



ODEPA

OFICINA DE ESTUDIOS
Y POLITICAS AGRARIAS
MINISTERIO DE AGRICULTURA

IICA



**POLITICAS DE MODERNIZACION Y
RECONVERSION DE LA PEQUEÑA
AGRICULTURA TRADICIONAL CHILENA**

Octavio Sotomayor

Primera Edición

antiago de Chile, Febrero 1994

**SINTESIS DEL DEBATE REALIZADO EN EL TALLER
"MODERNIZACION Y RECONVERSION DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA",
ORGANIZADO POR IICA-ODEPA, SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1993**

SINTESIS DEL DEBATE REALIZADO EN EL TALLER "MODERNIZACION Y RECONVERSION DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA", ORGANIZADO POR IICA-ODEPA, SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1993.

**POLITICAS DE MODERNIZACION Y RECONVERSION
DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA TRADICIONAL CHILENA**

**OCTAVIO SOTOMAYOR E.
Santiago, enero 1993**



Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura de Chile
ODEPA

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IICA

Las ideas y planteamientos contenidos en este documento
son propios del autor y no representan necesariamente el criterio de
ODEPA ni del IICA

Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones
de Eventos Técnicos
ISSN - 0253-4746
A4/CL-94-02

Santiago, Chile
Primera Edición · febrero de 1994

17 CA
PRET-A4-
CL-02
1994

PROLOGO

El presente documento es un resultado del Taller que el IICA y ODEPA realizaron en los meses de septiembre y octubre del presente año sobre el tema: "Políticas de Modernización y Reconversión de la Pequeña Agricultura Tradicional en Chile". El objetivo de este Taller respondió a una triple necesidad:

i) disponer de un diagnóstico acerca del impacto competitivo que están generando las importaciones sobre la agricultura tradicional y especialmente en su segmento más vulnerable: la pequeña agricultura, así como acerca de la intensidad y perspectivas de las tendencias transformadoras que están afectando a este sector en lo estructural.

ii) hacer un balance de las políticas que se han aplicado en este sector durante el actual gobierno y de sus impactos, especialmente, en materia de modernización y reconversión de la pequeña agricultura más viable como también de aquel campesinado más pobre, con acceso precario a los recursos productivos.

iii) sistematizar percepciones y opiniones, plasmándolas en un documento de base, acerca de aspectos políticos y operativo-conceptuales así como institucionales que podrían estar contribuyendo a un ajuste conceptual e instrumental de la política y de sus objetivos en el próximo período de gobierno.

Con este fin se reunieron 30 especialistas sobre el tema que ocupan cargos institucionales claves en materia de definición y ejecución de estas políticas, tratándose especialmente de personeros de la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, de ODEPA, INDAP, CONAF, INIA, Comisión Especial de Pueblos Indígenas, Ministerio de Planificación, Ministerio de Economía, IICA, FAO, CEPAL y de algunas ONG y Universidades. Los asistentes realizaron valiosos aportes los que se circunscribieron a las interrogantes planteadas en torno a cuatro módulos temáticos.

En el primer módulo, referido a "Política macroeconómica y política sectorial", se buscó dilucidar cuán lejos puede llegar una política de fomento considerando el marco restrictivo externo que le fija su subordinación a la preservación de los equilibrios macroeconómicos. Los escenarios posibles de comercio post negociaciones GATT en qué medida tornan realista la posibilidad de mantener a la agricultura tradicional en producción. La opción de que el país se abastezca con importaciones baratas, subsidiadas en qué medida significa renunciar a objetivos estratégicos de autoabastecimiento de granos básicos. Dentro de cuáles rangos podría concebirse un índice óptimo de autoabastecimiento y a partir de qué niveles mínimos de eficiencia. Hasta qué punto políticas estabilizadoras y reguladoras de precios podrían convertirse en instrumentos activos para sostener o proteger la rentabilidad de cultivos amenazados por la competencia externa. Constituye o no un objetivo político y social del modelo preservar un sector de pequeña agricultura asociado a la preservación, modernización

y/o reconversión de los cultivos tradicionales. Es plausible asumir que este objetivo podría ser compatible con los diferenciales de ingresos campo ciudad y la tendencia a una escasez estructural de mano de obra que estaría perfilando el persistente crecimiento económico del país. El mero crecimiento económico puede, ya no sólo paliar sino que resolver el problema de pobreza rural. En qué medida un mayor diálogo interinstitucional entre macroeconomistas y agraristas puede coadyuvar a sintonizar más finamente políticas que junto con preservar la pequeña agricultura sea capaz de transformarla y modernizarla.

El segundo módulo se concentró en el tema "El desafío de la reconversión agrícola: potencialidades regionales y áreas de especialización productiva". Junto con dilucidar conceptualmente la relación entre modernización y reconversión productiva, cómo debería proyectarse una política de fomento de la pequeña agricultura tradicional atendiendo a su diferenciación regional y potencialidades agroecológicas. Cómo priorizar regionalmente la intervención de una política de fomento a la pequeña agricultura, con qué grado de concertación de acciones y de concentración de recursos, para lograr objetivos a qué plazo y con qué cobertura de beneficiarios. Cuáles son los ritmos con los que es factible aplicar una política de modernización de cultivos preexistentes o cuáles son los plazos en que es dable esperar el cumplimiento de los objetivos cuando se trata de políticas más o menos forzadas de reconversión productiva. Cuál es la capacidad de los pequeños productores para absorber estas políticas, especialmente en cuanto a capacidad empresarial. La reconversión o readecuación de los sistemas de producción prevalecientes qué tipo de coordinación instrumental e institucional demanda, atendiendo a la realidad institucional y productiva de cada región agroecológica. Cómo balancear una política global hacia la pequeña agricultura de modo de junto con dar respuesta al problema de la pobreza rural se potencie el desarrollo de aquellos pequeños productores con mayores potencialidades productivas y empresariales. En definitiva, cuál es el concepto de mundo rural y de ruralidad que debería promoverse asumiendo la alta heterogeneidad no sólo estructural sino también agroecológico regional de la producción campesina.

El tercer tema trató acerca de las "Políticas de desarrollo para impulsar al sector de pequeña agricultura empresarial: grupos objetivo, instrumentos y metas". Cuál es la cobertura de beneficiarios posibles de estas políticas. Cuántos son y dónde se localizan y con qué grado de concentración o dispersión. Como se ha propuesto la política apoyar el acceso del pequeño productor a los mercados de la tecnología, del crédito y a la comercialización. Con qué cobertura y eficacia. Qué nuevos conceptos se están abriendo paso en el fomento de este tipo de productores; qué nuevos modelos institucionales e instrumentales serían diseñables y para lograr cuáles objetivos, con qué cobertura y a qué plazos. En general, cuál es la capacidad institucional disponible para abordar y con qué alcance y cobertura una política de este tipo. En qué medida avances significativos en este terreno pueden depender, más o menos, de la mera

coordinación de recursos institucionales existentes o de la movilización de recursos financieros públicos adicionales.

Finalmente, el cuarto módulo temático versó sobre "Políticas de desarrollo para enfrentar la pobreza rural: grupos objetivo, instrumentos y metas". Los procesos de fragmentación en la tenencia de la tierra, la pérdida de fertilidad y/o la erosión de los suelos, así como los problemas de ineficiencia productiva, rentabilidad y de comercialización constituyen algunas de las principales causas que están en la base de la pobreza rural. Cuál es la capacidad de la acción estatal para trascender el actual ámbito de políticas sociales que buscan paliar la pobreza rural con programas focalizados de subsidio. Cuál es la salida productiva que se le ofrece a la pobreza rural; sería ésta agrícola o no agrícola. Qué grado de diferenciación de respuestas se le ofrecería a la pobreza rural según las regiones en que se localize. Qué políticas concretas podrían adoptarse para resolver el problema central de la pobreza rural cuál es el acceso a la tierra y al riego. El tema del Fondo de Tierras concitaría suficiente voluntad política como para canalizar recursos financieros relevantes. Cuál sería la cobertura de beneficiarios, en el espacio y el tiempo, que podría esperarse de una política de este tipo. Cómo debiera articularse institucionalmente una política de este tipo con los programas de fomento productivo previstos para la pequeña agricultura empresarial y con los programas sociales. En definitiva, qué concepto de política integral se está proponiendo para la pequeña agricultura tradicional. En qué medida su fomento productivo para lograr su transformación modernizadora no constituye más que el eje en el que se asentaría la propuesta global de una estrategia de desarrollo rural. O, por el contrario, la política hacia la pequeña agricultura sólo es factible concebirla exclusivamente como una política de fomento productivo, en la que el eventual "chorreo" del crecimiento a través del mercado lograría resolver el problema de la pobreza rural.

La posibilidad de responder realmente este cúmulo de interrogantes en un taller como el realizado sería sin duda una pretensión excesiva. El activo debate que hubo sobre las mismas ha sido sin embargo sumamente provechoso. Ha sido una excelente oportunidad para que un grupo de especialistas sobre el tema se reuniesen para hacer un balance sobre lo obrado y sobre los nuevos desafíos que están perfilando en el mundo rural la transición hacia la democracia y el crecimiento económico del país.

La utilidad de este ejercicio de discusión ha sido considerable pues ha permitido sistematizar y encaminar un debate con miras al afinamiento y profundización de una política para la pequeña agricultura en el próximo período de gobierno. Un primer producto de ello es precisamente el documento que aquí se presenta. Este documento en ningún momento se ha propuesto hacer una transcripción del debate realizado, sino que se le ha concebido como un esfuerzo autónomo del mismo -pero, por cierto, estimulado por éste- para hacer un buen balance de los principales problemas que afecta al sector y para obtener una visión de conjunto y sistemática de las políticas

obradas. En este sentido el autor del documento, Octavio Sotomayor, fue incluso más allá de lo debatido en la medida que le imprimió al tema el sesgo de su propia experiencia personal, a la vez que buscó darle sustento a la presentación de los problemas y políticas instrumentales expuestas con un amplio acervo de información empírica. Se estima que el resultado obtenido ha sido muy positivo, pues se ha generado un documento sólido que podrá prestar gran utilidad a quienes están cumpliendo cotidianamente en este campo funciones de formulación o de ejecución de políticas, tanto a nivel nacional como regional.

Cabe advertir que no obstante la autonomía con que se ha elaborado el documento en relación a los argumentos vertidos en la discusión, muchos de éstos han quedado incorporados en el texto, aunque de forma no textual y no siempre con los mismos matices y énfasis con que se formularon. En este sentido, es fundamental reconocer que se trata de un trabajo, en cierto sentido, realizado colectivamente. Por esta razón ODEPA y el IICA hacen presente sus agradecimientos a todos los asistentes de este taller por su colaboración y los aportes realizados. Al respecto especial mención corresponde hacer sobre quienes presentaron ponencias en cada reunión, las que en mayor o menor medida se convirtieron en un valioso material básico para el desarrollo de este documento. Es el caso de Maximiliano Cox, Subsecretario de Agricultura; Oscar Landeretche, asesor del Ministro de Economía; Julio Berdegú, Jefe del Departamento de Desarrollo Agrícola del INDAP; José Bengoa, Director de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI); Claudio Wernli, Director General del INIA y Rodrigo García, Director Regional del INDAP en la VIII Región.

Dadas las características del documento preparado, tal vez resulta oportuno advertir que las posiciones y opiniones en él vertidos no necesariamente expresan el pensamiento o la posición oficial de las instituciones a las que pertenecen cada uno de los participantes ni tampoco la de ODEPA y el IICA, en su calidad de entidades organizadoras.

ODEPA y el IICA, finalmente, junto con reiterar sus agradecimientos a quienes directa o indirectamente brindaron una contribución a la realización de este trabajo, esperan tener la oportunidad de continuar colaborando entre sí, en el futuro próximo, en este tema acerca del afinamiento de una política de modernización y reconversión de la pequeña agricultura tradicional.

Santiago, 11 de febrero de 1994

*Iván Nazif
Director de ODEPA*

*Alfredo Alonso
Representante del IICA en Chile*

**LISTADO DE PARTICIPANTES DEL TALLER SOBRE MODERNIZACION Y
RECONVERSION DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN CHILE**

1. Maximiliano Cox, Subsecretario de Agricultura, Ministerio de Agricultura
2. Iván Nazif, Director Oficina de Planificación Agrícola, Ministerio de Agricultura.
3. Víctor Zúñiga, Subdirector Oficina de Planificación Agrícola, Ministerio de Agricultura.
4. María Elena Cruz, Jefe Departamento Política Agraria, Ministerio de Agricultura
5. Hugo Ortega, Director Nacional, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
6. Juan Moya, Director Nacional, Corporación Nacional Forestal, CONAF
7. Oscar Landereche, Asesor, Ministro de Economía
8. Julio Berdegué, Jefe Depto. Desarrollo Agrícola, INDAP
9. José Antonio Valenzuela, Coordinador del Proyecto INDAP-BIRD
10. Rodrigo García, Director Regional, INDAP VIII Región
11. Claudio Wernli, Director General, INIA
12. Silvia Gálvez, Coordinadora Nacional Programa Transferencia de Tecnología, INIA.
13. Sergio Faiguembaum, INIA
14. Oscar Mac Clure, MIDEPLAN, Jefe Depto. Pequeña Producción
15. Manuel Canales, Miembro del Depto. Desarrollo Sustentable, Ministerio de Agricultura
16. Roy Rogers, Asesor del Subsecretario de Agricultura
17. José Acosta, Asesor del Subsecretario de Agricultura
18. René Martorell, Asesor del Subsecretario de Agricultura
19. Francisco Rojas, Asesor del Subsecretario de Agricultura
20. Jaime Crispi, Gerente General, SURFRUT
21. Jacobo Chatan, Consultor, CEPAL
22. Alejandro Shejtman. Economista FAO
23. Gonzalo Ibañez, Consultor, FAO
24. José Bengoa, Director Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI
25. Alvaro Rojas, Rector, Universidad de Talca
26. Alberto Niño de Zepeda, Especialista en Transferencia de Tecnología, IICA
27. Germán Escobar, Especialista en Desarrollo Rural, IICA
28. Waldo Bustamante, Especialista Regional en Agroindustria, IICA
29. Cristián Sepúlveda, Especialista en Comercio del IICA y Coordinador del Seminario Taller
30. Cecilia Leiva, Directora Grupo de Investigaciones Agrarias, GIA
31. Ximena Quezada, GIA
32. Pedro Segure, GIA
33. Mina Nandar, GIA
34. Sergio Gómez, FLACSO

**POLITICAS DE MODERNIZACION Y RECONVERSION
DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA TRADICIONAL CHILENA**

	Pág.
1. CONDICIONES MACROECONOMICAS Y SITUACION DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL	4
1.1. Los factores externos	4
1.2. Los factores internos	6
2. AGRICULTURA TRADICIONAL Y AGRICULTURA CAMPESINA: MODERNIZACION Y RECONVERSION PRODUCTIVA	8
2.1. Las tendencias sectoriales de largo plazo	8
2.1.1. Los incrementos de productividad	8
2.1.2. Políticas de precio y rentabilidad	10
2.1.3. Los cambios en el uso del suelo: ¿un proceso espontáneo de reconversión?	13
2.2. Mecanismos de diferenciación y competitividad.	15
2.2.1. La diferenciación inter-regional	15
2.2.2. Eliminación de explotaciones campesinas	16
2.3. Las posibilidades de consolidar al sector de pequeña agricultura	19
2.3.1. Agricultores con y sin salida agrícola	19
2.3.2. Los fundamentos para una política de fomento productivo	20
2.3.3. Los límites de los procesos de modernización y reconversión	21
3. LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO.	24
3.1. Una breve reseña histórica: el Programa de Transferencia Tecnológica de INDAP como principal instrumento de política para el sector campesino (1978-1989)	24

3.2.	El nuevo enfoque: el PTT como plataforma para Programas de Desarrollo (1990-1993)	26
3.2.1.	La introducción del concepto de micro-región y el renucleamiento del Programa	27
3.2.2.	Las nuevas Modalidades de funcionamiento del PTT	29
3.2.3.	La focalización de los recursos de transferencia	31
3.3.	Articulación del PTT con el sistema de investigación: el convenio INIA-INDAP y los CATT	35
3.4.	La modernización de las políticas de crédito.	38
3.4.1.	Articulación del Programa de Transferencia y el Programa de Créditos de INDAP	38
3.4.2.	El rol de INDAP y del sistema financiero	42
3.5.	La articulación de las explotaciones con los mercados	43
3.5.1.	La comercialización de productos a través de organizaciones	43
3.5.2.	La articulación de las explotaciones con el sector agroindustrial	45
3.6.	Articulación con otros programas públicos: el riego y la forestación	47
3.6.1.	La integración del sector campesino al programa de pequeñas obras de riego	47
3.6.2.	La integración del sector campesino a los programas de forestación ...	49
4.	POLITICAS E INSTRUMENTOS PARA ENFRENTAR LA POBREZA RURAL	51
4.1.	Las políticas dirigidas hacia este sector: el efecto del empleo y de los subsidios sociales (1975-1993)	51
4.2.	Hacia nuevas políticas complementarias: desarrollo agrícola y desarrollo rural en áreas de minifundio	55
4.2.1.	Fondos de tierra y reagrupamiento de explotaciones	55
4.2.2.	El fomento productivo de rubros que no requieren tierras	57
4.2.3.	El fomento de actividades no agrícolas y la revitalización de los espacios rurales	57

4.3.	La escuela rural	58
4.4.	El municipio y su rol en el desarrollo rural	60
5.	CONCLUSIONES	62
-	<i>Las posibilidades del sector de pequeña agricultura</i>	<i>62</i>
-	<i>Los políticas e instrumentos de apoyo</i>	<i>63</i>
-	<i>La focalización como un problema central:</i>	
	<i>¿programas de desarrollo agrícola o de desarrollo rural?</i>	<i>64</i>
-	<i>El sistema institucional: la coordinación de estos programas</i>	<i>65</i>

POLITICAS DE MODERNIZACION Y RECONVERSION DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA TRADICIONAL CHILENA

1. CONDICIONES MACROECONOMICAS Y SITUACION DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL.

Desde hace algunos años la agricultura chilena está viviendo un proceso de reconversión productiva que es resultado de las modificaciones en las rentabilidades relativas entre los diversos rubros productivos. El suelo tiene usos alternativos y en los últimos años el avance de la hortofruticultura, de la forestación y de la ganadería de carne y leche han significado una importante reestructuración en la utilización de la tierra; como consecuencia de lo anterior, la agricultura dedicada a cultivos básicos ha disminuido su importancia relativa.

La agricultura tradicional, al ser sumamente dependiente de la fluctuación de los precios relativos, ha pasado varias etapas de marcadas transformaciones. A inicios de la década de los ochenta pasó por la crisis de caída en la producción y en la superficie sembrada, debida fundamentalmente a la imposibilidad de competir con las importaciones que ingresaban a precios artificialmente bajos como resultado del tipo de cambio fijo. Posteriormente, luego de un proceso de devaluaciones sucesivas y del aumento de los aranceles, se invirtió la tendencia regresiva y se provocó a mediados de la década un proceso de crecimiento acelerado que llevó a una extendida utilización de los suelos en estos cultivos. Ya a fines de la década pasada y a inicios de ésta, se ha ido tendiendo a una normalización en las fluctuaciones, al punto que actualmente la superficie dedicada a estos cultivos virtualmente se ha mantenido en los últimos años.

Aproximadamente el 30% del total cultivado con rubros tradicionales está en manos de un extenso y diverso sector de pequeña propiedad campesina, que en conjunto con propietarios medianos, conforman el sector más rezagado de la agricultura tradicional. Aquí se agrupan alrededor de 200.000 explotaciones familiares, una parte importante de las cuales se ubica en áreas marginales de baja productividad; existen otros sectores de mayor potencial, pero en general estas explotaciones tienen poco capital y están aún a distancia de la agricultura empresarial especializada en estos rubros. La crisis de la agricultura tradicional está afectando principalmente a este sector social, y lo continuará haciendo de no mediar una implementación eficaz de políticas de modernización y reconversión productiva.

