya finalidad central es promover y apoyar el desarrollo económico, social y cultural de los campesinos productores.

INDAP es la Institución del Estado responsable de apoyar a la familia campesina tanto en sus aspectos productivos, como de gestión empresarial y organizaciones de representatividad. Para ello la tarea de buscar y promover oportunidades de modernización



de la estructura de producción del pequeño agricultor e inducir el desarrollo tecnológico revisten fundamental importancia.

VI. ESTRATEGIA DE INDAP

6.1. El Pequeño Productor: Actor de su propio desarrollo

El esfuerzo tanto individual como colectivo de los Pequeños Agricultores por mejorar día a día sus producciones y sus condiciones de vida es el componente fundamental e insustituible del desarrollo rural.

La acción de INDAP sólo contribuye a potenciar este esfuerzo, mediante el apoyo técnico y crediticio a los productores que realican el cultivo de la tierra, el cuidado de los animales y la producción de alimentos en general.

La pequeña agricultura representa a una forma distinta de producción agrícola, con ventajas y desventajas respecto a la agricultura comercial, que requiere de políticas públicas que reconozcan estas especificidades. De allí la necesidad de un Servicio Público especializado en el apoyo al desarrollo de la agricultura campesina.

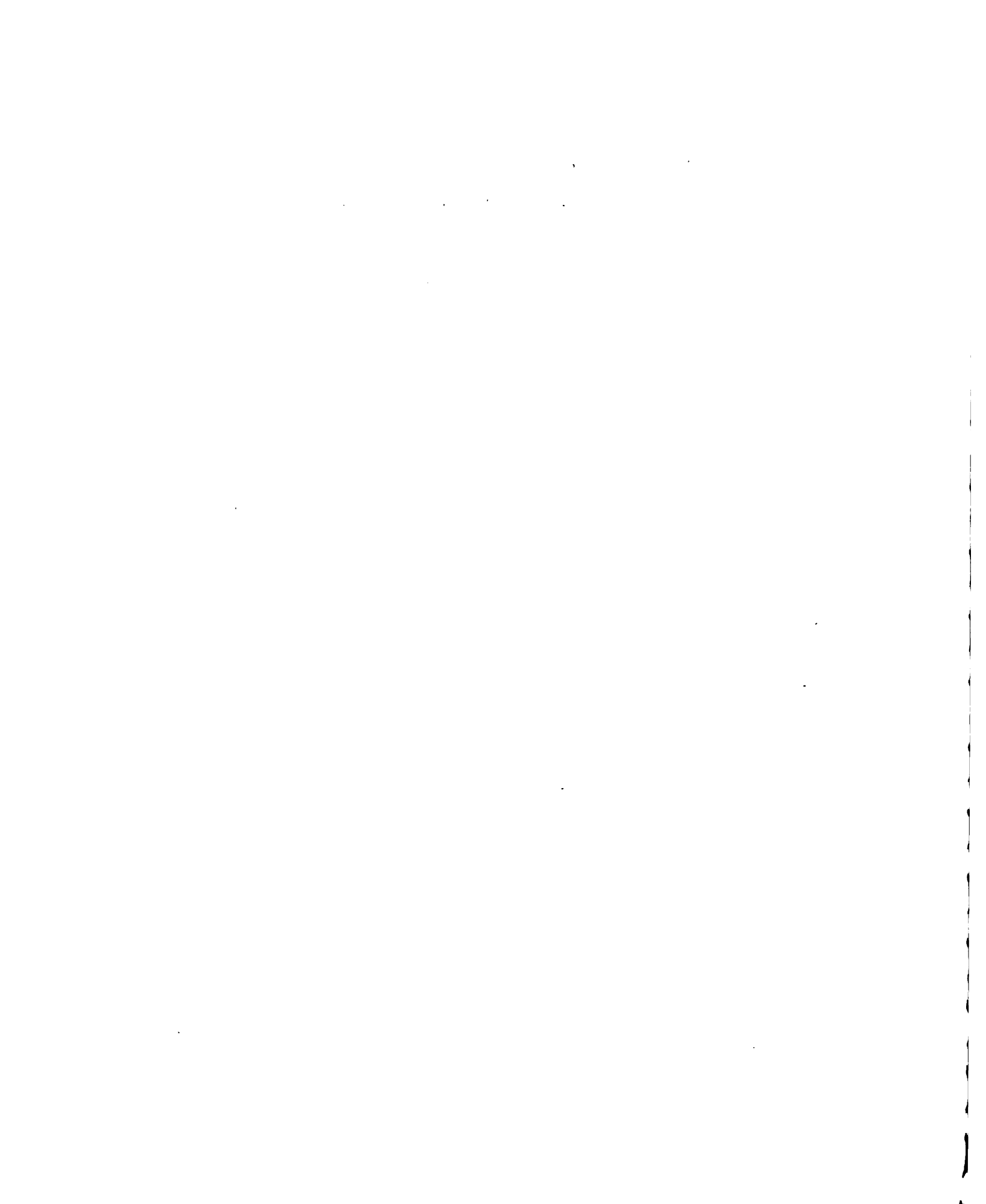
La Estrategia de INDAP es la forma en que sume institucionalmente este desafío e implica algunas definiciones básicas acerca de como abordar esta tarea. Algunas de ellas se comentan en los puntos siguientes.