1.1. Los factores externos.

La agricultura mundial experimenta un proceso sostenido de globalización, caracterizado por una competencia cada vez más directa entre regiones agrícolas de diferentes partes del mundo para producir un producto y colocarlo en el mercado. En el marco de esta competencia, la productividad

del trabajo agrícola tiende a incrementarse en forma exponencial desde la década del 50; este hecho, sumado a los dispositivos de subsidios para sostener a los agricultores, ha originado fuertes excedentes agrícolas en los países industrializados. Como consecuencia de ello, los precios internacionales para los mercados del trigo, el azúcar y el aceite reflejan una tendencia histórica decreciente, que es producto además del bajo crecimiento de la demanda por estos productos. En Chile, esta tendencia se ha transferido a los precios internos en forma directa (arroz o maíz) o a través del mecanismo de las bandas de precios (trigo, aceites vegetales, azúcar).

A esta situación de carácter estructural se suma la actual recesión de los países industrializados, que ha acentuado las tendencias al proteccionismo. Junto a la existencia de productos subsidiados, este hecho ha originado un esquema de no reciprocidad en las relaciones comerciales de Chile y estos países, lo que está distorsionando el desarrollo de esquemas legítimos de competencia.

Estos excedentes agrícolas subsidiados configuran un problema de difícil solución para los países industrializados, pues sus agriculturas son parte esencial de la sociedad y juegan un rol relevante en la mantención de los equilibrios sociales ^[1]. Sin embargo, estos países enfrentan el desafío de desmontar aunque sea gradualmente sus regímenes de subsidio. Esta tendencia está refrendada por los acuerdos agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT, hechos posibles dado la posición de Estados Unidos en estas negociaciones y el giro que ha adquirido la política agrícola de la CEE en los últimos años, en el sentido de reducir sus gastos en subsidios.

Más allá del consenso sobre la necesidad de reducir subsidios, las dificultades que se presentaron durante las negociaciones de la Ronda Uruguay indican que subsisten diferencias acerca del ritmo con que se debe avanzar en la liberalización del comercio mundial en el largo plazo. De hecho, el mayor conservadurismo que han exhibido al respecto europeos y japoneses induce a pensar que los progresos liberalizadores que puede traer la Ronda Uruguay en esta etapa serán más bien menores, aunque sí se podrán lograr avances en la estabilización de reglas internacionales de comercio más transparentes, que podrían reducir los márgenes para distorsionar precios, disminuir su variabilidad y provocar una posible recuperación alcista de ellos ^[2]. Los grados variables con que se verifiquen estas tendencias marcarán opciones de escenarios con que se enfrentará la agricultura chilena, y lo más probable es que el país tenga que seguir enfrentando durante un período prolongado un escenario de productos subsidiados y de precios externos bajos ^[3].

[1] El total de agricultores europeos alcanza a 8.9 millones de personas. Otro tanto sucede en EE.UU. y en Japon, en donde estas cifras alcanzan a 2.105.000 y 3.834.732 agricultores respectivamente. Véase, **Nuestro Futuro Agrario**, Serie Documentación Europea, CCE, Luxemburgo, 1993; Dpto. de Agricultura de U.S., Servicio Nacional de Estadísticas Agrícolas, 1991; **Japan Statistical Yearbook 1991**, Census of Agriculture and Forestry.

[2] Existen diversos estudios que han estimado el incremento de precios que se produciría si se liberalizara el comercio agrícola. De acuerdo a datos de la SNA, el precio del trigo se incrementaría en un 15%, el arroz en un 24%, los productos lácteos en un 50% y el azúcar en un 53%. Véase, SNA. Mercados internacionales agrícolas y sus distorsiones: una aproximación empírica. Mecanog., s/f.

[3] Es preciso considerar que la reducción de los subsidios en los países industrializados tiene como consecuencia la eliminación de miles de explotaciones agrícolas. Es por ello que las negociaciones contemplan períodos de largo plazo.

1.2. Los factores internos.

La competitividad de la agricultura tradicional también se ha visto afectada por la evolución del tipo de cambio, el que entre diciembre de 1988 y diciembre de 1992 se ha depreciado en un 24.8% real. Este proceso es propio de una economía abierta al exterior que está en crecimiento y ha tenido un fuerte ingreso de capitales. De acuerdo a las políticas económicas chilenas, el tipo de cambio está determinado por el mercado, dentro de una banda de fluctuación que relaciona la variación de los precios internos con los externos y en la cual actúa el Banco Central si se hace necesario corregir tendencias coyunturales que distorsionen el comercio, y tendencialmente depende de las productividades relativas de los sectores productores de bienes transables y no transables. A pesar de las dificultades que presenta la predicción de las tendencias de largo plazo, si las actuales condiciones se mantienen, es probable que el valor de la divisa no presente grandes modificaciones ^[4].

Sin embargo, la competitividad de la agricultura tradicional no sólo depende de los factores externos o macroeconómicos. En efecto, la situación de los mercados internos es determinante en el desempeño económico de las unidades productivas dedicadas a cultivos tradicionales. Las condiciones oligopsónicas y hasta monopólicas que enfrentan varios mercados de granos, son bastante más explicativas de problemas de rentabilidad que las atribuibles a factores exógenos. Por otra parte, la necesidad de mejorar la situación de los factores de producción dará condiciones más estables para un crecimiento sostenido en áreas productivas que exigen un salto tecnológico que redunde en una disminución sistemática de los costos unitarios, de manera de enfrentar sólidamente la competencia externa.

Aunque con un efecto menor, el proceso de integración de Chile con otros países del continente también está incidiendo sobre la situación de la agricultura tradicional. Este fenómeno se ha hecho notar especialmente después de la entrada en vigencia del Acuerdo de Libre Comercio firmado con Argentina, el 1 de enero de 1992 ^[5]. Desde entonces, Argentina -junto con los demás países del MERCOSUR, según el rubro- ha podido aprovechar el efecto de los bajos precios internacionales y del bajo valor del tipo de cambio, exportándonos sus productos tradicionales y amenazando competitivamente a nuestros productores menos eficientes. La perspectiva de un tratado de libre comercio entre Chile y los países de América del Norte en fecha próxima plantea desafíos adicionales para el sector de agricultura tradicional, pues ello implicará que la oferta exportable de granos norteamericanos y canadienses se sumará a la de Argentina y, eventualmente, del resto del MERCOSUR, para desplazar producción interna. A continuación se presenta un cuadro comparativo que ilustra las condiciones de competitividad entre Chile y Argentina, el país que resulta más exigente para evaluar la competitividad interna.

[4] O. Landerretche, Exposición sobre política macroeconómica y política sectorial, Taller "Modernización y reconversión de la pequeña agricultura chilena", IICA-ODEPA, sept-nov., 1993.

[5] Las importaciones silvoagropecuarias provenientes de este país pasaron desde US\$ 133.5 millones en 1991 hasta US\$ 216,5 millones en 1992. ODEPA, Una visión de la agricultura argentina. Documento de trabajo Nro. 1, julio de 1993.

CUADRO 1
COMPARACION DE RENDIMIENTOS, COSTOS E INGRESOS EN TRIGO Y MAIZ
ENTRE CHILE Y ARGENTINA (Temporada 92/93)

INDICADORES	TRIGO		MAIZ	
	CHILE	ARGENTINA	CHILE	ARGENTINA
RENDIMIENTOS	34,1	20,5	83,9	38,8
INGRESOS BRUTOS (US\$/Hectárea)	707 - 792	158 - 336	1.081 - 1.756	434 - 483
COSTOS DIRECTOS (US\$/hectárea)	370 - 436	112 - 199	608 - 1.008	258 - 268
COSTOS TOTALES (US\$/hectárea)	671 - 680	171 - 302	868 - 1.337	317 - 371
COSTOS UNITARIOS (US\$/quintal)	14,9 - 15,1	7,4 - 11,4	10,3 - 10,8	7,0 - 7,4

Fuente: ODEPA, 1993

Como se aprecia en el Cuadro 1, Argentina produce los rubros tradicionales más importantes que cultivan nuestros agricultores, pero en condiciones de mayor competitividad. Los ingresos brutos por hectárea son más altos en Chile que en Argentina dados los rendimientos y precios superiores de nuestro país. Sin embargo, las ventajas agroecológicas de la agricultura argentina determinan costos directos y costos totales por hectárea notablemente más bajos, situación que se repite con los costos unitarios, aunque en forma menos marcada considerando los rendimientos comparativamente mayores de estos rubros en nuestro país ^[6].

[6] ODEPA. op. cit.

2. AGRICULTURA TRADICIONAL Y AGRICULTURA CAMPESINA: MODERNIZACION Y RECONVERSION PRODUCTIVA.

2.1. Las tendencias sectoriales de largo plazo.

2.1.1. Los incrementos de productividad.

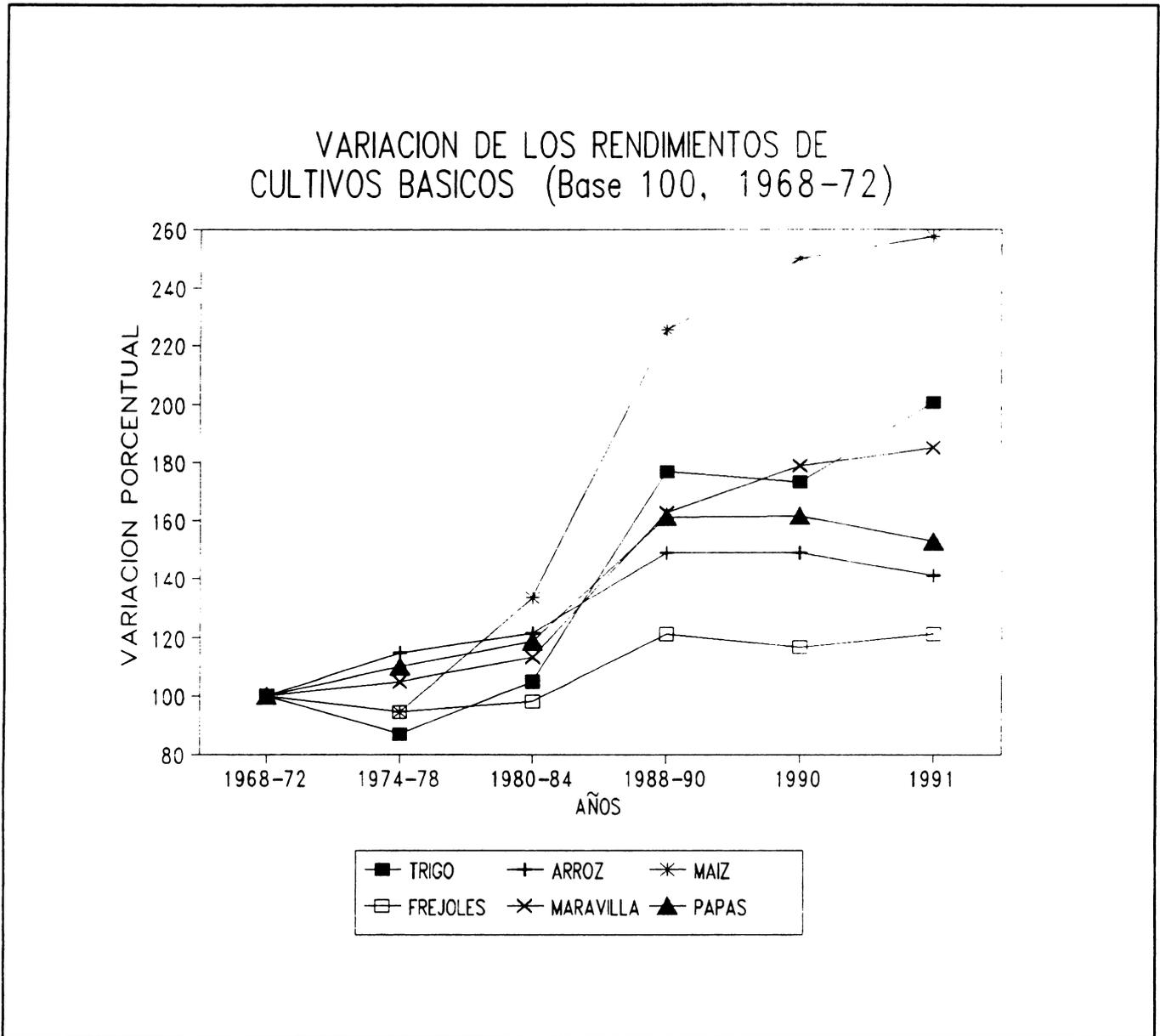
Para enfrentar la competencia externa, el sector de agricultura tradicional enfrenta el desafío de modernizarse y lograr mejorar sus niveles de eficiencia.

En forma general, este proceso está en marcha desde hace ya diez años. Las cifras revelan que en este período se han producidos fuertes incrementos de productividad en la mayor parte de los cultivos anuales y de la producción ganadera. Sin embargo, estos incrementos son desiguales y varían según explotaciones y regiones agrícolas, y en forma general, han sido menores en el sector de agricultura campesina.

Entre el período 1974-78 y 1992 los rendimientos de trigo y maravilla se duplicaron, mientras que en el maíz subieron tres veces ^[7]. Estos promedios de rendimientos responden a un incremento de productividad que es resultado de mejoramientos tecnológicos realizados en las explotaciones más capitalizadas y de mayor potencial. La Figura 1 también indica que en los otros rubros tradicionales que son propios del sector campesino tales como la papa y las leguminosas, los cambios han sido comparativamente bastante menores, lo que refleja que en esta materia todavía queda mucho por hacer.

[7] Las variaciones de los rendimientos físicos entre ambos períodos son: trigo, de 14,8 a 34,1 qq.; maravilla, de 12,9 a 23,9 qq., maíz, de 30,8 a 83,9 qq, papas, de 102.4 a 142.2 qq., arroz, de 32.1 a 39.4 qq. y frejoles, de 10.3 a 13.2 qq. Véase, J. Echenique, Políticas de ajuste en Chile y sus consecuencias. IICA-AGRARIA, Santiago, s/f.

Figura 1



2.1.2. Políticas de precio y rentabilidad.

En concordancia con la tendencia decreciente de los precios internacionales y con la caída del tipo de cambio, los precios internos de los rubros tradicionales han disminuído en forma generalizada durante los últimos años, con la excepción de la carne bovina que se ha comportado en forma diferente ^[8]. Esta tendencia, junto al aumento del costo de la mano de obra, ha afectado la rentabilidad de estos cultivos, determinando que en la zona sur una hectárea promedio dedicada a estos rubros estaría generando márgenes líquidos del orden de los \$ 20.000 a \$ 35.000 anuales, considerando rendimientos promedios regionales, o de \$ 55.000 a \$ 80.000 si se consideran niveles tecnológicos medio-altos ^[9]. Como resultado de la evolución descrita, los márgenes calculados como diferencia entre los ingresos y los costos directos por hectárea se reducen entre los años 1989 y 1992 en porcentajes que varían en un 19,2% para trigo de riego de la zona central, 31,2% para maíz con tecnología media y 68,1% para maravilla ^[10].

Ante estas tendencias pareciera haber un consenso acerca de la necesidad de aplicar políticas de estabilización y regulación de precios que consideren las tendencias macroeconómicas y sectoriales, tales como las bandas de precios y los poderes compradores actualmente en operación. Por una parte, se requiere de un marco de estabilidad mínimo para los agricultores, que evite las fuertes fluctuaciones de precio de estos rubros a raíz de cambios en la oferta y la demanda. Por otra, el país requiere de instrumentos que reflejen las tendencias externas, de modo de colaborar con una reestructuración de la agricultura tradicional que apunte a consolidar a un sector empresarial y a otro sector de pequeña agricultura, de menor tamaño, pero moderno y crecientemente articulado al resto de la economía.

Sobre la base de este consenso general, existen apreciaciones distintas para enfrentar la actual coyuntura agraria y la eventualidad de que siga bajo el tipo de cambio real y/o no haya una recuperación de los precios internacionales, y que se sume además la necesidad de continuar bajando aranceles de los granos importados desde países del MERCOSUR y desde Estados Unidos y Canadá.

Una postura indica que habría que asignarle una rentabilidad mínima a los rubros tradicionales, reforzando y extendiendo las políticas estabilizadoras de precios, lo que significaría beneficiar a nuevos cultivos con bandas de precios y/o poderes compradores. Estos mecanismos deberían manejarse en forma no discrecional, y deberían ser acotados y decrecientes en el tiempo, de modo de situar a este sector en un punto intermedio entre la apertura externa y la protección. La salida a esta crisis de la agricultura tradicional depende en gran parte de este juego de "sintonía fina" para

[8] Véase, figuras 2 y 3.

[9] J. I. Domínguez. *Perspectivas y desafíos de la agricultura tradicional*. Panorama económico de la agricultura, Dpto. Economía Agraria, U. Católica, mayo-junio 1993.

[10] ODEPA, *Temporada agrícola*, documento Nro. 1, julio de 1993.

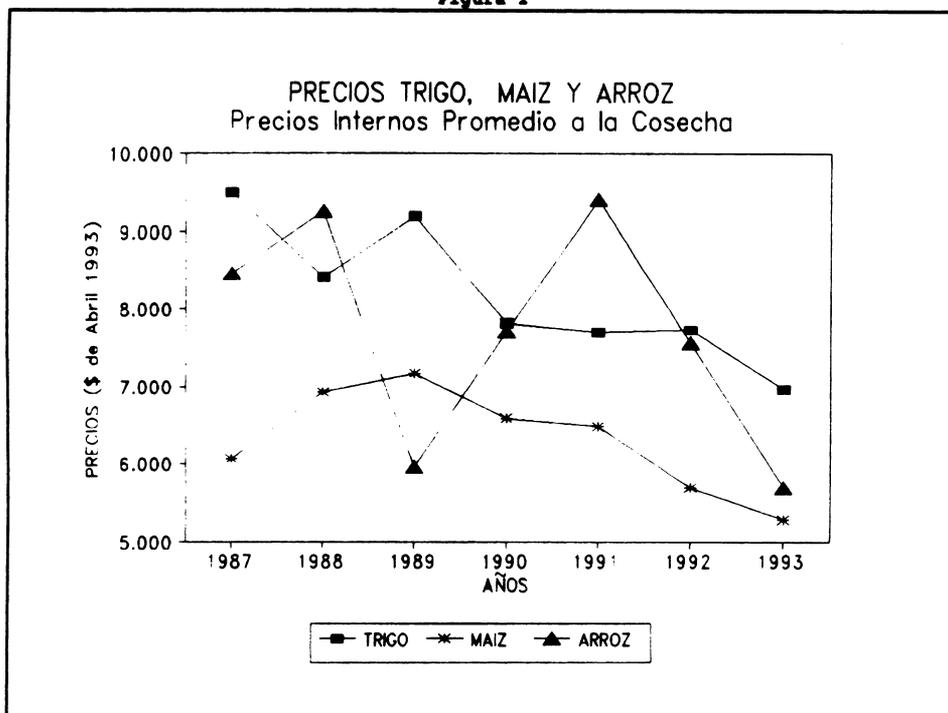
internalizar las tendencias externas y obligar a un mejoramiento de su competitividad, y a la vez, regular estas presiones, graduar los cambios y permitir un proceso de selección que cree las condiciones para adaptarse a las tendencias de largo plazo ^[11].

Las críticas a este planteamiento señalan que al fijarse el nivel de protección según el estándar de los menos eficientes se estaría premiando con ganancias extraordinarias a quienes han logrado posiciones competitivas y rentables normales de mercado, bajo el riesgo incluso de desincentivar un desarrollo mayor de la eficiencia de estos productores. Otra crítica importante es que por esta vía la aplicación de esta política podría descontrolarse y generalizarse indiscriminadamente, tal como ya ha ocurrido con otras experiencias en América Latina. En tal caso, el objetivo de estimular una mayor eficiencia se diluiría y podría traer, incluso, un impacto fiscal desfavorable para los equilibrios macroeconómicos. Además, esto terminaría probablemente por dificultar negociaciones de libre comercio con los países del MERCOSUR y del NAFTA.

Una variante de esta postura plantea que la salida de la agricultura tradicional pasa por asegurar su competitividad, abordando directamente sus problemas reales, en el marco de una alta e incluso mayor apertura externa. Esta condición no implica desmontar la actual política de estabilización de precios, pero sí dificulta la extensión de este sistema a nuevos rubros. Esto significa que cualquier política de fomento a los rubros tradicionales supone asumir los riesgos que podrán provenir del comportamiento del tipo de cambio, de los precios internacionales y de los aranceles, los que, en principio, están fuera del ámbito de intervención una política sectorial. Esto no excluye la posibilidad de que esta política de precios se flexibilice, beneficiando puntual y transitoriamente a algún rubro no protegido, ya sea nacional o regionalmente, si así lo amerita el impacto social asociado a la pérdida de rentabilidad del rubro en cuestión.