6.2. La modernización de la agricultura: Un nuevo desafío para desarrollo rural

La promoción del desarrollo de la agricultura campesina en la década del noventa plantea nuevas exigencias al Instituto. Ante una agricultura moderna, tecnificada y estrechamente vinculada a los mercados nacionales y mundiales, el desarrollo de las pequeñas explotaciones reviste una mayor complejidad.

En la última década se han gestado y desarrollado al interior de la agricultura nacional nuevas tendencias, muy dinámicas, decisivas para la actividad sectorial y que se caracterizan por: a) la incorporación de nuevos rubros; b) la integración de los mercados nacionales a las condiciones prevaletientes en el mercado internacional; c) la existencia de nuevos canales de acceso a los mercados; d) una fuerte incidencia en los precios de los procesos de transformación de los productos, y e) la disponibilidad de nuevas tecnologías que incrementan la productividad y que determinan productos y estructuras de producción diferentes y más sofisticadas.

En este contexto, los factores tecnológicos son cada día más importantes. En Chile, el rápido desarrollo tecnológico de la agricultura ocurrido en los últimos diez años, se profundizará en los años venideros. Este factor ha ido determinando la generación de una brecha tecnológica muy desfavorable para la pequeña agricultura. La superación de esta situación se transforma en uno



de los desafíos más importantes para el desarrollo del sector. El desarrollo tecnológico del agricultor campesino constituye una de las vigas maestras sobre las que descansa el programa de desarrollo rural del Gobierno Democrático.

Esta nueva circunstancia del desarrollo de la agricultura implica una alta exigencia profesional al trabajo del Instituto. Se requieren programas muy bien estudiados que incorporen un análisis profesional de todos los aspectos sociales, técnicos y económicos que no sólo incidirán en su consecución, sino que también la creación de instancias que posibiliten su continua revisión y ajuste a las cambiantes condiciones de la técnica y del mercado.

6.3. La Comercialización y la Agroindustria: Otro desafío insoslayable

Muchos de los rubros que han llegado a ser privativos de la agricultura comercial, pueden ser producidos ventajosamente por la agricultura campesina, favoreciendo de esta manera su capitalización y desarrollo. Esto no se ha producido debido principalmente a la inexistencia de canales de comercialización y transformación agroindustrial que favorezcan la producción de estos rubros por los campesinos y que garanticen además, condiciones adecuadas en su comercialización.

La pequeña agricultura requiere formas de contratación y de crédito diferentes a las de los productores comerciales, a la vez que la oferta tecnológica debe guardar relación con la producción a pequeña escala.