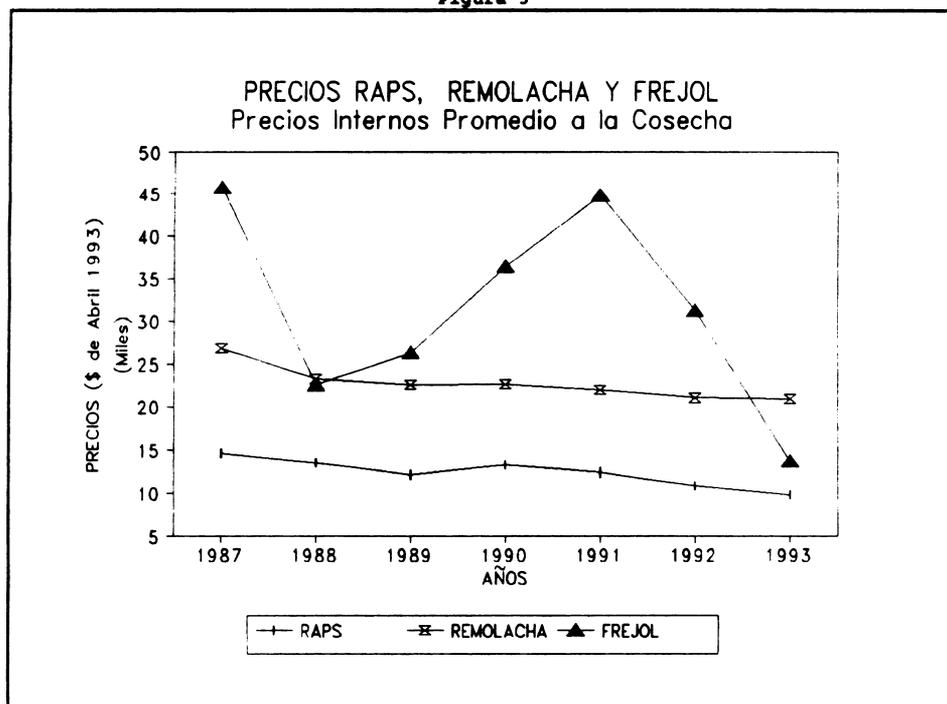
[11] M. Cox. Exposición sobre estrategias de reconversión de la agricultura tradicional, Taller "Modernización y reconversión de la pequeña agricultura chilena", IICA-ODEPA, sept-nov., 1993.

Figura 2



Fuente: J.I. Domínguez, op. cit

Figura 3



Fuente: J.I. Domínguez, op. cit.

2.1.3. Los cambios en el uso del suelo: ¿un proceso espontáneo de reconversión?

Como se planteaba al inicio de este trabajo, los cultivos tradicionales muestran una alta sensibilidad a la variación de los precios relativos que, lógicamente, inciden en su rentabilidad. Estas variaciones han provocado importantes cambios en el uso del suelo. Como se aprecia en el Cuadro 2, entre 1982/83 y 1992/93 se observa una leve caída de la superficie cultivada total, que se explica por una marcada disminución de cultivos tales como el poroto, la lenteja, la cebada, los garbanzos, la avena y el maíz. Esta disminución se ha compensado con incrementos en la superficie cultivada con trigo, y sobre todo, con cultivos industriales.

Las políticas de resguardo de la agricultura tradicional aplicada en el período 1984/86 provocaron una fuerte subida de la superficie sembrada con rubros tradicionales que se compara muy ventajosamente con la última temporada; en efecto, entre 1986/87 y 1992/93 se han dejado de cultivar poco menos de 300.000 hectáreas, lo que representa una caída de 24%. Del conjunto de cultivos, el trigo es aquel que ha experimentado la disminución más importante en términos absolutos, con un total de 281.450 hectáreas, que representa una variación de un 42%; en términos relativos, el raps y la maravilla han experimentado las mayores caídas de superficie -80 y 65% respectivamente-, que sumadas han implicado una disminución de 49.730 hectáreas.

A su vez, desde 1989/90 hasta ahora las fuertes caídas mencionadas se han visto atenuadas puesto que en esa temporada la superficie de trigo ya había disminuído a 580 mil hectáreas, así como la superficie ocupada con chacras había descendido a 146 mil hectáreas y aquella cubierta con cultivos industriales lo había hecho a 91 mil hectáreas.

CUADRO 2
VARIACION DE LA SUPERFICIE DE LOS CULTIVOS TRADICIONALES

RUBROS	SUPERFICIE (Hás)				VARIACION 1992/93		
	1982/83	1986/87	1989/90	1992/93	1982/83 %	1986/87 %	1989/90 %
Cereales	630.570	872.390	821.160	621.260	- 1	-29	-24
Trigo	359.180	676.560	582.820	395.110	10	-42	-32
Avena	84.850	55.510	78.300	68.190	-20	23	-13
Cebada	38.160	16.370	26.320	22.920	-40	40	-13
Maíz	117.950	86.680	101.130	105.960	-10	22	5
Arroz	30.430	37.270	32.590	29.080	- 4	-22	-11
Chacras	184.430	204.480	146.300	134.270	-27	-34	- 8
Poroto	86.410	85.660	68.560	46.710	-46	-45	-32
Lenteja	23.050	46.330	13.930	13.370	-42	-71	- 4
Garbanzo	7.810	14.790	8.670	10.740	-37	-27	24
Papa	67.160	57.700	55.140	63.450	- 5	10	15
Industriales	43.097	122.220	91.550	73.310	70	-40	-20
Maravilla	2.900	18.830	11.820	6.510	124	-65	-45
Raps	2.730	46.940	31.950	9.530	249	-80	-70
Remolacha	35.610	53.680	43.300	51.110	43	- 5	18
Tabaco	1.857	2.770	4.480	6.160	232	122	37
Total	858.324	1.199.090	1.059.010	828.840	- 3	-24	-22

Fuente: Elaborado en base a estadísticas INE.

Estas superficies liberadas en los últimos cuatro años han sido destinadas a producir rubros tradicionales más rentables, tales como el maíz, la papa, la remolacha y el tabaco, cuyo incremento en conjunto suma 14 mil hectáreas. Sin embargo, la variación fundamental que se ha producido es el cambio de uso del suelo desde cultivos tradicionales hacia otros más intensivos, tales como frutales, viñas, flores, hortalizas y praderas artificiales, que en el mismo período han ocupado un total de 80.000 hectáreas; si a esta cifra se suman las 200.000 hectáreas que se han ocupado con plantaciones forestales, puede concluirse que en este período se ha producido un proceso natural de reconversión silvoagropecuaria que está reestructurando el paisaje rural y las estructuras agrarias del país.

Los datos presentados indican que esta crisis del sector de agricultura tradicional está afectada por un doble proceso.

Por una parte, está en marcha un proceso de modernización propiamente tal, que incorpora a aquellas explotaciones que han logrado mantener sus rubros tradicionales e incrementar la productividad; en este grupo se encuentran parte importante del sector de grandes y medianas explotaciones, y dentro de la agricultura campesina, los parceleros de reforma agraria principalmente.

Por otra parte, también se está produciendo un proceso de reconversión productiva ejecutada en forma individual por cada agricultor, que afecta a aquellos predios que tienen ventajas naturales y que cuentan con recursos para transitar hacia cultivos más rentables e intensivos; estos procesos de reconversión se presentan en áreas rurales pobres y en áreas rurales dinámicas del país, y sólo difieren por el tipo de rubros seleccionados por las explotaciones. Esta distinción de procesos es importante pues deslinda y esclarece conceptualmente los términos y la relación existente entre modernización y reconversión.

2.2. Mecanismos de diferenciación y competitividad.

La observación directa de las distintas regiones del país evidencia dos grandes tendencias de largo plazo que tienen importantes consecuencias para el diseño de políticas: se está produciendo una profundización del proceso de diferenciación inter-regional y está en marcha un proceso de eliminación de explotaciones agrícolas que probablemente cambiará el tamaño y la composición del sector de agricultura campesina.

2.2.1. La diferenciación inter-regional.

Aunque estos procesos de diferenciación son de antigua data, las ventajas comparativas de cada región del país se han expresado en forma marcada luego de más de 15 años de implementación del actual esquema económico: las áreas bien ubicadas, con riego y con mejores climas y suelos han concentrado los proyectos de inversión más rentables, los mejoramientos de infraestructura o la localización de las agroindustrias, originando ventajas competitivas frente a otras regiones o micro-regiones del país.

Estos resultados económicos se acumulan año a año y a largo plazo provocan rentas diferenciales entre regiones que se acentúan en forma creciente. Las ventajas de cada región inciden sobre la rentabilidad de los rubros productivos de cada explotación, y cuando estos niveles no son competitivos originan finalmente procesos obligados de reconversión, especialmente en el segmento de explotaciones empresariales. Ejemplos de ello han sido la eliminación de la remolacha en las áreas más distantes de las plantas industriales de IANSA, la eliminación del raps en las áreas no competitivas del sur del país, la expansión forestal en el llano central de Los Angeles y Malleco o la emergencia de la fruticultura en regiones dedicadas a rubros tradicionales, tal como el llano regado de Ñuble o las áreas de suelos trumaos de la X Región.

Considerando la actual situación de la agricultura, la problemática regional más sensible se presenta en las áreas del secano interior y costero ubicados entre la V y la X Región. Esta parte de Chile tiene gran importancia en términos de superficie y de población, y está sufriendo un proceso de desvitalización agrícola y demográfica que es la contrapartida del intenso proceso de reconversión forestal en marcha.

La realidad rural de fines de los 70, conformada por cinco grandes regiones agrícolas relativamente homogéneas ^[12] ha sido sustituida por otra más compleja, en donde si bien se mantienen estas grandes agrupaciones, es posible distinguir cada vez más claramente a una multiplicidad de micro-regiones que compiten entre sí.

En materia de política agrícola, la diferenciación inter-regional debe llevar a formular políticas de desarrollo que den cuenta de las problemáticas locales, debiendo ser por tanto más flexibles, ágiles y descentralizadas en su ejecución, y más focalizadas. Los programas públicos deben adecuarse al potencial productivo de cada micro-región agrícola del país, de modo de determinar áreas prioritarias desde el punto de vista del desarrollo agrícola y métodos de trabajos e instrumentos de fomento adaptados a cada situación ^[13]. En forma complementaria, la búsqueda de equilibrios sociales y regionales hace necesario definir políticas dirigidas hacia aquellas regiones menos favorecidas, que hagan posible la renovación de estos espacios rurales y la retención de población con niveles aceptables de calidad de vida.

2.2.2. Eliminación de explotaciones campesinas.

La eliminación de explotaciones campesinas es un proceso relativamente nuevo en el país, y está estrechamente asociado al proceso de diferenciación regional ya descrito.

Este fenómeno se inscribe en el marco de las tendencias migratorias campo-ciudad que en Chile se observan regularmente desde la década del 50. Sin embargo, es probable que la evolución económica del país esté originando un proceso distinto, en donde no sólo la población rural esté en proceso de disminución, sino que también lo haga el número de explotaciones, esto es, el tamaño y la composición del sector de agricultura familiar.

La venta de aproximadamente 30.000 parcelas de reforma agraria, entre 1978 y 1985, constituye quizás la primera experiencia masiva de eliminación de explotaciones en el país, y se explica principalmente por las dificultades de estos agricultores para gestionar sus predios, en el contexto de la crisis que afectó al sector agrícola entre 1982 y 1983.

El momento actual puede generar otro proceso equivalente, activado esta vez por factores macroeconómicos, culturales y demográficos. Diversos antecedentes demuestran que el sector campesino inicia un momento de cambio generacional, en donde un importante segmento de jefes

[12] Regiones frutícola, policultivos, triguera, ganadera y forestal. J. Bengoa, J. Crispi y otros. Capitalismo y campesinado en Chile. GIA, 1980.

[13] La definición de micro-regiones y su utilización como marco de trabajo para las Empresas de Transferencia del Programa de Transferencia Tecnológica (PTT) de INDAP constituye un avance en esta perspectiva. En este mismo sentido apunta la flexibilización de las normas operativas del PTT o el diseño de Estrategias de Desarrollo Agrícola de las Areas (EDAA) de INDAP. Véase capítulo 3.

de explotación está en edad avanzada y debe dejar la gestión de la explotación en el corto plazo, y un vasto sector de jóvenes ha completado la enseñanza básica y media, y debe enfrentar la sucesión [14].

En esta etapa, el traspaso de la explotación de una a otra generación debe hacerse en un contexto de crecimiento económico, con bajas tasas de desempleo y con salarios en tendencia ascendente [15]; por otra parte, los niveles de escolaridad han hecho a los jóvenes más exigentes en términos de calidad de vida y por lo tanto más dispuestos a emigrar a la ciudad.

Este recambio generacional implica normalmente la subdivisión de la explotación entre los hijos que forman el grupo familiar, lo que por lo general lleva a una baja de los ingresos que la familia obtiene de la explotación. La repetición de esta dinámica de generación en generación ha llevado a la creación de capas de campesinos minifundistas que viven en extensiones cada vez más pequeñas, y que deben trabajar parcial o totalmente fuera del predio para poder sobrevivir.

El bajo nivel que aún tienen los salarios mínimos y las posibilidades de trabajo existentes en los sectores dinámicos de la agricultura hacen que esta tendencia a la subdivisión continúe aún en forma indefinida. Sin embargo, si los salarios continúan subiendo y se produce un desfase con las rentas de las explotaciones, es probable que estos jóvenes rurales reduzcan su trabajo dentro del predio y o decidan emigrar, poniendo en marcha un vasto proceso de eliminación de explotaciones.

La venta total o parcial de los predios con menores posibilidades productivas implica la creación de un mercado de tierras, que en áreas de minifundio es extremadamente activo. Este hecho puede servir de base para una reestructuración del sector campesino basada en la adquisición de retazos de terreno y en la ampliación de las explotaciones, tras el objetivo de ganar economías de escala [16].

Asumir este proceso de reasignación de la fuerza de trabajo en puestos de mayor productividad conduce a aceptar la emigración de importantes sectores sociales desde la agricultura hacia la industria o los servicios. Esto tiene diversas implicancias en materia de política que actualmente están en discusión, y que por el momento dejamos planteadas: ¿Cuales son las explotaciones que tienden a desaparecer? ¿Cuales son las explotaciones que deben ser objeto de políticas de fomento productivo? ¿Qué tipo de políticas deben ser implementadas para los agricultores que emigran o que trabajan en sus predios a tiempo parcial?

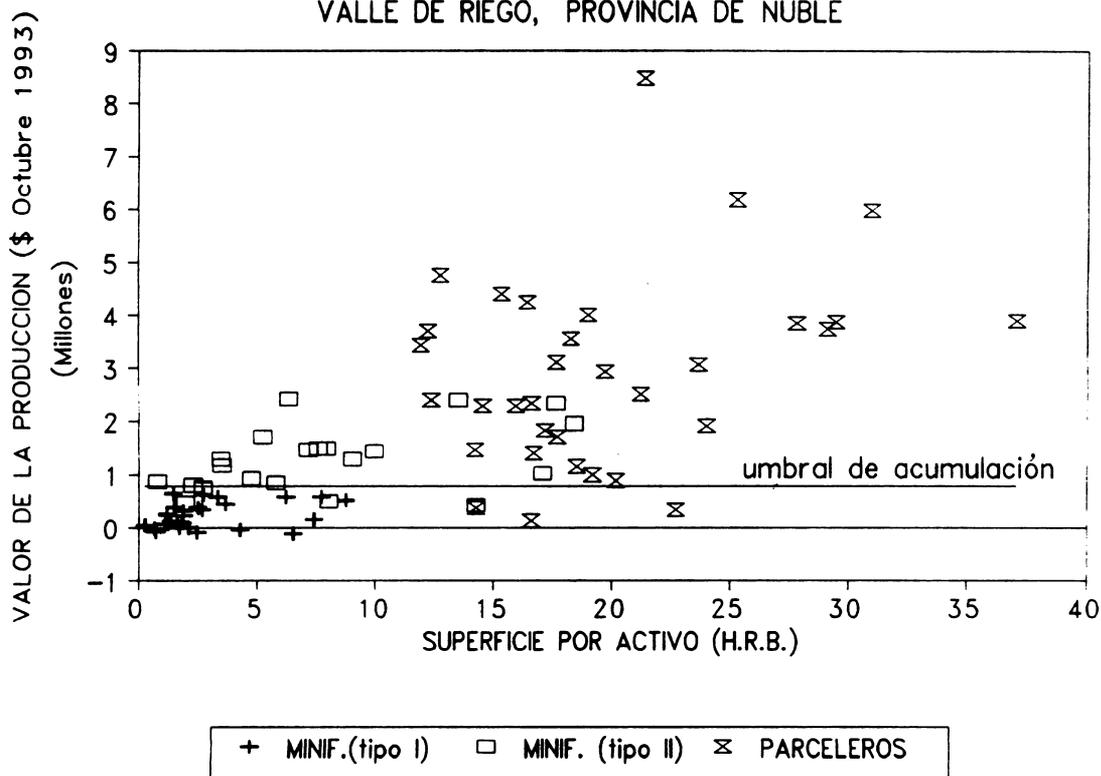
[14] A modo de referencia, considérese que en 1989 la edad promedio de los beneficiarios del PTT de INDAP alcanzaba a 53,4 años. Véase, M.E. Cruz, M. Bahamondes y otros. Prediagnóstico del campesinado chileno. Informe de consultoría para el Banco Mundial, GIA, 1990. De acuerdo a este mismo informe, el 76,5% de los jóvenes de las familias beneficiarias del PTT con edades de 15 a 29 años había terminado la educación básica, y el 20% había completado la educación media.

[15] La tasa nacional de cesantía de los últimos cuatro años ha bordeado el 5%, mientras que el salario mínimo se ha duplicado desde 1990 hasta esta fecha, pasando desde US\$ 60 a US\$ 120. Véase el Cuadro 6, más adelante.

[16] Es probable que actualmente este fenómeno sólo alcance cierta significación en áreas muy degradadas localizadas en el secano interior y costero o en la precordillera, en donde los ingresos anuales que se obtienen en ciertas explotaciones están muy por debajo del nivel de los salarios mínimos, y existen pocas alternativas de trabajo fuera del predio. Sobre las posibilidades de reestructuración de los sistemas de propiedad territorial en áreas de minifundio, véase capítulo 4.

Figura 4

**DIFERENCIACION DE LAS EXPLOTACIONES
VALLE DE RIEGO, PROVINCIA DE ÑUBLE**



Fuente: GIA, proyecto Diguillín.

La información contenida en la Figura 4 ilustra este proceso de diferenciación entre explotaciones campesinas. En un área particular del país que es representativa del valle de riego de Chile Central se ha estimado a través de encuestas que una familia campesina requiere de \$ 779.124 por año para satisfacer sus necesidades más elementales de subsistencia (umbral de acumulación). Las familias que están sobre este umbral pueden acumular e invertir en la explotación, mientras que las que están por debajo de este límite deben trabajar fuera del predio para poder sobrevivir. Los bajos niveles de renta obtenidos de la explotación en este último segmento (minifundistas de subsistencia) indican que estos agricultores están dejando de ser tales en el corto y mediano plazo, para pasar a ser asalariados.

Por otra parte, las grandes diferencias que se observan en la productividad por trabajador (activo agrícola) evidencian los problemas de eficiencia que existen en este sector y los mejoramientos que todavía son posibles de alcanzar: existen minifundistas de subsistencia que no logran llegar al umbral de acumulación con 5 y 8 hectáreas, y en el otro extremo, hay parceleros de reforma agraria que con 12 y con 35 hectáreas obtienen rentas iguales, de \$ 4.000.000 a \$ 5.000.000. Esta situación se repite con similares características en las otras áreas campesinas del país.

2.3. Las posibilidades de consolidar al sector de pequeña agricultura.

2.3.1. Agricultores con y sin salida agrícola.

El sector de pequeña agricultura es muy diverso y heterogéneo lo que hace necesario identificar grupos según criterios de potencial productivo para diseñar políticas ^[17].

De acuerdo a las definiciones de algunos autores ^[18], el sector campesino con potencial de desarrollo agrícola estaría formado por alrededor de 100.000 explotaciones. Dentro de este total, podrían identificarse en forma tentativa dos grandes subgrupos:

- La pequeña empresa agrícola familiar ya constituida, inserta en los circuitos comerciales y orientada en función de criterios de competitividad y rentabilidad. Según el mismo autor, en esta categoría estarían aproximadamente 50.000 unidades, con un patrimonio promedio del orden de los US\$ 25.000 por empresa y con márgenes operacionales de alrededor de US\$ 6.000 anuales por explotación, en ausencia de programas de fomento. Desde un ángulo más sociológico, los parceleros de reforma agraria serían el grupo mayoritario de esta categoría.
- El minifundio productivo, proveniente de antiguos procesos de subdivisión de tierras y que aún cuenta con una dotación de tierra y capital. Este grupo posee recursos limitados, pero en virtud de su localización en suelos de buena calidad, de su proximidad a grandes centros de consumo o de su especialización en rubros muy rentables por unidad de superficie, cuenta con posibilidades reales de constituirse en una pequeña empresa familiar. En esta categoría están las otras 50.000 unidades, con un patrimonio promedio de US\$ 7.500 por empresa y con márgenes operacionales del orden de US\$ 2.300, en ausencia de programas de fomento.

Por otra parte, existirían en el país otros 100.000 pequeños agricultores cuyas explotaciones no generan ingresos suficientes para asegurar la sobrevivencia familiar. Estos agricultores y sus familias realizan trabajos temporales o permanentes fuera del predio para lograr completar el presupuesto familiar; la baja disponibilidad de tierras y la descapitalización de las explotaciones hacen que normalmente las rentas agrícolas obtenidas a través del trabajo predial sean bajas, y muchas veces que sólo sirvan para el autoconsumo. Es por ello que éste es el sector en donde se concentra la pobreza rural.

[17] En el pasado se usó la nomenclatura "viables-no viables" para separar al conjunto de explotaciones campesinas del país, y sobre esta distinción se diseñaron los Programas de Transferencia Integral y Básico de INDAP. En este trabajo hemos utilizado como términos equivalentes los conceptos "con-sin salida agrícola", con el sólo objetivo de poder dimensionar el esfuerzo público y privado que es necesario para incorporar a estas pequeñas empresas en una dinámica de desarrollo, en donde las familias logren vivir parcial o totalmente de las rentas de la explotación. Como lo veremos más adelante, la utilización de estos términos para distinguir a las explotaciones campesinas según su potencial económico no implica necesariamente que las explotaciones "sin salida agrícola" no puedan ser objeto de programas de fomento productivo.

[18] Véase, J. Berdegué. Modernización de la pequeña agricultura: objetivos específicos, programas e instrumentos. Ponencia presentada en el Taller "Modernización y Reconversión de la Pequeña Agricultura", IICA-ODEPA, sept-nov., 1993.

Esta pobreza rural tiene su origen en el aislamiento geográfico en que están algunos grupos de campesinos, y en la situación de marginalidad en que viven sectores de población que por diversas razones no pueden trabajar en forma adecuada: mujeres jefas de hogar, ancianos que no pueden manejar su explotación o que no tienen tierras, jóvenes y adultos que no encuentran empleos estables y mínimamente remunerados, y que no tienen tierras ni capital. Estos grupos críticos son numéricamente importantes en todos los espacios rurales del país, aunque tienden a concentrarse en la áreas de menores recursos y que por tanto están más deprimidas.

2.3.2. Los fundamentos para una política de fomento productivo.

El fundamento central para una política de apoyo a la pequeña agricultura es que existe un potencial de producción aún no aprovechado por el país, que tiene su base en el gran número de explotaciones que operan con bajos niveles de productividad, y que en conjunto suman un importante volumen de recursos humanos y de capital ^[19].

Como se señaló en el Figura 4, estas unidades se ubican en un punto de la curva de productividad en donde todavía es posible lograr incrementos marginales significativos, tanto por la vía de aumentos de rendimientos en los rubros tradicionales como por las posibilidades de introducir alternativas productivas más rentables en los sistemas de producción ^[20]. Alcanzar este objetivo es técnicamente posible, lo que permitiría activar un círculo virtuoso que combine crecimiento económico y equidad social que incorpore a un amplio segmento poblacional, rentabilizando de este modo la ejecución de programas públicos de inversión ^[21]. De acuerdo a estimaciones de autoridades de INDAP, la aplicación de instrumentos de fomento productivo permitirían alcanzar, en horizontes razonables de tiempo, ingresos netos del orden de US\$ 10.000 por familia en el caso de los agricultores de mayor potencial, y de US\$ 3.500 por familia para el sector de minifundio productivo ^[22].

Por otra parte, la existencia de una familia en las explotaciones agrícolas campesinas asegura una dotación estable de fuerza de trabajo que es vital para impulsar una segunda fase de modernización de la agricultura chilena, basada en el desarrollo de rubros intensivos en mano de obra tales como hortalizas frescas, semillas, flores y otros rubros de uso agroindustrial. Alcanzado un umbral mínimo de productividad, estas pequeñas empresas pueden producir ventajosamente rubros tradicionales bajo

[19] Detrás de la agricultura familiar existen aproximadamente 200.000 pequeñas empresas que sirven de sustento a aproximadamente 1.000.000 de personas. Este sector ha acumulado una valiosa experiencia empresarial y posee cuantiosos recursos de capital, entre los que están aproximadamente el 30% de las tierras arables del país.

[20] J. Berdegué. Op. cit.

[21] Rolando y Echenique han estimado brechas de rendimientos entre la agricultura campesina y la empresarial en donde la primera tiene rendimientos 60% más bajos en el trigo de secano de la zona sur, y de 39.5, 65 y 31.5% en el caso del maíz, la papa y el frejol cultivados en áreas de riego, respectivamente. Véase, La pequeña agricultura. AGRARIA, Stgo, 1989. Por otra parte, a nivel del sistema de producción también pueden esperarse ganancias de productividad derivadas del hecho de que en buena parte de estas explotaciones la fuerza de trabajo familiar se encuentra subutilizada.

[22] J. Berdegué, op. cit.

condiciones de precios y costos que no son sostenibles para la mediana y gran empresa agrícola [23].

Es preciso considerar, finalmente, que por su tamaño y su desconcentración geográfica, el sector campesino también juega un rol dinamizador en cada economía regional, al ejecutar actividades productivas junto a aproximadamente otro millón de personas que viven en el campo como asalariados agrícolas o que habitan en villorios y pueblos rurales [24]. Además de su importancia económica como consumidores, este sector poblacional ocupa la mayor parte del territorio de la nación, y por lo mismo, juega un rol relevante en la mantención de los equilibrios demográficos y ambientales.

2.3.3. Posibilidades y límites productivos de los procesos de modernización y reconversión.

El proceso de diferenciación entre regiones y entre explotaciones impone posibilidades y límites que es preciso considerar en los programas de mejoramiento productivo dirigidos al sector campesino.

A nivel de regiones agrícolas, se precisa de políticas de desarrollo que deben estar adaptadas a la vocación productiva de cada espacio regional. La delimitación de cada espacio agrícola según sus posibilidades competitivas podría contribuir a precisar el debate que actualmente se realiza en el país acerca de los alcances de los procesos de reconversión y modernización a impulsar en los próximos años. Esta zonificación serviría para identificar situaciones que requieran de diferentes tipos de políticas, con sus correspondientes metodologías de acción, metas y plazos [25]. Una zonificación tentativa podría ser la siguiente:

- Areas de reconversión agrícola, esto es, que deben sustituir sus rubros actuales para enfrentar los problemas de rentabilidad que las afectan. Esto implica impulsar procesos de cambio técnico de intensidad variable: desde la introducción de variedades de arroz de grano largo en la VII y VIII Región, hasta la introducción de nuevas especies frutales en áreas de cultivos tradicionales de la VIII, IX y X Región.
- Areas de modernización que intensifican sus rubros actuales, esto es, que deben mejorar el manejo de sus rubros tradicionales para lograr una mayor rentabilidad. En éstas áreas se deben

Los estudios campesinos realizados en diversas partes del mundo coinciden en relevar el hecho de que las explotaciones campesinas no operan sobre la base de la distinción entre salario y ganancia, que es básica en las empresas capitalistas. En estas unidades los costos de mano de obra son implícitos y no se contabilizan en forma separada. Aunque en ocasiones este hecho puede estar asociado a situaciones de sobreexplotación, en situaciones críticas resulta determinante pues permite que estas unidades campesinas continúen operando en el mercado, en niveles que son inaceptables para la mediana y gran empresa.

[24] Sobre el número actual de habitantes rurales, existen diversas aproximaciones. Según el Censo de Población de 1982 (INE), el porcentaje de población rural del país alcanzaba a un 17.8%, considerando como urbanas a aglomeraciones de más de 301 habitantes; este porcentaje habría bajado al 16.5% según el Censo de 1992 (2.207.996 habitantes), considerando como urbanas a aglomeraciones de más de 2001 habitantes. Estas definiciones clasifican como urbanas a entidades poblacionales que en términos reales son rurales, lo que ha hecho que estos Censos tiendan a subvalorar la población rural. Sobre otros supuestos, otros autores han estimado la población rural en un 25% del total nacional. C. Calderón, M. Díaz y otros. Superación de la pobreza y articulación sustentable del sector rural chileno. Mecanog., Stgo., septiembre de 1993.

[25] Esta propuesta no necesariamente está en contradicción con la necesidad de contar con un set global de políticas aplicadas en forma homogénea a nivel nacional.

impulsar procesos de cambio técnico menos complejos, pues sólo se trata de lograr una modernización de los procesos productivos existentes; en esta categoría se encuentran las explotaciones campesinas de mayor tamaño ubicadas en las áreas de secano de la V a la VIII Región, o una parte importante de las explotaciones campesinas de la X Región, que cuentan con un rubro razonablemente rentable como lo es la ganadería, y con recursos productivos que permiten pensar en procesos de "reconversión suaves" dirigidos a lograr la especialización de estas explotaciones.

- Áreas que se mantienen estables pues son competitivas. En esta categoría están las áreas que ya han experimentado un proceso de modernización o reconversión, en donde existen explotaciones campesinas que tienen ventajas para el desarrollo de ciertos rubros, utilizando un adecuado patrón tecnológico. En esta categoría se encuentran los campesinos productores de tomate o tabaco de la VI y VII Región, o los productores remolacheros de toda la zona centro y sur del país.
- Áreas de reconversión forestal, esto es, que no tienen potencialidad agrícola a largo plazo. En esta categoría están una parte importante de las explotaciones ubicadas en el secano interior y costero que va desde la V a la X Región, que antiguamente producían cereales y pasto para el ganado, y que ahora han dejado de ser competitivas.
- Áreas degradadas que en breves plazos se deben poner fuera de producción, a través de subsidios o de otras políticas. Estas áreas se encuentran dispersas en diferentes puntos del país, aunque se presentan principalmente en las zonas de secano, bajo la forma de amplias zonas degradadas o de puntos específicos que constituyen partes de la explotación, tales como quebradas o laderas en pendiente en intenso proceso de deterioro.

Los resultados de este tipo de zonificación deberían ser considerados sólo como referencias útiles para el proceso de planificación de políticas. La variedad de escenarios externos que puede enfrentar el país y el dinamismo de los procesos de cambio hace riesgosas las predicciones de largo plazo, lo que obliga a una actualización permanente de este análisis a fin de orientar en forma adecuada la evolución del sector.

El debate sobre este tema también podría clarificarse si se distinguieran en forma explícita las estrategias destinadas a sustituir cultivos -reconversión productiva en estricto sentido- de aquellas estrategias de modernización dirigidas a impulsar un mejoramiento en el manejo de los rubros tradicionales ^[26].

La experiencia de los organismos públicos en la ejecución de políticas de modernización y reconversión indica que la capacidad de gestión de las explotaciones campesinas es un elemento que condiciona en forma directa las posibilidades de éxito de las políticas de reconversión. Este tipo de proceso es de mayor complejidad técnica y comercial, e implica mayores costos y ritmos de avance

[26] Estas conclusiones provienen de la experiencia en zonas arroceras acumulada por INDAP en la VIII Región, expuesta en el Taller por el Director Regional, Sr. R. García.

más rápidos. Estas políticas implican además mayores riesgos, y por lo mismo, las posibilidades de implementarlas con éxito se ven reducidas a un grupo selecto de agricultores que están capacitados para asumir este desafío y que demandan tal política en forma explícita a las entidades públicas correspondientes.

La acción del Estado debe ser capaz de discriminar entre políticas selectivas de reconversión versus políticas de difusión tecnológica de carácter masivo, concentradas y focalizadas regionalmente, que puedan tener un impacto en la rentabilidad de los rubros tradicionales considerando el bajo nivel técnico de la mayor parte de las explotaciones. En efecto, muchos de estos agricultores no fertilizan, no controlan malezas o no ejecutan prácticas adecuadas de riego, lo que implica que es posible incrementar los rendimientos obtenidos y/o bajar los costos de producción. De este modo, en muchos casos la modernización de la agricultura tradicional campesina constituye una primera meta a alcanzar, que puede servir de base para procesos graduales de reconversión que deban realizarse posteriormente.

3. LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO.

La posibilidad de consolidar a un sector de pequeña agricultura está determinada por cinco grandes restricciones que afectan la capacidad productiva de estas explotaciones: la restricción tecnológica, financiera, de comercialización, organizativa y de recursos de tierra ^[26]. Las políticas implementadas en los últimos cuatro años han procurado enfrentar estas restricciones, para lo cual se han modificado y/o diseñado a un conjunto de programas públicos.

3.1. Una breve reseña histórica: el Programa de Transferencia Tecnológica de INDAP como principal instrumento de política para el sector campesino (1978-1989).

Hasta 1989, las políticas dirigidas hacia el sector campesino se reducen a tres ámbitos principales de acción: el apoyo crediticio, la regularización de títulos de dominio de tierras y la transferencia de tecnología.

De estas tres políticas, los programas de transferencia tecnológica movilizan importantes recursos humanos y materiales, y ocupan un lugar central en el debate sobre la situación del sector, pues implican una reformulación de los sistemas tradicionales de transferencia y a nivel local crean un espacio público para intercambiar ideas sobre la problemática campesina.

La evolución de estos programas de transferencia marca pues las grandes etapas de la historia reciente de las políticas diseñadas para este sector.

La primera etapa va desde la creación del Programa de Asistencia Técnica Empresarial (Programa ATE), en 1978, su posterior transformación en el Programa de Transferencia Tecnológica (PTT) ^[27], hasta el momento de término de este último bajo el gobierno anterior (1989). La segunda etapa abarca todo el período de transición, es decir, desde marzo de 1990 hasta el momento actual.

La etapa 1978-1989 comprende un largo período en donde el PTT constituye el principal modelo de referencia, el paradigma a partir de la cual se piensa la política dirigida hacia el sector campesino. El diagnóstico que subyace en esta concepción es que este sector permanece en la

[26] J. Berdegúe, op. cit.

[27] El Programa ATE difiere del PTT en varios aspectos: este programa estuvo a cargo del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), y fué diseñado para apoyar a los nuevos asignatarios de parcelas de reforma agraria entregadas entre 1975 y 1976. Aunque se realizó a través de Empresas privadas, este programa sólo contemplaba visitas individuales, es decir, no se exigían unidades demostrativas o reuniones técnicas. Las evaluaciones realizadas indican que el mayor problema del programa ATE fué que los técnicos operaban según su criterio individual, y que el Estado realizaba una escasa fiscalización y programación de las actividades de las Empresas. Este programa se reformuló posteriormente y se transfirió su ejecución a INDAP. Véase: P. Segure y R. Rivera. *El Programa de Transferencia Tecnológica Integral de INDAP*. En: Agricultura y Sociedad Nro. 8, GIA, diciembre de 1991, y; S. Gomez. *Nuevas modalidades de apoyo a la pequeña agricultura. El caso de Chile*. FLACSO, Serie estudios sociales Nro. 10, Santiago, julio de 1991.

pobreza y está atrasado porque utiliza técnicas de producción tradicionales, de baja productividad: el problema central es como diseñar un programa público capaz de transferir nuevos conocimientos desde el medio científico hasta el sector campesino, de la forma más económica y eficiente posible.

Detras de esta noción de transferencia de tecnología está implícita una visión modernizante del desarrollo tecnológico, que excluye el uso de tecnologías tradicionales y que utiliza un modelo vertical de relación entre extensionistas y agricultores, en donde el rol de estos últimos se reduce a "adoptar" nuevas tecnologías. Por otra parte, la búsqueda de eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos conduce al diseño de un esquema descentralizado de apoyo técnico, basado en la operación de Empresas Consultoras privadas y en un rol de coordinación y fiscalización de INDAP

Durante esta etapa el Estado ejecuta otros programas públicos dirigidos al sector campesino, a través de INDAP de los municipios y de otros Ministerios. El Programa de Créditos de INDAP cumple un rol de apoyo gravitante, pero se realiza en forma tradicional, estableciendo una relación directa entre INDAP y el agricultor, en donde el trámite del crédito se realiza en forma individual a través de ventanillas localizadas en cada oficina de Area de INDAP Este Programa presenta bajas tasas de recuperación y opera en forma separada respecto del PTT: el crédito no es utilizado para respaldar las recomendaciones entregadas por los extensionistas del PTT, y por lo tanto no se direccionan procesos de intensificación en las explotaciones.

El Programa de Regularización de Títulos de Dominio de Tierras que ejecuta el Ministerio de Bienes Nacionales es otro programa público relevante dirigido hacia el sector. Este programa permite poner término al proceso de reforma agraria y entregar la tierra a un sector de campesinos inquilinos de los antiguos fundos y haciendas. Del mismo modo, a través de él se resuelve la situación patrimonial de miles de propiedades minifundistas en sucesión, que por su situación jurídica no pueden insertarse formalmente en los circuitos de producción. Sin embargo, éste se realiza a través de Empresas Consultoras especializadas, que cuentan con equipos jurídicos que se limitan a realizar la regularización del dominio, sin establecer vinculaciones con los Programas de INDAP de las Municipalidades y de otras instituciones.

En este contexto, el PTT es el principal instrumento de acción del Estado frente a la pequeña agricultura pues es el único programa dirigido a discutir los problemas de gestión y de desarrollo tecnológico de la explotación campesina. Las actividades del Programa permiten un contacto estrecho entre INDAP, los equipos profesionales de las Empresas Consultoras y los agricultores, constituyendo un espacio de debate en torno a los problemas del sector ^[28].

Durante una primera fase, el objetivo del PTT es llegar al sector de agricultores que tienen un mayor potencial, para lo cual se opera a través del Programa de Transferencia Tecnológica Integral (PTTI), dirigido sólo a los jefes de explotación y que llega a tener una cobertura máxima

[28] Como veremos más adelante, el Programa presenta diversas limitaciones pues está muy restringido a la esfera del productor individual y de sus problemas técnicos. A pesar de ello, el PTT es quizás el único espacio que tienen los agricultores para el intercambio de ideas y el desarrollo de nuevas acciones.

de 19.893 beneficiarios en 1987. En este mismo año se crea el Programa de Transferencia Tecnológica Básica (PTTB), dirigido hacia los agricultores más pobres, y que considera al conjunto de la familia; es preciso señalar que este Programa se diseña principalmente con fines políticos, pues el gobierno de la época requiere de un instrumento para enfrentar los eventos electorales de 1988 y 1989. El PTTB alcanza una cobertura máxima de 11.068 familias beneficiarias en 1989, y por su naturaleza, tiene un bajo impacto en el manejo productivo de las explotaciones.

Ambos Programas se basan en la realización de visitas mensuales a la explotación por parte de un técnico de la Empresa Consultora, en donde se tratan temas técnicos con el jefe de explotación (PTTI y PTTB), y temas de desarrollo familiar y personal con la mujer dueña de casa (PTTB); estas visitas individuales son combinadas con la realización de Días de Campo y con el montaje de Unidades Demostrativas en algunos predios campesinos, en donde se observan y analizan los resultados de ensayos y otros tipos de innovaciones técnicas ^[29].

Durante esta etapa el PTT es sólo un programa de capacitación que se ejecuta en forma aislada, sin mayores nexos con los otros programas públicos que realiza el mismo INDAP y las otras entidades del Estado ^[30]. Además de duplicidades y descoordinaciones, la inexistencia de una articulación entre los programas del Estado dirigidos hacia el sector campesino reduce en forma significativa el impacto de las recomendaciones entregadas por los técnicos del PTT e impide una aprovechamiento de las reales potencialidades de éste.