Es así como resulta indispensable incorporar el trabajo de INDAP, el estudio y financiamiento de proyectos agroindustriales y de comercialización, de modo de asumir no sólo los problemas del mejoramiento productivo a nivel predial, sino que también las condiciones externas que posibilitan que esos mejoramientos productivos se traduzcan en más altos niveles de ingreso para los productores.

El rol de la organización de los pequeños productores juega un papel decisivo. El abordar este aspecto, fundamental para cualquier estrategia de desarrollo agrícola, exige de un cambio de actitud de campesinos, empresa privada y funcionarios públicos y de O.N.G.. La base de las relaciones e interacciones deben basarse en la confianza y en el bienestar de la comunidad en la que dichos campesinos se insertan.

6.4. Una necesidad urgente: La Organización Campesina

Los pequeños agricultores, a pesar de constituir un grupo tan numeroso, no tienen organizaciones de representación suficientemente fuertes como para trascender adecuadamente a la opinión pública. Esta situación es de la mayor importancia, por cuanto difícilmente se solucionarán los problemas que los afectan si ellos mismos no participan en su discusión, análisis y en la elaboración de proposiciones de políticas públicas: Crédito, Riego, Comercialización, Inversión e Investigación, entre otras.



El acceso a los mercados, a la inversión y a la tecnología de las empresas agrícolas están estrechamente relacionadas con el tamaño y el nivel de actividad de los agentes económicos. Los costos de las inversiones y del manejo de la información son imposibles de financiar para pequeños productores individuales atomizados y descoordinados.

En consecuencia, un desafío fundamental para la pequeña agricultura es el poder constituir una amplia gama de organizaciones económicas a distintos niveles: Cooperativas de Base, Asociaciones para la Comercialización, Empresas Agroindustriales bajo diversos regímenes jurídicos y otras formas asociativas grupales, que permitan resolver problemas específicos tales como uso de maquinaria o el acopio de la producción, selección y embalaje, manejo de información de mercado, acceso al crédito, a los mercados de insumos y productos y otros.

Es por estas razones que un componente fundamental de las políticas institucionales será la de facilitar los procesos de organizaciones de los pequeños agricultores y se manifestará en las diferentes acciones que desplegará el Instituto en sus distintos niveles.