3.2. El nuevo enfoque: el PTT como plataforma para Programas de Desarrollo (1990-1993).

La segunda etapa toma como base de partida al Programa de Transferencia Tecnológica heredado del gobierno anterior. Sin embargo, el Programa sufre tres importantes modificaciones: se introducen los métodos de grupo (1990), se comienza a utilizar el concepto de micro-región como soporte espacial de las actividades de transferencia (1992), y se crean nuevas Modalidades de funcionamiento que flexibilizan la operación del Programa (1992) ^[31]. En forma simultánea se modifican los restantes Programas de INDAP y se buscan nexos entre éstos y los otros programas del Estado.

[29] Véase, S. Gomez, op. cit. Un análisis del PTT durante este período también se trata en J. Berdegú y A. Barril, **Generación y Transferencia Tecnológica: la exclusión de los productores campesinos**. Seminario "Gobierno Local y Participación Social. Debate desde una perspectiva agraria". GIA, Santiago, 1988.

[30] El caso más evidente es la desarticulación entre el PTT y el Programa de Créditos de INDAP, que trabajan en forma separada con los mismos beneficiarios.

[31] Estas medidas, y otras tales como la implementación de licitaciones de bonos competitivas, apuntan a lograr una profesionalización del Programa y a mejorar la calidad de los servicios de transferencia. Véase, J. Berdegú, P. Brevis et. al. **Perfeccionamiento del Programa de Transferencia Tecnológica**. INDAP, diciembre de 1992.

3.2.1. La introducción del concepto de micro-región y el renucleamiento del Programa.

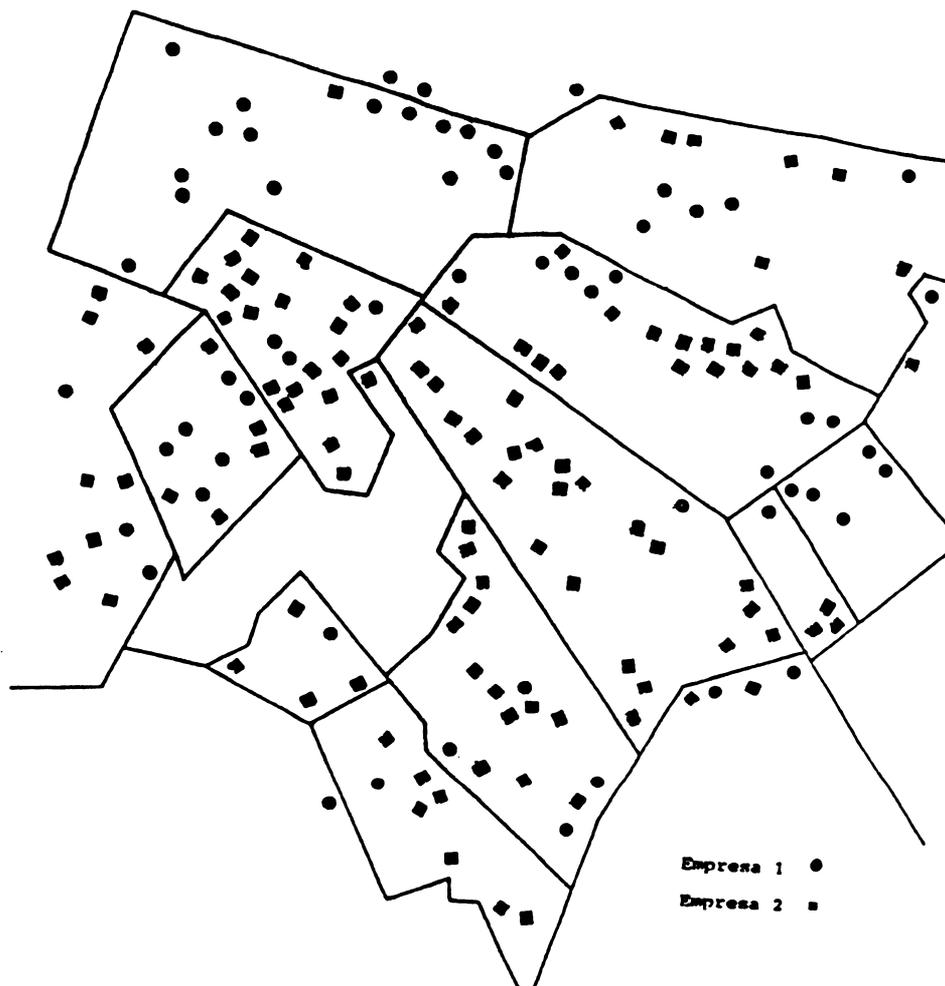
La primera innovación realizada en el PTT apunta a generar grupos pequeños de agricultores, que puedan servir de base para la constitución de organizaciones locales capaces de jugar un rol activo en el proceso de desarrollo y de enfrentar problemas extraprediales tales como infraestructura de riego o comercialización. Esta innovación se acompaña posteriormente con la reorganización del PTT por micro-regiones, de modo de especializar a los equipos profesionales de las Empresas en problemáticas técnicas y sociales acotadas, circunscritas al ámbito de espacios geográficos manejables -la localidad y la micro-región- que cuenten con una mínima organicidad en razón de su homogeneidad agroecológica, su especialización productiva y su dotación de infraestructura pública.

La organización del PTT por micro-regiones apunta a renuclear a los campesinos beneficiarios del Programa para facilitar procesos de organización campesina (Comités Campesinos por localidad, Asociaciones Gremiales, Cooperativas, Sociedades de Responsabilidad Limitada) que se planteen proyectos de inversión. De este modo, se busca lograr una paulatina transformación del PTT, pasando desde la situación inicial -un Programa que realiza acciones de capacitación y demostración-, a otra etapa en la que la transferencia es funcional a la necesidad de programas de inversión que generen ventajas competitivas. Esta fase pretende transformar al PTT en una plataforma que sirva de soporte para la constitución de proyectos integrados de desarrollo agrícola y rural, e implica un cambio de paradigma que pasa por la sustitución del concepto de transferencia por el de desarrollo.

La constitución de proyectos integrados de desarrollo agrícola y rural requiere de entidades que jueguen un rol de articulación entre todos los actores del desarrollo: más que resolver los problemas por sí mismos, los programas públicos deben fomentar el establecimiento de nexos entre las explotaciones agrícolas, las empresas agroindustriales, las municipalidades, los otros organismos públicos y las organizaciones locales. En el caso de INDAP se tiende a articular los programas entre sí y a promover contactos y oportunidades entre los actores, especialmente a nivel nacional y regional; en el caso de las Empresas de Transferencia, se les tiende a pedir el mismo rol a escala local. Esta es la sola forma de superar los problemas de coordinación y de multiplicar el impacto de los recursos públicos ^[32].

[32] Véase, J. Berdegué, op. cit., y J. Bengoa. **Pobreza campesina y desarrollo rural**. Ponencias presentadas en el Taller "Modernización y Reconversión de la Pequeña Agricultura", IICA-ODEPA, sept-nov., 1993.

Figura 5
DISTRIBUCION DE BENEFICIARIOS DEL PTT POR EMPRESA DE TRANSFERENCIA EN LA COMUNA DE SAN CARLOS EN 1989



Fuente: GIA, trabajo de terreno (sobre carta 1:50.000)

La Figura 5 revela la distribución de beneficiarios por Empresa existente en el PTT en 1989. Se aprecia que los beneficiarios de las dos Empresas que en ese momento operaban en el área están intercalados en el espacio dentro de cada localidad; esto implica que dos agricultores vecinos son atendidos por dos Empresas diferentes, en forma separada. Esta distribución es fruto de las estrategias seguidas por las Empresas para captar beneficiarios, durante las licitaciones públicas de bonos (subsídios por agricultor): normalmente los técnicos de las Empresas transitan los cascos rurales contra el tiempo, hablando con uno y otro agricultor para "meterlos" en el PTT y así cobrar el bono. Detrás de este hecho subyace el diseño inicial del PTT: se trata de transferir conocimientos, el ámbito de acción del Programa es la explotación y la familia. Se ignora el espacio local, impidiendo la constitución de organizaciones y la ejecución de proyectos de inversión de mayor envergadura.

3.2.2. Las nuevas Modalidades de funcionamiento del PTT

El programa de perfeccionamiento del PTT implementado en 1992 considera un itinerario progresivo de los agricultores que contempla diferentes etapas y que culmina con el egreso de éstos, al cabo de un período de nueve años ^[33].

- Etapa I: Está dirigido a los agricultores que aún presentan bajos niveles técnicos. Es la etapa de máxima intensidad de servicios y acciones con el agricultor beneficiario, durante la cual el énfasis de la transferencia tecnológica está dirigida a mejorar las técnicas y los procesos básicos de producción. Tiene un tiempo de duración de seis años, sujeto al cumplimiento de metas educativas ligadas a adopción de tecnología y al logro de metas de ingresos.

La Etapa I contempla tres nuevas Modalidades operativas, que buscan flexibilizar las normas del Programa, de modo de dar cuenta de la diversidad de realidades locales y de situaciones productivas:

- Modalidad Regular: Se realiza sobre la base de especialización por micro-regiones y de Planes de Desarrollo Productivo de Mediano Plazo (5 años). La agregación y el análisis de estos Planes a nivel del conjunto de multimódulos de una Area dada de INDAP da origen a las Estrategias de Desarrollo Agrícola del Area [EDAA], que debe orientar el trabajo del conjunto de transferencistas en esa Area considerada. Adicionalmente, la Modalidad Regular cuenta con un subsidio para la contratación de especialistas que ayuden a resolver problemas técnicos específicos, que no pueden resolverse con los equipos técnicos de las Empresas. Este subsidio, denominado Flexibonos, asciende a US\$ 135 al año por grupo de 18 agricultores. Del mismo modo, esta Modalidad cuenta con un subsidio de Desarrollo Comunitario, para resolver problemas extraprediales comunes a toda una localidad, de preferencia en el ámbito del equipamiento y la infraestructura. Este subsidio asciende a US\$ 275 al año por localidad.
- Modalidad Areas Especiales: Corresponde a una adaptación de la Modalidad anterior a áreas geográficas difíciles, en donde el aislamiento o el carácter extensivo de la agricultura ameritan esquemas operativos de transferencia particulares; en otras situaciones, estas mismas características de los beneficiarios hacen que las actividades del Programa se entiendan como esfuerzos complementarios al trabajo que realizan otros programas públicos.
- Modalidad Cofinanciada: Este esquema organizativo responde al esfuerzo de INDAP y de otras entidades de desarrollo (ONG, Municipios, Organizaciones), que se articulan para ejecutar proyectos de desarrollo que aborden en forma coherente

[33] Véase, J. Berdegué, P. Brevis et. al., op. cit.

organismos de contraparte de INDAP aportan al menos un 20% del valor total de cada proyecto, y por lo mismo, las metodologías de trabajo son flexibles y varían dependiendo de cada situación.

- Etapa II: Corresponde al grupo de agricultores más avanzados, que ya han participado al menos tres años en el PTT. Esta es una etapa de menor intensidad en los servicios y acciones realizadas con los agricultores, y se ejecuta a través de un trabajo grupal centrado en materias de mayor sofisticación técnico-económica. La transferencia tecnológica está a cargo de profesionales universitarios respaldados por consultorías puntuales de especialistas. Tiene una duración de tres años, sujeto al cumplimiento de metas de articulación de la producción con procesos agroindustriales, niveles de acumulación de capital, nivel de gestión empresarial y de adopción de tecnología, y grado de desarrollo del grupo de agricultores, como entidad capaz de autogestionarse en la siguiente etapa.
- Etapa III: En esta etapa se minimiza la labor de apoyo de INDAP limitándose la acción de éste al otorgamiento de un pequeño subsidio para la autogestión técnica de los grupos campesinos. Esta etapa es de duración indefinida. Desde el punto de vista del PTT, se considera a los agricultores en Etapa III como egresados del sistema ^[34].

La transición desde el antiguo sistema basado en dos SubProgramas (PTTI y PTTB) hasta el nuevo sistema de Modalidades se ha hecho en forma parcial, pues ha involucrado nuevas metodologías de trabajo y nuevos procesos de organización en todos los niveles, que requieren de tiempo para su implementación. Este proceso sólo estará terminado en 1994 y deberá operar durante un período para consolidar y perfeccionar los nuevos procedimientos, y para hacer una evaluación. Aunque se puede afirmar a priori que estos cambios han permitido una mayor flexibilización operativa, y que la introducción del criterio de progresividad sobre el que se basa el esquema de Modalidades es un aporte que enriquece el Programa, persiste la necesidad de operar en forma diferenciada según el potencial de las explotaciones; el trabajo de transferencia con un minifundista no es equivalente al trabajo con un parcelero, aún cuando tengan la misma antigüedad en el Programa. Es por ello que creemos este tema debería ser objeto de estudios posteriores más detallados ^[35].

[34] Es preciso señalar que la Etapa III aún no está implementada como tal, y que su metodología se encuentra en proceso de definición.

[35] Existen diferentes estudios que proponen nuevas fórmulas de atención a los agricultores, que privilegian la calidad de la transferencia como factor clave para impulsar la ejecución del proyecto empresarial que está en latencia en el segmento de los campesinos con mayor potencial de producción. Véase, M. Namdar y X. Quezada. *El rol y los desafíos del Programa de Transferencia Tecnológica*. Informe de consultoría, INDAP, enero de 1994; B. Quijandría. *Propuesta de un Programa de Transferencia Tecnológica para Productores de la Etapa II*, Informe de consultoría, INDAP, diciembre de 1993.

3.2.3. La focalización de los recursos de transferencia.

La focalización del PTT puede analizarse según tres criterios distintos que han orientado su evolución en estos últimos años:

- la expansión de su cobertura a nivel nacional por tipo de SubPrograma (PTTI y PTTB, y posteriormente Etapa I y Etapa II).
- la selección de las explotaciones según criterios de tamaño mínimo para continuar participando en el Programa.
- la distribución de los beneficiarios por área agroecológica.

Las cifras de la Figura 6 indican que desde 1990 a la fecha se ha producido una rápida ampliación de la cobertura del PTT, y que esta ampliación se ha logrado incorporando a explotaciones de bajo o mediano potencial (PTTB y Etapa I). En contraste con ello, se aprecia también una tendencia a la disminución de los agricultores de mayor potencial, que pasan de 19.893 beneficiarios en 1987 a 15.009 en 1989, y luego a 13.974 en 1993. La principal disminución del número de beneficiarios del PTTI se produce en esta primera etapa (1987-89), a causa de la ampliación de la cobertura del PTTB y de las restricciones presupuestarias que ello implica.

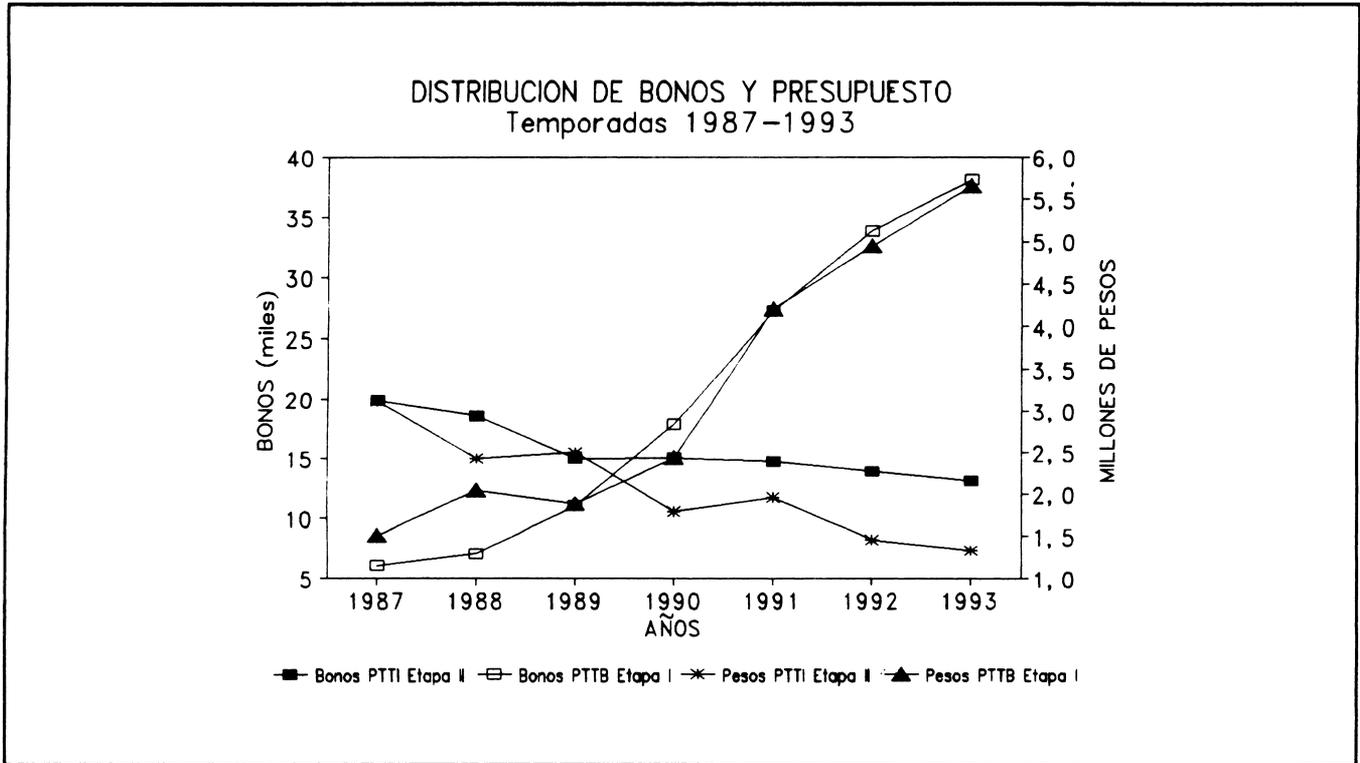
La disminución del PTTI después de 1990 obedece al retiro de un contingente de productores que se van del Programa pues desde esa fecha INDAP empieza a exigirles que paguen parte del Bono de Transferencia, es decir, parte de los costos del Programa. Estos agricultores no son reemplazados por las nuevas autoridades de INDAP puesto que se opta por ampliar la cobertura del PTTB, de modo de orientar la acción de INDAP hacia los segmentos más pobres del campo.

Esta política se complementa posteriormente con la creación de nuevas Modalidades, en 1992, en donde el criterio de clasificación entre agricultores es su antigüedad en el Programa: el PTTB es reemplazado por la Modalidad Etapa I, en tanto que el PTTI es reemplazado por la Modalidad Etapa II.

Este cambio de criterios dificulta una apreciación más fina acerca del segmento de productores que se han incorporado recientemente al PTT, pues en la licitación de 1992/93 y 1993/94 ingresaron agricultores con potencial que antiguamente se habrían integrado al PTTI, pero que en razón del criterio de antigüedad, lo hicieron a la Modalidad Etapa I. No obstante ello, es necesario una evaluación más detallada de los alcances de esta eventual tendencia a la disminución de los beneficiarios de mayor potencial, pues aparentemente ella está contradicción con el propósito de impulsar un proceso de modernización de la agricultura campesina ^[36].

[36] Los datos cuantitativos son muy imprecisos, pero se estima que en Chile existen aproximadamente 30.000 parceleros de la reforma agraria, que corresponden al tipo campesino de mayor potencial; si se considera que a este total debería agregarse otro contingente de medianos productores (ex colonos, minimundistas de tamaño mediano, etc), se podría concluir que aún quedan agricultores de este segmento por incorporar al PTT.

Figura 6



El programa de perfeccionamiento del PTT realizado por INDAP desde 1992 también ha considerado un proceso de selección de explotaciones destinado a reemplazar a aquellos beneficiarios que en verdad son asalariados agrícolas y que no disponen de explotaciones capaces de alcanzar niveles mínimos de producción, y a aquellos beneficiarios que no tenían interés en seguir participando en el Programa. Aplicando un criterio estándar que se ha adaptado a cada micro-región ^[37], se ha eliminado a aquellos beneficiarios que eran en realidad asalariados agrícolas, que sólo tenían un sitio en la localidad rural y que eran incorporadas al Programa por las Empresas a fin de poder reunir al total de agricultores en los plazos establecidos en las licitaciones públicas de bonos de transferencia ^[38].

[37] Para este efecto se han incorporado todos los predios que tienen una renta agrícola anual equivalente a un salario mínimo (US\$ 1.346 anual). Véase, INDAP. *Instrumentos de trabajo del Programa de Transferencia Tecnológica para el primer año de la modalidad regular*. Mecanog., mayo de 1993.

[38] De acuerdo a estimaciones preliminares, se estima que una vez finalizado este proceso (marzo de 1994) se habrán reemplazado a aproximadamente un 20% de los beneficiarios que estaban originalmente en el Programa. Datos de la Unidad de Seguimiento y Apoyo Metodológico de INDAP.

A través de estos procedimientos se ha podido re-dirigir el Programa hacia aquellos agricultores que tienen un potencial productivo mínimo, y que necesitan o están interesados en el PTT. Con ello se ha buscado lograr un mayor impacto del Programa y así cumplir con las políticas de crecimiento con equidad impulsadas por el Gobierno.

El tercer criterio para analizar la focalización del PTT -la distribución de bonos por microregiones o áreas agroecológicas- se ha hecho especialmente dificultosa pues la información de los organismos públicos considera sólo a entidades de tipo administrativo, en el caso de INDAP la comuna y el Área. No obstante, hemos podido reconstruir una primera aproximación al área agroecológica como unidad de análisis agregando información disponible a nivel comunal según una metodología definida ^[39].

CUADRO 2
DISTRIBUCION DE BONOS DE TRANSFERENCIA POR AREA AGROECOLOGICA

Región	Área Agroecológica	1990		1992	
		Nro. Bonos	%	Nro. Bonos	%
IV - VIII	Riego 1/	7.493	52.4	11.278	47.9
	Secano y Precord.	6.797	47.6	12.271	52.1
	TOTAL	14.290	100.0	23.549	100.0
IX - X	Valle Secano	7.473	77.7	10.878	67.3
	Secano y Precord.	2.148	22.3	5.274	32.7
	TOTAL	9.621	100.0	16.152	100.0

Fuente : INDAP - Elaboración propia.
1/ No considera Bonos Región Metropolitana.

Los resultados de este análisis indican que en 1990, entre la IV y la VIII Región, los bonos tendían a distribuirse en forma relativamente homogénea entre las áreas de gran potencial (Riego) y las de menor potencial (Secano y Precordillera), aunque predominaban los bonos asignados a las áreas de riego; esta proporción se mantiene relativamente pareja en 1992, aunque se invierte la tendencia en favor de las áreas de secano y precordillera. Esta misma tendencia se observa en la IX y X Región, en donde el programa crece con mayor intensidad en las áreas de menor potencial (Secano y Precordillera), aunque las cifras indican que desde el inicio existe una mayor localización de bonos en las áreas de mayor potencial (Valle Secano).

Aunque en términos globales estos cambios de tendencia no implican mayores variaciones, es preciso hacer un análisis a nivel de cada Región e incluso, si se pudiera, a nivel de micro-región, para poder dimensionar el alcance de las opciones tomadas para localizar al PTT. Tal como el

[39] El problema que se ha debido enfrentar es como agregar los datos de una comuna que está en dos o más áreas agroecológicas, lo que es muy frecuente en el país. Sobre la base de información de cada Dirección Regional de INDAP, se asignó a las comunas en esta situación a un área agroecológica determinada según donde estuvieran localizados el 51% de los beneficiarios del PTT en 1992. Para establecer la comparación, se repitió este mismo procedimiento con los datos de 1990. Véase, P. Segure y O. Sotomayor. *Primer informe evaluación del PTT*, GIA-PIIE-MIDEPLAN, mecanog., septiembre 1993.

análisis ya realizado por tipo de subprograma, estos resultados pueden estar en aparente contradicción con los propósitos de modernizar al sector, en la medida en que se está privilegiando a las áreas geográficas de menor potencial ^[40].

3.3. **Articulación del PTT con el sistema de investigación: el convenio INIA-INDAP y los CATT**

En 1990 se firmó un convenio entre INIA e INDAP a fin de establecer un sistema de trabajo entre los profesionales de ambas instituciones y de las Empresas de Transferencia adscritas al PTT. Considerando la experiencia acumulada, este Convenio se reformuló en 1993 con el objeto de precisar los roles específicos de cada institución, así como los alcances de este trabajo conjunto. De acuerdo a estas definiciones, el Convenio tiene los siguientes objetivos ^[41]:

- Establecer un sistema formal de encuentro técnico entre los profesionales de INIA, INDAP y las Empresas Consultoras de Transferencia Tecnológica.
- Establecer un sistema eficiente de identificación de demandas dirigidas a las instituciones partícipes del Convenio, y eventualmente otras, para que se profundicen los nexos entre éstas y la realidad de los sistemas de producción campesinos.
- Establecer un nexo entre la institución generadora de tecnología, el INIA, y la institución que tiene la responsabilidad pública de transferirla en forma masiva, el INDAP, con el objeto de poner a disposición de la agricultura campesina una oferta de tecnología adaptada a su realidad productiva.
- Capacitar a los equipos profesionales y técnicos de INDAP y de las Empresas Consultoras del PTT

Bajo la coordinación de una Comisión Nacional, se han constituido Comisiones Regionales entre la III y la X Región, las que están a su vez encargadas de montar y coordinar a las Comisiones de Area. Estas reúnen a agricultores y a profesionales que provienen de las instituciones que están trabajando en la o las comunas que forman el Area de INDAP: el Jefe de Area de INDAP y los Consultores de Apoyo Técnico, los Jefes Técnicos y Extensionistas de las Empresas, los Transferencistas del INIA y los representantes de otros organismos, cuando se estima

[40] En estricto rigor, para extraer conclusiones definitivas también sería necesario conocer en cada área agroecológica el número de agricultores potencialmente susceptibles de incorporar al PTT. Es preciso señalar que detrás de estas opciones subyace una discusión realizada al interior de INDAP, que aún no está resuelta en forma definitiva. El problema es definir al tipo de beneficiarios que debe atender esta institución, y en función de ello, saber si INDAP debe ser una institución de desarrollo agrícola, de desarrollo rural, o ambas cosas a la vez. Véase: H. Ortega, *Análisis de nuestra experiencia y perspectiva sobre el futuro rol de INDAP*. INDAP, Documento Nro. 15, noviembre 1993.

[41] INIA-INDAP, *Convenio de Cooperación en Investigación, Transferencia Tecnológica y Extensión para Pequeños Productores*, 1993.

necesario. Estas Comisiones de Area tienen las siguientes funciones ^[42]:

- Planificar la realización de las actividades específicas que apunten al logro de los objetivos del Convenio, en el marco de las orientaciones generales que reciban de las Comisiones Regionales.
- Identificar, formalizar y priorizar las demandas tecnológicas, o condicionantes del desarrollo tecnológico, que puedan ser asumidas por las instituciones partícipes del Convenio o eventualmente otras.
- Emitir recomendaciones a la Comisión Regional sobre las medidas que se estimen necesarias para poder responder a las demandas identificadas.
- Analizar y discutir las propuestas del INIA respecto de los objetivos y orientaciones de los CATT, así como las propuestas de INDAP y de las Empresas Consultoras relativas a los objetivos de los Planes de Mediano Plazo.
- Analizar y recomendar a INDAP y las Empresas Consultoras las medidas que permitan divulgar masivamente los resultados obtenidos de los CATT
- Hacer una evaluación permanente de las actividades del Convenio en el Area.

La experiencia de INIA en el sector de agricultura campesina acumulada a través de los Centros Demostrativos se vió reforzada en 1990 por la política institucional y los recursos adicionales recibidos por el Programa de Modernización del Sector Agrícola, financiado por el BID; se establecieron así los Centros de Ajuste y de Transferencia de Tecnología (CATT), con una cobertura más amplia y un mayor énfasis en las fases de investigación, ajuste y validación, por sobre la de demostración, propia de los Centros Demostrativos.

El objetivo del CATT es desarrollar procesos de ajuste y validación de tecnologías, así como promover la capacitación de los agentes de extensión; adicionalmente, se pretende que los CATT jueguen un rol en la evaluación de procesos de adopción de tecnología, y que retroalimenten con información a los proyectos de investigación realizados en las Estaciones Experimentales. La función de demostración de los Centros de Ajuste es un objetivo secundario, aunque está prevista la utilización de los resultados experimentales en Días de Campo; esto significa que las Empresas y extensionistas obtienen beneficios del CATT más bien por extrapolación de resultados que por la presencia física de los ensayos en sus sectores de trabajo.

[42] INIA-INDAP, Op. cit.

El CATT debe tener un objetivo central, cuya permanencia en el tiempo es de mediano y largo plazo. Ese objetivo central le dá una identidad y orienta sus líneas de trabajo, reflejando las principales limitantes de su área de cobertura.

Operativamente, los CATT dependen de INIA y se localizan en predios de pequeños agricultores que se estiman representativos de un área agroecológica relevante. A partir de las definiciones de objetivos, temas y población-meta, las responsabilidades del INIA son las de financiar el CATT y dirigirlo técnicamente, esto es, definir los tipos de ensayos que se realizarán, el número de agricultores involucrados y los diseños experimentales.

A cuatro años de funcionamiento del convenio INIA-INDAP puede concluirse que éste todavía está en proceso de consolidación. Durante 1993 sesionaron regularmente 47 Comisiones de Area, que han estado en contacto permanente con los 44 CATT creados bajo la actual administración. Los resultados obtenidos difieren de Región en Región, según el grado de afiatamiento de los equipos profesionales que participan en las Comisiones de Area y en los niveles regionales. De acuerdo a evaluaciones realizadas por INIA e INDAP se puede concluir lo siguiente:

- El Convenio INIA-INDAP se encuentra operando en términos reales; durante 1993 la gran mayoría de las Comisiones de Area se reunieron en la forma prevista y realizaron un gran número de actividades, en su mayoría bien calificadas.
- Existen problemas en la planificación de las actividades. Los objetivos de los actores involucrados son disímiles, lo que exige de encontrar puntos de encuentro. Los diagnósticos de cada micro-región son de baja calidad, aunque en muchos lugares estos están en proceso de mejoramiento y son compartidos por las diferentes instituciones.
- Es necesario precisar cuando los CATT son instancias para hacer demostraciones de tecnología o para hacer ajustes tecnológicos. Hay que avanzar más en la selección de temas que conduzcan a innovaciones tecnológicas de impacto. Por otra parte, existe la percepción de que las propuestas sólo se evalúan según sus resultados biológicos.
- Es indispensable que INIA participe en el diseño de los Planes de Mediano Plazo (PMP) que son elaborados por INDAP y las Empresas para los agricultores.
- El Convenio y los CATT como espacios de diálogo e información son valorados por los extensionistas; las actividades de capacitación reciben las mejores calificaciones. Aún así, es necesario elevar la participación de los extensionistas de las Empresas.
- Aún existe una baja participación campesina en las actividades del convenio.

La experiencia acumulada indica que el tiempo transcurrido es todavía escaso para dimensionar los resultados técnicos reales de este Programa. El Convenio INIA-INDAP ha

implicado la creación de un nuevo espacio institucional, que requiere de ajustes y definiciones para hacerlo más fluido y más funcional a los ritmos y programas de trabajo de las instituciones participantes. Este proceso de institucionalización pasa por ajustes operativos que apunten a integrar las actividades del Convenio al desarrollo normal de cada institución. Esto es relevante para el caso del INIA, en donde los profesionales desarrollan otros programas de trabajos adicionales, más vinculados a sus actividades específicas de investigación; sin embargo, los profesionales de INDAP también tienen un recargo de actividades que perjudica la acción del Convenio.

Tras estos mismos objetivos, se precisa también de una mayor claridad de conceptos, de modo de homogeneizar los términos del debate y de esclarecer el rol de la investigación agronómica y de la transferencia tecnológica en el proceso de desarrollo de la pequeña agricultura chilena.

3.4. La modernización de las políticas de crédito.

3.4.1. Articulación del Programa de Transferencia y el Programa de Créditos de INDAP.

En el transcurso de los últimos cuatro años se han desarrollado diferentes esfuerzos dirigidos a modernizar la gestión crediticia de INDAP. Estos cambios se pueden sintetizar en tres líneas de trabajo fundamentales:

- Creación de nuevas alternativas financieras: En 1990 se crea el Sistema de Crédito Básico y el Sistema de Crédito a Organizaciones, que se suman al Sistema de Créditos Corrientes existente en INDAP hasta esa fecha. El primero facilita el acceso al crédito a las familias más pobres, pues requiere de un trámite más simple e inicialmente su tasa de interés es más baja que la del Sistema de Créditos Corrientes de INDAP (posteriormente ambas se homogeneizan en un 7,2% anual real). El segundo está dirigido a financiar proyectos específicos de inversión agrícola y agroindustrial presentados por organizaciones campesinas locales.

Esta línea de trabajo se profundiza en 1993, con la creación de un sistema de ahorro y crédito campesino que permite obtener créditos de libre disposición equivalente a dos veces el monto ahorrado ^[43]. Este sistema se denomina Cuenta Sello Verde, y es operado en virtud de un convenio suscrito entre INDAP y el Banco del Estado.

[43] Véase, L. Barría, H. Ortega y J. Schatan. *Sistema de Ahorro y Crédito Campesino. Banco del Estado de Chile - INDAP*. Dcto. de trabajo Nro. 7, INDAP, abril 1993.

- Modernización de la gestión: Durante este período se implementa un sistema informático de administración de la cartera crediticia de INDAP que ha elevado considerablemente la eficiencia de este Programa. Este hecho, sumado a la creación de la figura del ejecutivo de cuenta -un técnico agrícola que tiene la responsabilidad formal de administrar una cartera de crédito- facilita la programación del crédito, la supervisión y la recuperación de ellos [44]. Adicionalmente se toman otras medidas complementarias, tales como la inclusión de un seguro de desgravamen en los créditos de corto plazo, a partir de 1993.
- Articulación con otros Programas de INDAP: Esto es especialmente válido en lo que refiere a los Programas de Crédito y de Transferencia. Hasta 1989 la solicitud de créditos dependía de la iniciativa individual de los agricultores, que acudían a las oficinas de Area cuando necesitaban de apoyo financiero. Para vincular el crédito a las restantes actividades de desarrollo impulsadas por INDAP en cada micro-región, se impulsa el Sistema de Créditos a Organizaciones ya mencionado y la constitución de fondos rotatorios asignados a comités de agricultores. En el mismo sentido, el Programa de Crédito se dirige a respaldar las recomendaciones entregadas a los beneficiarios por los extensionistas del Programa de Transferencia, lo que implica la inclusión progresiva de las Empresas Consultoras de Transferencia en el proceso de tramitación y de aplicación del crédito. Esto ha permitido lograr que el 40% de los agricultores del PTT cuenten con créditos de INDAP en 1992, cifra que prácticamente repitió lo logrado en 1991 [45].

Estos esfuerzos por modernizar la gestión de los recursos de crédito deben profundizarse más, lo que requiere de enfrentar un sinúmero de restricciones legales que impiden un adecuado funcionamiento de este Programa. Quizás el aspecto más importante en este plano es lograr que estos recursos sean administrados internamente según una lógica de fondo rotatorio, que permita incrementar los niveles de financiamiento al poder colocar recursos en forma continua durante el año [46]; la implementación de este concepto a nivel del Area y de cada Región de INDAP permitiría romper el círculo vicioso que diagnostican las actuales autoridades de INDAP en el sentido que aquellas Areas o Regiones (y agricultores) que pagan sus créditos financian a aquellos que no lo hacen, provocando un proceso de desajuste general en todo el sistema.

[44] La tasa de recuperación del crédito de INDAP subió desde 63,8% en 1990 a 90,4% en 1991 y 92% en 1992. Véase, INDAP, *Gestión Crediticia de INDAP*, Memoria anual 1992, Dpto. de Desarrollo Agrícola-Dpto. de Crédito, mayo de 1992.

[45] INDAP, *Gestión Crediticia...*, op. cit.

[46] Al ser considerado por la actual legislación como un gasto, la cartera de crédito de INDAP se renueva año a año con el presupuesto de la nación. Al 10 de agosto de 1993 se había recuperado un total de \$ 10.000 millones de esta cartera (60%), que no podía volver a colocarse dada esta restricción que impone la Ley de Presupuesto. Véase, J. Berdegú, *Modernización...*, op. cit.

CUADRO 3
EVOLUCION DEL PROGRAMA DE CREDITOS DE INDAP 1989 - 1992

Año	Montos nominales Miles \$	Variación Real (%)	Número Benefic.	Variación (%)	Monto Prom.Coloc. Miles \$	Variación Real (%)	Tasa Recuperac. según Vencim. (%)
1989	5.604.864		47.599		222.355 **/		50.09 ****/
1990	7.051.695	+ 3.86	61.370	+ 28.9	173.967	- 27.7	63.82
1991	10.011.950	+ 9.53	70.802 */	+ 15.3	163.288 ***/	- 6.1	90.44
1992	12.405.950	+ 5.30	65.892	- 6.9	178.377	+ 9.2	s/i

Fuente: INDAP, 1992.

*/ Este alto número de beneficiarios se explica por los créditos de emergencia de sequía.

**/ La caída en el monto promedio 89-90 se explica por la creación en 1990 de la línea de créditos básicos.

***/ La caída en el monto promedio 90-91 se explica por los créditos de emergencia por sequía.

****/ Promedio 84-89.

Figura 7

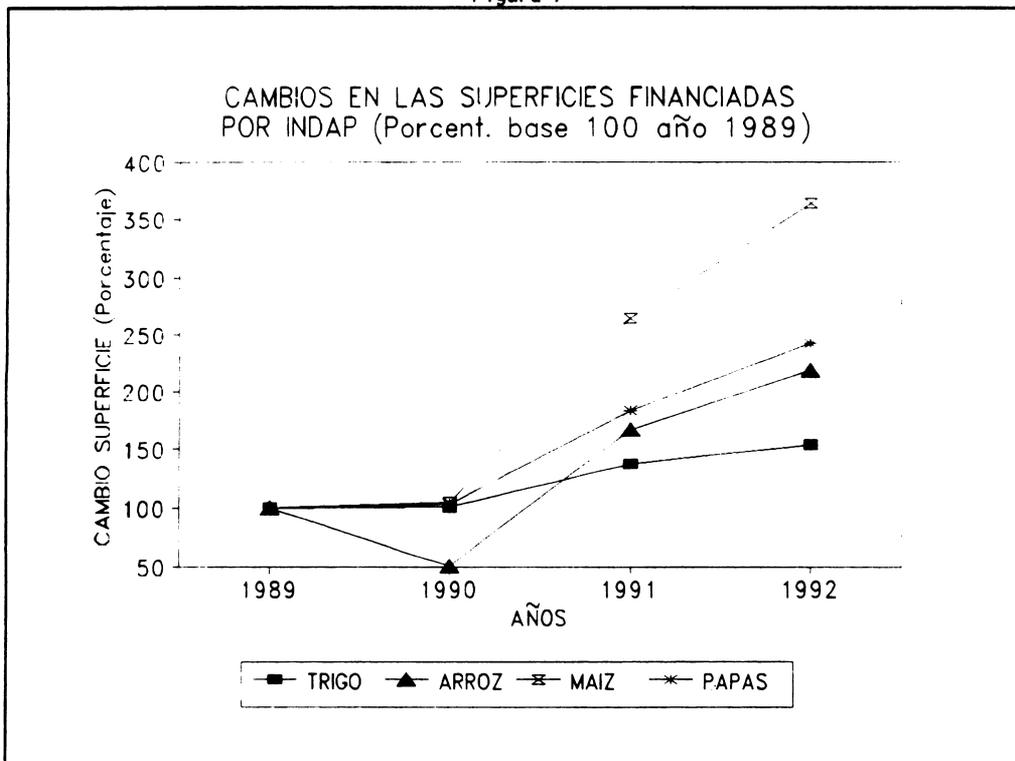
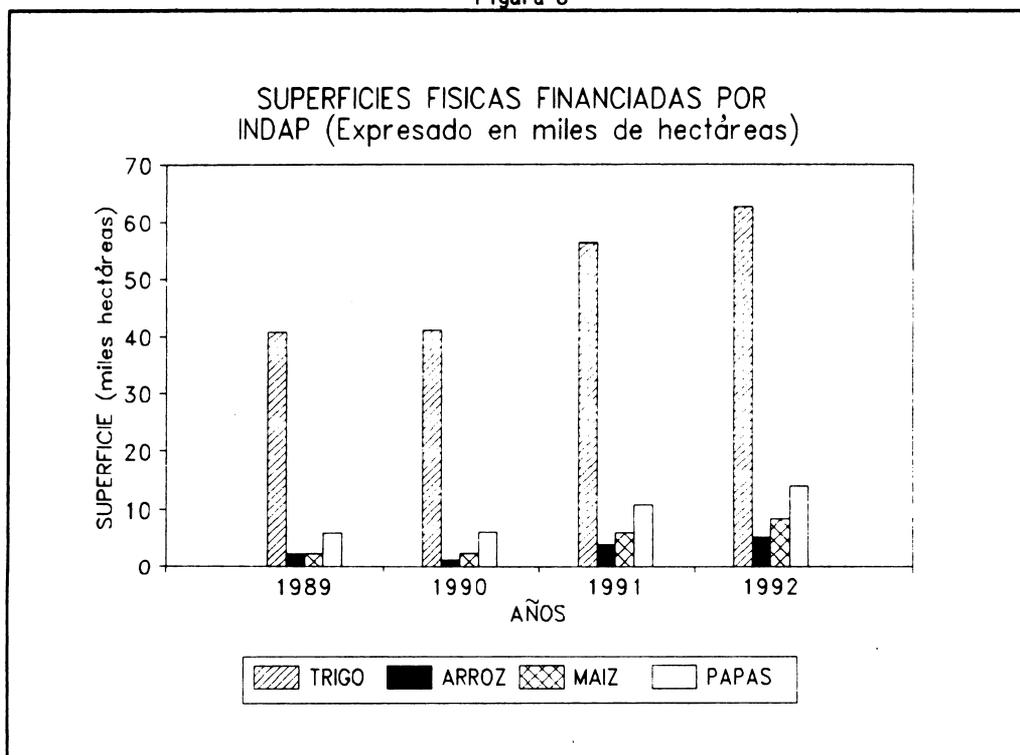


Figura 8



3.4.2. El rol de INDAP y del sistema financiero.

Considerando que el promedio de créditos por beneficiarios a nivel nacional está muy por debajo de lo que son las reales necesidades - \$ 178.377 por beneficiario/año en 1992 -, es fundamental lograr una mayor integración del sistema financiero de INDAP con la banca comercial y las empresas agroindustriales ^[47].