6.5. El trabajo institucional: Las exigencias de un enfoque integral.

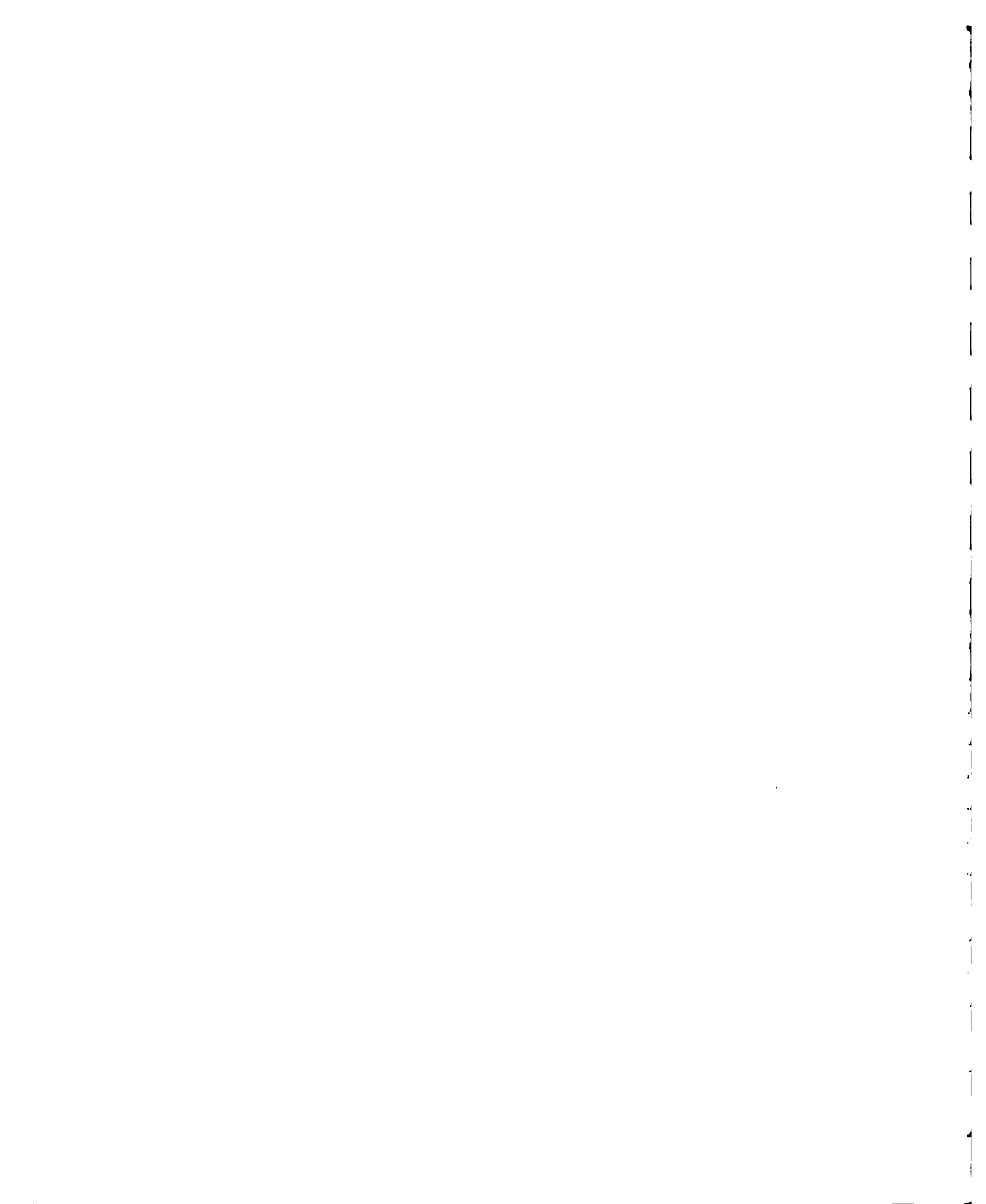
La acción de INDAP requiere asumir conjuntamente todos los aspectos señalados precedentemente, ya que se encuentran estrechamente interrelacionados.

En forma paulatina será necesario ir estableciendo a nivel de microrregión, área y comunidad una estrategia de desarrollo para la pequeña agricultura, técnicamente bien justificada, económicamente eficiente, socialmente aceptable y ambientalmente sustentable, que incorpore en forma coherente diferentes instrumentos, entre los que se incluyen obviamente, aquellos que están en el ámbito de competencia de INDAP.

No se trata de una estrategia establecida de una vez y para siempre; muy por el contrario, los programas que se implementen requieren de una permanente reflexión, orientada a asumir los cambios que cotidianamente enfrenta el desarrollo de la agricultura, a fin de ajustar las estrategias y las metas a los cambios que ocurren en los mercados, en los precios, en la tecnología y en las instituciones.

El objeto de la acción de INDAP es el apoyo al proceso de desarrollo de la agricultura campesina. No entendemos este proceso como la sumatoria de estrategias individuales, por el contrario, es un proceso armónico que requiere de la conjugación de diferentes instrumentos de política agraria y que incorpora la participación activa de todos los pequeños agricultores que trabajan familiarmente la tierra.

Los principales aspectos señalados precedentemente requieren afrontarse precisamente a través de estrategias territoriales que



incorporen potencialmente a todos los productores campesinos de una región: es el caso de la organización, la comercialización, la agroindustria, la inversión y muchos aspectos del desarrollo tecnológico.

Esta orientación general no es contradictoria con la prioridad en el crecimiento en la atención a los sectores más pobres, estos sectores son aquellos en que INDAP concentrará la atención directa en los próximos años.

VII. LINEAS DE ACCION DE INDAP

7.1. Ambito de Acción de INDAP

La acción de INDAP estará orientada fundamentalmente a atender a una amplia gama de habitantes del Sector Rural caracterizados por desarrollar una pequeña agricultura campesina.

Esta pequeña agricultura está constituida por los campesinos y sus familias y las organizaciones campesinas a las cuales ellos pertenecen.

La agricultura campesina es en sí una realidad muy heterogénea, que va desde medieros y tenedores precarios a explotaciones familiares modernas y tecnificadas. En general, se caracterizan por realizar una explotación directa de la tierra, preferentemente a través de mano de obra familiar, utilizan un recurso natural que se ubica en un porcentaje significativo en ecosistemas frágiles, su nivel de aplicación de las tecnologías denominadas modernas es discreto, orientan su producción en parte al autoconsumo y a los mercados nacionales, en cantidades que se relacionan estrechamente con el tamaño parcelario, grado de capitalización y evaluación del riego e incertidumbre.

El conocer las especificidades regionales en las que se desenvuelve la producción de la agricultura campesina, las funciones objetivos que persiguen sus diferentes integrantes, las restricciones estructurales e institucionales a las que se enfrentan los productores campesinos constituyen sin lugar a dudas un aspecto de fundamental importancia para garantizar el éxito de la acción institucional de INDAP.

7.2. Lineas de Acción

7.2.1. Modernización Tecnológica

Esta línea de acción estará orientada en dos sentidos:

- a) Capacitar al productor y su familia en todo lo relacionado con la incorporación de nuevas tecnologías adecuadas a su sistema productivo; mejorar su capacitación en la gestión de sus recursos y finalmente a tener muy claras las conveniencias de estar incorporado a una organización que le preste los servicios complementarios para conseguir un valor agregado a su producción primaria.



- b) Asesorar a las Organizaciones Campesinas en mejorar técnicamente las actividades productivas y comerciales desarrolladas y conseguir un nivel de gestión de la organización que asegure un manejo de los recursos disponibles y permita una adecuada prestación de servicios a sus asociados.

7.2.2. Asistencia Financiera

Esta línea de acción estará orientada a complementar las acciones desarrolladas a través de la modernización tecnológica y se focalizará a atender tanto al productor y su familia, como apoyar a las organizaciones a las cuales ellos pertenecen:

- a) Financiamiento al productor, dependiendo de la actividad que pretenda desarrollar, podrá optar a créditos de producción anual o créditos de capitalización a más de un año plazo. Teniendo en consideración, la calidad del recurso suelo que el productor dispone, es especialmente importante el que pueda optar al crédito de enlace, para tener acceso a los Subsidios de Riego y Forestación.

Para el grupo familiar, se podrá acceder a crédito de fomento a la artesanía y créditos de enlace para la vivienda campesina, para postular al Subsidio Habitacional Rural.