La pequeña empresa agrícola no accede a la banca comercial por diversos motivos: por una parte, los costos financieros de las operaciones son altos, y existen dificultades para constituir garantías dado que predominan los métodos de gestión informal (iniciación de actividades) y en muchos casos no está definida la situación patrimonial (títulos de dominio). Desde el punto de vista de la banca, los costos fijos de las transacciones son altos si se los contrasta con la magnitud de estas operaciones. Además la rentabilidad de los rubros tradicionales para los cuales los agricultores solicitan los créditos es baja comparada con otros negocios, y existe una alta dispersión geográfica de esta clientela y un bajo número de sucursales en las áreas rurales.

Para resolver estos problemas, el Estado debe apoyar a estas empresas agrícolas para que se transformen en sujetos de crédito, y por otra parte, debe poner en operación mecanismos que estimulen a la banca comercial a atender al sector campesino. Estos mecanismos deben considerar subsidios directos a la banca para absorber parte de los costos fijos de transacción, esquemas de ahorro y préstamo que sirvan para captar recursos y para formar fondos de garantía, formación de grupos de agricultores para la ejecución de proyectos conjuntos de inversión, contratación de seguros de crédito y asistencia técnica a agricultores individuales para ayudarlos a formular y negociar proyectos de inversión con la banca privada ^[48].

Para avanzar hacia este nuevo rol de INDAP como institución financiera de primer y segundo nivel, existen diferentes líneas de trabajo en ejecución. Por una parte, actualmente se está dimensionando el número de actuales beneficiarios que podrían egresar del sistema INDAP e ingresar al sistema bancario comercial ^[49]; para facilitar este proceso, se está en conversaciones con el Programa PYME de la Corporación de Fomento (CORFO), a fin de derivar hacia el sector rural parte de los subsidios que contempla este Programa ^[50]. Por otra parte, ya se han desarrollado experiencias exitosas de administración de Fondos de Crédito con organizaciones campesinas, y se puede prever que esta tendencia irá en aumento. Finalmente, sería necesario estudiar nuevas reformas legales a la ley orgánica de INDAP para permitirle la licitación de

[47] J. Berdegú, *Modernización...* op. cit.

[48] J. Berdegú, op. cit.

[49] Existe un estudio en proceso de elaboración, por lo que no existen cifras oficiales acerca del número de agricultores potencialmente traspasables a la banca comercial. Sin embargo, se puede estimar en forma gruesa que a lo menos existirían unos 3.500 a 5.000 agricultores que no tendrían dificultades para ingresar a la banca comercial (esta cifra representa el 30% de los beneficiarios Clase A de INDAP, es decir aquellos que siempre han cumplido sus compromisos como deudores de INDAP). Comunicación personal Jefe Dpto. Créditos de INDAP, Sr. Miguel Sanhueza.

[50] Estos subsidios son: Fondo de Asistencia Técnica (FAT), Subsidios de Asistencia Financiera (SUAF), Proyectos de Fomento (PROFO) y Cupos de Bonificación Seguro de Crédito (CUBO).

estudiar nuevas reformas legales a la ley orgánica de INDAP para permitirle la licitación de paquetes de crédito a ONG. Empresas Consultoras del PTT y a otras instituciones privadas de desarrollo.

3.5. La articulación de las explotaciones con los mercados.

La conexión de las explotaciones campesinas con empresas de comercialización y/o con agroindustrias es fundamental para resolver los problemas de acceso a los mercados que afectan en forma generalizada al sector. Adicionalmente, este hecho puede tener un fuerte impacto en los programas de transferencia tecnológica, al provocar un cambio en la lógica de funcionamiento de extensionistas y agricultores, quienes generalmente tienden a hacer una gestión más orientada a la producción que al mercado; la explicitación de los requerimientos del mercado antes de iniciar el proceso de producción es fundamental para orientar el proceso global de transferencia tecnológica, al tener que definir especies, variedades, épocas y técnicas de producción.

La formalización de los vínculos del sector de agricultura familiar con los mercados constituye un aspecto fundamental para avanzar en el proceso de modernización. Es sabido que la gran mayoría de los pequeños agricultores no cuentan con iniciación de actividades, y que en razón de ello no pueden descontar IVA ni transportar sus cosechas por la vía pública; este hecho es una de las causas fundamentales que obligan a los campesinos a vender sus productos a los intermediarios, en malas condiciones de precio.

Estas razones llevaron a iniciar las actividades de comercialización en INDAP; en 1991 se creó un Comité para generar políticas en esta área y finalmente, en 1992, por la gran demanda generada, se creó el Subdepartamento de Comercialización y Agroindustria, cuyas principales líneas de trabajo son:

- Mejoramiento de la comercialización de rubros tradicionales.
- Apertura de nuevos mercados.
- Información de precios y mercados
- Promoción de proyectos de inversión en comercialización y agroindustria.
- Capacitación en áreas temáticas de comercialización y agroindustria.

3.5.1. La comercialización de productos a través de organizaciones.

Dentro de las acciones desarrolladas por rubro productivo, se puede señalar para trigo que en la temporada 1990/91 se establecieron cinco poderes compradores entre la VII y la X región, en convenio con COTRISA; el impacto más significativo de esta acción fué la regulación del precio en las zonas donde funcionaron estos poderes, lo que significó alzas de un 10% en los precios promedios percibidos por los productores. Posteriormente, en la temporada 1991/92 la experiencia

se amplió a siete poderes compradores, tres de los cuales fueron gestionados directamente por organizaciones campesinas. Además del efecto regulador de precios, esta experiencia permitió demostrar que existen organizaciones campesinas que pueden asumir la gestión de poderes compradores en forma autónoma, otorgándoles beneficios concretos a sus asociados. En la temporada 1992/1993 la experiencia fue nuevamente ampliada a once poderes compradores, de los cuales cinco funcionaron a través de organizaciones, obteniéndose resultados positivos equivalentes a los logrados en las temporadas anteriores ^[51].

Para comercializar leguminosas, en la temporada 1992/93 se inició un proyecto piloto de comercialización de frejoles, garbanzos y maíz, basado en un apoyo crediticio y operacional de INDAP. En este proyecto participaron cinco organizaciones campesinas que se encargaron de comprar, seleccionar y envasar los productos, utilizando un estándar de calidad común. Posteriormente la venta se realizó por una sola vía, a través de una empresa de corretaje de productos agrícolas. Este sistema de comercialización ha tenido éxito, tanto por el volumen, como por el aumento en los precios de un 18% en frejol y de un 40% en garbanzos (precios promedios recibidos por el productor). La misma situación se repitió en maíz, donde se ha trabajado con COOPEUMO, una cooperativa campesina que opera en la VI región, la cual comercializó directamente con compradores locales. Este programa se está reeditando en la temporada 93/94, apoyándose en un programa de exportación de leguminosas de grano y ampliándose el número de organizaciones y rubros a comercializar ^[52].

Por otra parte, INDAP ha promovido la constitución de Centros de Acopio Lecheros en la VIII, IX y X Región, y la creación de plantas de elaboración de leche de cabra en la IV Región, las cuales se han agrupado en terno a una cooperativa (Las Majadas) para efectos de comercialización de los quesos producidos en estas plantas.

Además un sinnúmero de estudios de factibilidad de proyectos productivos de escala local, INDAP está evaluando la posibilidad de que un grupo de organizaciones campesinas con probada experiencia en comercialización puedan constituir una empresa comercializadora de alcance interregional, que actúe como corredora de productos y opere a mediano plazo en la futura Bolsa Agrícola.

También se han realizado gestiones ante el Servicio de Impuestos Internos para que a los poderes compradores de organizaciones se les otorgue un certificado para ser retenedores de IVA, especialmente en trigo y en leguminosas de grano, dado que actualmente cuando compran pagan el 100% de IVA y al vender retienen un 11% de IVA ^[53]. Para resolver este problema en forma global, el gobierno actual diseñó un mecanismo que permitía la recuperación del IVA sin hacer

[51] F. Segarra y M. Gonzalez, *Evaluación del funcionamiento y resultados de los poderes compradores de trigo para pequeños productores. Temporada 1991-1992*. INDAP, Subdepartamento de Comercialización y Agroindustria, mecanog., 1992; F. Segarra y M. Gonzalez, *Evaluación del funcionamiento y resultados de los poderes compradores de trigo para pequeños productores. Temporada 1992-1993*. INDAP, Subdepartamento de Comercialización y Agroindustria, mecanog., 1993.

[52] INDAP, *Programa de Comercialización y Agroindustria. Memoria 1990-1993*, (Borrador). Subdepartamento de Comercialización y Agroindustria, Mecanog., 1993.

[53] Estas gestiones han concluido con éxito recientemente.

y con la intermediación de empresas comerciales seleccionadas (Ley 19.034). Sin embargo, la experiencia acumulada hasta la fecha indica que por diversas razones esta legislación no ha tenido el efecto esperado ^[54].

La recuperación de IVA es un factor de gran impacto en las rentas de los agricultores, lo que hace aconsejable revisar este mecanismo. Tras este mismo objetivo, es necesario que el Servicio de Impuestos Internos amplíe el sistema de retención de IVA y de control de facturas ya implementado con éxito en el trigo durante 1992/93, y que se piensa replicar durante esta temporada en leguminosas ^[55]. Finalmente, debe diseñarse un sistema que apoye la constitución de empresas asociativas campesinas, a través de una legislación que dé cuenta de las preferencias actuales que en esta materia tienen los pequeños agricultores ^[56], que sea de tramitación simple y que contemple mecanismos de apoyo gerencial y posibilidades de franquicias tributarias.

3.5.2. La articulación de las explotaciones con el sector agroindustrial.

Al establecer contratos agroindustriales, los pequeños agricultores ingresan a un espacio económico peculiar, en donde están dadas las condiciones para resolver simultánea y articuladamente las restricciones de mercado, de financiamiento y asistencia técnica. Esto minimiza la incertidumbre y lo predispone favorablemente a la innovación tecnológica, lo que sumado a un cierto efecto de presión ejercido por la existencia de un contrato, tiene como resultado la incorporación de paquetes tecnológicos de alta productividad y de razonables márgenes de rentabilidad ^[57].

La relación contractual entre las explotaciones campesinas y las empresas agroindustriales es un elemento clave para lograr un mayor impacto de los programas públicos dirigidos hacia el sector. Es por ello que INDAP ha realizado diversas iniciativas tendientes a promover la agricultura de contrato. En función de ello, INDAP firmó un convenio en 1992 con la Federación de Procesadores de Alimentos de Chile A.G. (FEPACH), a través del cual INDAP apoya el financiamiento de las producciones campesinas contratadas por las agroindustrias afiliadas a FEPACH, y opcionalmente apoya la asistencia técnica a través del PTT. Al amparo de este convenio se han realizado experiencias con agroindustrias deshidratadoras de pimentón, con procesadoras de frambuesas y de tabaco. Los resultados obtenidos hasta la fecha revelan que esta opción es adecuada cuando se trata de empresas agroindustriales de gran tamaño, que ya están consolidadas; en el caso de las empresas pequeñas y medianas han habido malas experiencias, lo que aconseja una política más selectiva y cautelosa de INDAP a la hora de seleccionar agroindustrias para que

[54] La complejidad del mecanismo de registro, la ausencia de hábitos contables de estos agricultores y la desinformación acerca de este procedimiento constituyen las causas principales de esta ausencia de resultados.

[55] Véase, J. Berdegúe, op. cit.

[56] En esta materia sería útil crear diferentes modelos de organización productiva, pues la tendencia actual de los agricultores es organizarse en Asociaciones Gremiales, que por ley están impedidas de realizar operaciones comerciales. En muchos casos la mantención del esquema cooperativo como único modelo de organización productiva no es una solución pues existen sectores campesinos que son renuentes a esta alternativa de organización dado que en el pasado tuvieron malas experiencias.

[57] S. Faiguembaum. **Agricultura de contrato**. INDAP, documento Nro. 9, agosto de 1993.

una política más selectiva y cautelosa de INDAP a la hora de seleccionar agroindustrias para que trabajen con los pequeños agricultores.

En esta perspectiva, se ha implementado también un sistema de negociación directa con las grandes agroindustrias, utilizando los programas e instrumentos de que dispone INDAP. En este marco se ha realizado un convenio con IANSA en 1993 destinado a facilitar el abastecimiento de la planta Quepe de jugos de manzanas (IX Región) y a mejorar el manejo técnico de los huertos tradicionales de los beneficiarios del PTI; en la misma línea se inscribe otro acuerdo con IANSA para abastecer la planta de remolacha de los Angeles, experiencia que se viene realizando con éxito desde 1965 con un gran contingente de productores mapuches ^[58]. Finalmente, se han celebrado convenios análogos con la empresa Berries La Unión (1993) a fin de impulsar este tipo de cultivos entre los pequeños productores de la X Región, y con la Central de Abastecimiento de los Servicios de Salud a fin de abastecer con productos campesinos (arroz y otros) al Programa de Alimentación Complementaria del Servicio Nacional de Salud (SNS) a los grandes hospitales del país ^[59].

CUADRO 4
OPERACIONES COMERCIALES IMPULSADAS POR INDAP DURANTE LA TEMPORADA
1992/1993

RUBRO	INSTITUCION	MONTO Miles (\$)	VOLUMEN (Ton)	PERSPECTIVAS
LEGUMINOSAS	INDAP-Organiz. campesinas	145,000	500	En la temporada 93/94 se ampliará a: Frejol-Garbanzo-Lenteja-arveja-miel.
TRIGO	INDAP-MUCECH COTRISA	S/I	1,886	Se continuarán y ampliarán ambos convenios.
MAIZ	INDAP-COOPEUMO	25,000	950	En la temporada 93/94 se espera trabajar con la misma cooperativa.
QUESO DE CABRA	INDAP-Coop. Campesinas	S/I	S/I	Actividades de promoción del queso de cabra. Creación plantas elaborad.
LECHE BOVINA	INDAP-Organiz. campesinas	S/I	S/I	Ampliación número de Centros Acopio y Queserías.
JUGO DE MANZANAS	INDAP-IANSA	S/I	4,000	En proceso de ampliación
REMOLACHA	INDAP-IANSA	S/I	S/I	Consolidado con 800 agricultores
BERRIES	INDAP-BERRIES LA UNION	-	-	En proceso de implementación.
ARROZ Y OTROS	INDAP-SNS	-	-	En proceso de implementación.

[58] Véase, S. Faiguembaum, op. cit.

[59] INDAP, Programa de Comercialización..., op.cit. Este convenio aún no se ha podido implementar con éxito, puesto que al igual que otros mercados institucionales, existen un sinnúmero de trabas legales y burocráticas, además de intereses creados, que impiden colocar los productos campesinos.

3.6. Articulación con otros programas públicos: el riego y la forestación.

3.6.1. La integración del sector campesino al programa de pequeñas obras de riego.

El Programa de riego INDAP-FOSIS es uno de los principales vínculos establecidos por INDAP con otros programas públicos, en este caso el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). A través de un convenio entre ambas instituciones se ha buscado facilitar a los agricultores la obtención del subsidio de pequeñas obras de riego (Ley 18.450), que financia hasta el 75% del valor de estas obras.

Hasta antes del convenio, el pequeño agricultor se encontraba en desigualdad de condiciones respecto de medianos y grandes agricultores, ya que el capital para realizar los estudios técnicos y las obras debía desembolsarse al inicio del proceso, y sólo una vez terminadas las obras de riego podía recibirse la bonificación estatal. Este hecho impidió el acceso a este subsidio a prácticamente todos los campesinos que podían ser potenciales beneficiarios.

A través del convenio INDAP-FOSIS el pequeño agricultor se beneficia con un subsidio para los estudios técnicos, además de un crédito de hasta el 75% del valor del proyecto a cambio del endoso del Certificado de Bonificación a nombre de INDAP y un crédito complementario a largo plazo para financiar el aporte propio (el 25% restante). A partir de 1993 se firma un nuevo convenio que incorpora una bonificación para el aporte propio y un subsidio para estudios legales (de modo que los beneficiarios regularicen sus derechos de agua y formen organizaciones de regantes), entre otras garantías.

Este programa tiene una gran importancia por cuanto el riego es una restricción que se presenta en un número importante de explotaciones, y su remoción tiene un gran impacto en la productividad. En el transcurso del período 1991-1993 han concursado 395 proyectos de riego, que permitirían regar 124.348 hectáreas; de este total se han realizado 89 proyectos, que consideran un área de influencia de 19.595 hectáreas y 6.161 familias beneficiarias ^[60].

Existe también una vía de financiamiento directo con fondos ISAR (Inversión Social de Asignación Regional) que financia proyectos pequeños cuyo costo no sobrepasa \$ 1.000.000. A través de esta vía se han ejecutado 87 proyectos, que consideran 5.382 hectáreas y 2.510 beneficiarios. La situación global del convenio al 31 de julio de 1993 es la siguiente.

[60] Del total ejecutado 21 proyectos corresponden a comunidades indígenas de la I, II y IX Región; 7 proyectos a comunidades agrícolas y una cooperativa campesina de la IV Región; 25 proyectos a parceleros CORA del sector reformados ubicados en la zona centro y centro-sur del país, y; 33 proyectos a pequeños productores no clasificados en las categorías anteriores. Comunicación personal Encargado componente organizacional de los proyectos riego de INDAP, Sr. Cristian Zilleruelo. Respecto de la superficie regada que se ha indicado (19.595 ha.) se está en proceso de evaluación para determinar el total de hectáreas efectivamente regadas.

CUADRO 5
SITUACION DE LOS PROYECTOS FAVORECIDOS
POR EL PROGRAMA DE FOMENTO AL RIEGO CAMPESINO.
1991-1993.

SITUACION DE LOS PROYECTOS	NUMERO DE PROYECTOS
Total proyectos vía ley	395
proyectos en concurso	175
proyectos sin inicio de obras	78
proyectos con inicio de obras	48
proyectos terminados	89 (22,5%)
proyectos abandonados	7
Total proyectos financiamiento directo	130
proyectos terminados	87 (67%)

A través del programa se le ha dado un sentido de equidad a la ley 18.450, lo que principalmente ha permitido reparar infraestructura de riego ya existente, y con ello incorporar nuevas superficies agrícolas para el sector campesino. Para su desarrollo ha sido necesario establecer una coordinación intersectorial, la cual ha presentado dificultades de tipo operativo que han llevado a suscribir en 1993 un nuevo convenio perfeccionado.