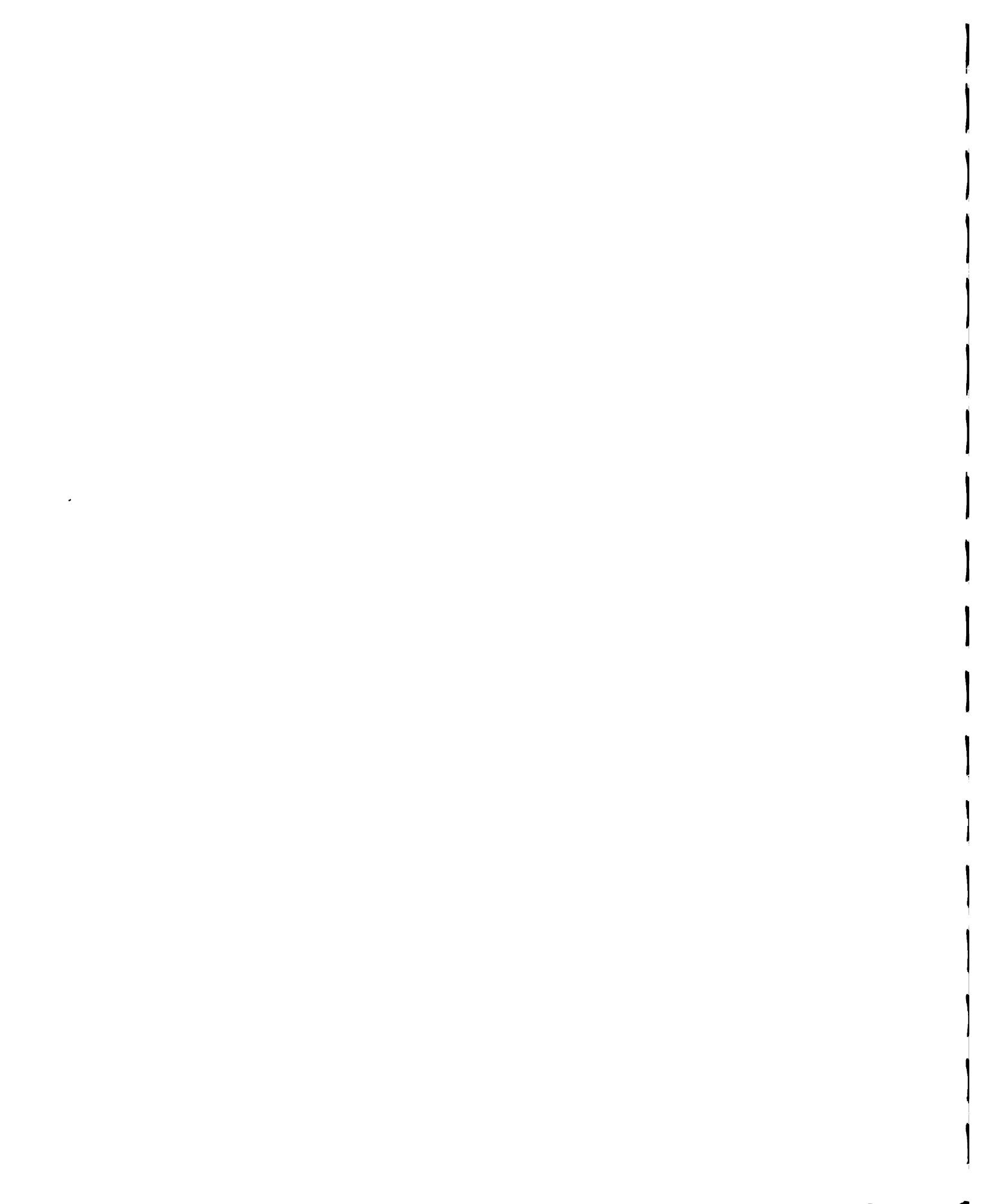
- b) Financiamiento a las organizaciones, para la implementación de proyectos de presupuesto de caja para la operación anual (capital de operación, acopio, selección, procesamiento y comercialización de productos); proyectos de inversión para el establecimiento, ampliación y/o tecnificación de Agroindustrias; para mejorar la infraestructura y equipamiento de la organización y para desarrollar proyectos de riego extraprediales y que tengan acceso al Subsidio de Riego correspondiente.

7.2.3. Desarrollo Rural

Esta línea de acción estará orientada a la elaboración de una estrategia de desarrollo para el sector campesino, en sus diferentes niveles, Area, Región y Nacional.

A establecer una adecuada coordinación de los Programas de las Instituciones Públicas para el sector rural, a través del funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva ejercida por el Director Nacional de INDAP en la Comisión Nacional de Desarrollo Rural.

Construir nuevas cooperativas campesinas, a través de la realización de los estudios de factibilidad y la tramitación de los Decretos del Ministerio de Agricultura que les otorgan personalidad jurídica.



El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 29 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y bienestar rural.


Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una extendida presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Sanidad Vegetal y Salud Animal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Apoquindo N° 4431, Santiago, Chile. Dirección Postal: Casilla 244, Correo 34, Tels.: 485363, 2283003.
Cable: IICA, Telex: 240644 IICACL. Correo Electrónico: 2130. FAX: 2283003.