Estos problemas están relacionados con la multiplicidad de trámites y procedimientos para lograr aprobar un proyecto, que en parte se deben a la existencia de distintas instituciones del Estado involucradas en la problemática de riego ^[61], cada una de las cuales tiene sus propios plazos y exigencias. Por otra parte, también han habido problemas técnicos, originados en la incapacidad operativa en el momento de implementar los proyectos y en la carencia de empresas ejecutoras con capacidad instalada en las distintas áreas favorecidas por el programa. Todos estos aspectos han sido discutidos en el proceso de reformulación del convenio INDAP-FOSIS, y se espera que se solucionen a través nuevos procedimientos para agilizar la tramitación de los proyectos, de la introducción de un Manual de Procedimientos para facilitar la ejecución de éstos, de la creación de un cargo de Inspector de Obras en cada Región para supervisar el desarrollo de los proyectos y de otras medidas complementarias.

[61] Estas instituciones son la Comisión Nacional de Riego, entidad interministerial coordinada por el Ministerio de Economía; el Ministerio de Obras Públicas (Dirección General de Aguas, Dirección General de Riego), el Ministerio de Agricultura (INDAP, Servicio Agrícola y Ganadero) y el Ministerio de Planificación (FOSIS). Además de ello existen diferentes marcos legales relacionados con este tema: el Código de Aguas, la Ley Indígena, la Ley de Comunidades Agrícolas, la Ley de Organizaciones Comunitarias.

3.6.2. La integración del sector campesino a los programas de forestación.

En 1991 FOSIS inicia un programa de forestación campesina destinado a lograr que este sector acceda al subsidio forestal (D.L. 701), que financia el 75% del valor de las plantaciones. Al igual que en el caso de la ley de riego, estos subsidios no llegaban al sector campesino puesto que la bonificación estatal se pagaba sólo después de comprobar el establecimiento de las plantaciones, lo que implicaba fuertes desembolsos de capital durante un período de al menos un año ^[62]. A través de este programa, FOSIS ha otorgado créditos de enlace que han permitido ejecutar 1.240 proyectos, abarcando 27.688 hectáreas y 29.500 familias beneficiarias ^[63].

En este mismo año la Coporación Nacional Forestal (CONAF) inicia un programa de forestación campesina cuyo financiamiento está dado exclusivamente por el FOSIS, sin que se establezca un convenio entre ambas instituciones para acciones futuras. De todos los proyectos financiados por el FOSIS, el 60% ha sido ejecutado por CONAF, quién ha utilizado estos fondos para financiar el montaje de los viveros destinados a la forestación campesina, así como para las otras labores requeridas para hacer las plantaciones; considerando que CONAF no cuenta con recursos propios para estos efectos, y que por otra parte, no existe un convenio interinstitucional con FOSIS, esta institución ha participado como una empresa más en las licitaciones públicas que ha realizado FOSIS para ejecutar estos proyectos.

En 1992 la CONAF establece un convenio con INDAP y por esta vía financia con créditos de enlace más proyectos de forestación. Sin embargo, el ejercicio de aproximación entre ambas instituciones ha sido difícil y recién en la IV y X región se observa una mayor y mejor relación para enfrentar los desafíos en conjunto. Posteriormente, en 1993 la CONAF firma un convenio con INDAP y la Vz del Campo, una organización campesina que representa alrededor de 30.000 familias, a través del cual se han reforestado 2500 hectáreas.

Actualmente la distribución de fondos del programa de forestación del FOSIS se está determinando por los gobiernos regionales; este hecho hace más difícil establecer un convenio con CONAF a nivel nacional, pues este mecanismo impide conocer la distribución de los fondos anticipadamente, lo que dificulta la programación anual de las plantaciones por parte CONAF.

La evaluación cuantitativa del programa de forestación campesina del FOSIS es positiva en términos de superficie y de familias beneficiadas, pero presenta falencias en el seguimiento y apoyo después de la plantación. El D.L. 701 no contempla financiamiento para esta importante tarea, y los campesinos desconocen las técnicas de manejo forestal que requieren esas

[62] De acuerdo a cifras de CONAF, sólo 349 predios de menos de 20 hectáreas se acogieron a esta bonificación entre 1976 y 1991. Esta cifra no da cuenta en forma exacta de los beneficios reales obtenidos por el sector campesino, pues muchos de estos predios pequeños fueron plantados por medianos agricultores, profesionales del agro y empresarios interesados en acogerse a este subsidio. CONAF, *Aplicación de la legislación forestal en Chile 1974-1991*. Informe Estadístico Nro. 36, diciembre 1992.

[63] Comunicación personal Encargado del programa de forestación campesina del FOSIS, Sr. M. Díaz.

plantaciones. A fin de evitar el deterioro futuro de éstas se hace necesario disponer de programas de seguimiento y apoyo, así como de mecanismos que favorezcan el trabajo conjunto entre instituciones. Es por ello que actualmente se está discutiendo la posibilidad de diseñar una Ley de Forestación Campesina que pueda reemplazar la eventual finalización del D.L. 701 en 1994, que además de contemplar mecanismos para resolver estos problemas, tenga un mayor énfasis en la recuperación de suelos y en el fomento de la diversidad de especies utilizadas para forestar.

4. POLITICAS E INSTRUMENTOS PARA ENFRENTAR LA POBREZA RURAL.

4.1. Las políticas dirigidas hacia este sector: el efecto del empleo y de los subsidios sociales (1975-1993).

A diferencia del segmento de explotaciones agrícolas con mayor potencial, resulta más difícil identificar cambios de enfoque y replanteamientos conceptuales en las políticas dirigidas a resolver la pobreza rural que se han estado implementando en estos últimos años.

En cierta forma ello se explica porque en los hechos, en los últimos diez o quince años no se ha diseñado una política social destinada específicamente a los sectores rurales. Las políticas públicas dirigidas hacia la pobreza rural han contemplado los mismos instrumentos que normalmente el Estado utiliza con otros sectores sociales.

En lo que refiere a la política macroeconómica y la política laboral, el incremento de salarios mínimos (y de los salarios rurales) y las bajas tasas de desempleo rurales y urbanas constituyen quizás las principales condicionantes de tipo macro que han incidido sobre la calidad de vida de los sectores rurales pobres; ello es así pues la política laboral dirigida hacia el trabajador rural prácticamente no ha sufrido variaciones.

CUADRO 6
EVOLUCION DE LAS TASAS DE CESANTIA Y DE LOS SALARIOS MINIMOS
1988 - 1993

Año	Tasas de Cesantía */		Salarios mínimos 4/
	Rural 1/	Total país 2/	
1988	6,6	5,1	27.296
1989	6,3	4,4	29.828
1990	8,3	4,9	31.863
1991	5,5	4,6	34.723
1992	s/i	3,7	36.267
1993	s/i	3,7 3/	41.666

*/ Fuente: Dpto. Economía, U. de Chile.

1/ Tasas del mes de marzo; 2/ Tasas del trimestre oct-dic

3/ Tasas del trimestre feb-abril; 4/ En pesos de diciembre de 1992

En cuanto a la política social implementada por el Gobierno para reducir la pobreza y propender a una distribución más equitativa del ingreso, los principales efectos sobre la población rural están ligados a una expansión de la cobertura de ciertos programas y a un mejoramiento de los valores reales de los subsidios monetarios entregados.

Esta política se basa en la implementación de programas sociales de salud, vivienda y educación, y en la entrega de un conjunto de subsidios monetarios destinados a mejorar los ingresos de

la población más pobre del país. Entre estos últimos están:

- El Subsidio Unico Familiar (SUF): fué creado en 1981 con el objeto de extender el pago de las asignaciones familiares a los menores de 6 años que pertenecen a familias que viven en extrema pobreza y cuyos padres no están adscritos a un sistema de previsión social; posteriormente este beneficio se extendió a aquellas mujeres embarazadas que también se encontraban en situación de extrema pobreza y a los niños de hasta 8 años, abarcando finalmente a los niños de hasta 15 años.
- Las Pensiones Asistenciales (PASIS): fué creado en 1975 con el objeto de ayudar económicamente a los mayores de 65 años y a los inválidos mayores de 18 años carentes de recursos. Este subsidio es entregado a estos grupos cuando sus ingresos propios no superan el 50% del valor de una pensión mínima y no pertenecen a ningún sistema de previsión social.
- La Asignación Familiar: originalmente era un subsidio de carácter universal que era percibido por todos los trabajadores que pertenecen a un régimen previsional, ya sean activos o inactivos y que tengan cargas familiares. Para estos efectos se entiende por carga a los hijos menores de 18 años (o 24 años si son solteros y están estudiando); a la cónyuge si ésta no trabaja; a la madre viuda, los niños huérfanos y los ascendientes mayores de 65 años. Hasta 1990 el monto de estas asignaciones era igual para todos, independientemente del estrato de ingresos del receptor; a partir de esa fecha se creó una escala de ingreso de tres tramos, con montos diferenciados, y a partir de 1992 se eliminó este subsidio para el tramo de mayores ingresos, lo que implicó un cambio considerable en la distribución de este subsidio, favoreciendo a las familias más pobres.
- El Subsidio de Cesantía: se entrega a los trabajadores que hayan perdido su trabajo por causales que no son de su responsabilidad. Su duración es de 12 meses, es decreciente en el tiempo, e incluye prestación médica gratuita en los consultorios y hospitales públicos, así como asignación familiar y maternal para sus familiares reconocidos. La cobertura de este subsidio es bastante baja a nivel nacional, y por estar dirigido a los trabajadores dependientes de un empleador, tiene poca importancia para los sectores rurales.

Aunque no existen datos de nivel nacional para dimensionar el efecto de esta política social en los segmentos más pobres de la población rural, es un hecho que ella tiene una gran importancia pues constituye la única vía para acceder a los servicios de salud y educación; en el marco de estos programas se obtienen además otros subsidios entre los que destacan los alimentos gratuitos para la población menor de seis años y las madres embarazadas, distribuidos a través de los Consultorios de Salud (PNAC-MINSAL), y los desayunos y almuerzos escolares que se les dan a los alumnos de menores recursos en las escuelas (PAE-MINEDUC).

En lo que refiere a las transferencias monetarias entregadas por el Estado, ellas tienen un fuerte impacto en los ingresos monetarios de las familias rurales más pobres. En evaluaciones

hechas a nivel nacional que no distinguen a los sectores rurales de los urbanos se ha concluido que en las familias ubicadas en el primer quintil de ingreso, estos subsidios monetarios correspondían al 12,1% del ingreso monetario total ^[64]; por otra parte, en estudios de caso realizados en áreas rurales se ha estimado que estos subsidios representan un 18,3%, un 4,5% y un 1,5% de los ingresos netos familiares de los minifundistas de subsistencia, los minifundistas productivos y los parceleros de reforma agraria, respectivamente ^[65].

El programa de vivienda rural ejecutado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es el único sobre el que disponemos de datos que indican un incremento de su cobertura ^[66]. Para este efecto, se ha mejorado el programa tradicional de subsidio habitacional que existía hasta 1989, introduciéndole los siguientes cambios ^[67]:

- Aumento de los recursos del programa de subsidio rural, pasando desde 6.790 a 8.536 millones de pesos, lo que representa unos 7.500 subsidios al año.
- Mejoramiento de la focalización del programa hacia los más necesitados, corrigiendo las deficiencias observadas a través de la incorporación de un instrumento de discriminación socioeconómica y de necesidad habitacional.
- Estímulo al mejoramiento de la calidad de la vivienda construída mediante el subsidio rural, aumentándolo desde \$ 873.000 a \$ 1.067.000 (pesos de julio 1993).
- Incorporación como beneficiarios a campesinos sin tierra y que no cuentan con terreno propio.

En forma simultánea, se han creado otros programas de vivienda tales como el Programa de Vivienda Progresiva Rural, el Programa Especial para Trabajadores Asalariados y el Programa de Viviendas Básicas, de manera de ampliar las alternativas de acceso a la vivienda de las familias rurales. Durante el período de gobierno se habrán construído 40.448 viviendas rurales, lo que implica un aporte significativo para contribuir el déficit de viviendas rurales actualmente existente. Sin embargo, para seguir avanzando en esta tarea se requerirá de un mejoramiento de la planificación, que permita vincular las necesidades de asentamiento poblacional con los

[64] En este quintil se ubican las familias más pobres, cuyo ingreso autónomo per cápita en 1990 era menor a los \$ 9.338 mensual (es decir, la estrata en la que está una parte importante de la población rural). Véase, M. Schkolnik y P. Aguero. *Efecto del gasto social en la distribución de ingresos*. En: MIDEPLAN, *Programas Sociales: su impacto en los hogares chilenos*. CASEN 1990. Tomo II, Stgo, s/f.

[65] Datos del Proyecto Diguillín-GIA, obtenidos a partir de la misma muestra de agricultores utilizada para el análisis que se presenta en la Figura 4.

[66] Para analizar la variación de la cobertura de los otros programas sociales sobre la población rural se precisa de los resultados de la Encuesta CASEN 1992, que actualmente están en proceso de elaboración en MIDEPLAN.

[67] S. Gonzalez, *Política Habitacional Rural. Logros y desafíos*. Mecnog., MINVU, julio 1993.

requerimientos de desarrollo a nivel regional; del mismo modo, se requerirá también de una ampliación de la cobertura y de un mejoramiento de los patrones de diseño, de modo de consolidar rasgos culturales de identidad rural y regional ^[68].

CUADRO 7
TRANSFERENCIAS ESTATALES TOTALES

INSTRUMENTO	MONTO UNITARIO (\$) 1/		TASA DE VARIACION REAL (%)
	1989	1993	
Subsidio Unico Familiar (SUF)	1.335	1.800	34
Pensión Asistencial (PASIS)	7.883	14.057	78
Asignación Familiar	982	1.800	83
Subsidio de Cesantía	10.680	12.106	13
Subsidio vivienda rural	873.000	1.067.000	22

Fuente: MIDEPLAN, MINVU
1/ Pesos de julio de 1993

[68] S. Gonzalez, op. cit.

4.2. **Hacia nuevas políticas complementarias: desarrollo agrícola y desarrollo rural en áreas de minifundio.**

4.2.1. **Fondos de tierra y reagrupamiento de explotaciones.**

Por su complejidad, este tema constituye quizás el aspecto programático del actual gobierno que en donde quizás se han producido menos avances.

El diagnóstico de cualquier región agrícola del país revela el alcance que tiene actualmente el problema del minifundio y las consecuencias directas de ello sobre las condiciones de vida de muchas familias rurales.

Aunque el fenómeno del minifundio es de naturaleza estructural y por lo mismo, de muy antigua data, la creación de mecanismos para facilitar recursos de tierras a pequeños agricultores previamente seleccionados abriría una posibilidad real de superar esta restricción, al menos para una parte de ellos. Estos mecanismos deberían operar según esquemas de puntajes por familia y autofinanciamiento análogos a los utilizados en los programas de subsidio a la vivienda, y deberían regirse según criterios técnicos, orientándose principalmente hacia sectores de jóvenes rurales que tengan formación profesional y proyectos concretos de inversión ^[69].

Para enfrentar el problema de la tierra se deberían considerar al menos tres tipos de políticas impulsadas en forma simultánea desde el Estado:

- Los Fondos de Tierra: Constituidos a partir de la adquisición de tierras a través del mercado por parte del Estado y/o del uso de tierras agrícolas fiscales no utilizadas. Hasta la fecha, sólo la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) está ejecutando programas de este tipo, los que se encuentran recién en su fase inicial. El diseño contempla la compra de fundos que están en diferentes puntos de Osorno, Valdivia, Malleco, Bio-Bio y Arauco, y la repartición entre comunidades indígenas que ocupan tierras en conflicto o que reivindican terrenos vecinos que en el pasado les fueron quitados en forma ilegal. El objetivo fijado para 1993 es adquirir entre 1.500 y 2.000 hectáreas para constituir explotaciones agrícolas gestionadas en forma individual, de un tamaño que permita sostener a una familia. Este Fondo de Tierras contempla un mecanismo de postulación que regule la solicitud de tierras por parte de las comunidades, teniéndose previsto su continuidad a través de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), entidad que sucederá a la CEPI luego de la aprobación de la Ley Indígena, en 1993.

Estos programas de la CEPI apuntan a hacer una reparación material y moral a estos grupos indígenas. Sin embargo, este tipo de Fondos de Tierra podrían replicarse en otras

[69] Véase J. Bengoa, *Op. cit.*

áreas del país en donde existan graves problemas de minifundización y pobreza rural, y en donde no hayan otras alternativas de empleo. Esta idea ha sido impulsada por las autoridades del sector, pero ha sido objetada por las autoridades económicas en razón de la magnitud del problema del minifundio a nivel nacional y del alto costo que su resolución implicaría para el país. Es por ello que este tipo de política no debería aplicarse según una lógica puramente redistributiva; estos programas deben ser acotados y dirigidos hacia cierto tipo de beneficiarios, y deben aplicarse en áreas de minifundio que hayan alcanzado umbrales críticos de subdivisión y que cuenten con posibilidades de salida agrícola.

- Mecanismos de reagrupamiento de tierras: En las áreas de minifundio en donde la propiedad de la tierra está muy atomizada existen muchas explotaciones campesinas que están compuestas por predios y retazos de tierra ubicados espacialmente en diferentes puntos de esas áreas. Este fenómeno tiene su origen en las herencias de tierra que provienen de distintos parientes de la familia, y en la existencia de un mercado de tierras en estas áreas de minifundio, en donde en cada temporada se realizan un sinnúmero de transacciones ^[70].

Esta atomización y deslocalización de la pequeña propiedad rural podría ser reducida al menos parcialmente a través de programas de reagrupamiento de tierras que faciliten el intercambio de lotes de terreno equivalentes entre agricultores, de manera de anexar paños que colindan con la explotación o al menos ubicarlos en un radio más cercano. Esto permitiría aumentar el tamaño de las explotaciones, reduciendo los desplazamientos de material y las labores de vigilancia, logrando un mejoramiento global de la gestión que serviría para ganar economías de escala. Estos programas deberían estar articulados a la labor de los municipios rurales y/o a los programas de titulación de tierras realizados por el Ministerio de Bienes Nacionales. Como ya se señaló anteriormente, en caso particulares estos programas de reagrupamiento podrían ser complementarios de programas de Fondos de Tierra ejecutados en las mismas áreas geográficas.

- Mecanismo de incentivos para el traspaso de la gestión de las explotaciones a las generaciones jóvenes. La disminución del promedio de edad de los jefes de explotación en el sector campesino es un objetivo que debería buscarse en forma permanente a través de incentivos específicos introducidos en los programas normales de INDAP (créditos, transferencia, otros). Sin embargo, quizás sea factible acelerar este proceso a través de una política ad hoc, que indemnizara a aquellos jefes de explotación dispuestos a jubilar, y que por tanto entregaran la gestión de la explotación a sus hijos. Esta indemnización podría entregarse junto a los otros subsidios entregados por el Estado a través de sus programas sociales, y debería estar dirigida a los agricultores beneficiarios del PTT. De esta forma el procedimiento de calificación podría ser selectivo y controlado por INDAP, evitando así traspasos formales realizados sólo para cobrar ese subsidio.

[70] De acuerdo a observaciones no sistematizadas realizadas en terreno, este fenómeno es particularmente intenso en las concentraciones minifundistas ubicadas en áreas regadas o de gran potencial.

4.2.2. El fomento productivo de rubros que no requieren tierras.

Las restricciones de tierra que se presentan en ciertas áreas pobres de minifundio rural no necesariamente deben ser obstáculos para la ejecución de proyectos de fomento productivo por parte de INDAP y de otros organismos públicos.

Existen áreas de extrema pobreza rural en donde los suelos son malos pero los agricultores están bien situadas geográficamente, y tienen facilidades para insertarse en los mercados dado su proximidad a los centros urbanos; otros sectores de minifundio ocupan tierras de excelente calidad que pueden generar rentas significativas para la familia si son adecuadamente manejadas. Para enfrentar situaciones que tienen ventajas comparativas de este tipo se precisa de programas focalizados de fomento productivo que induzcan procesos de especialización productiva en rubros que no requieren de grandes superficies de tierra, tales como la producción intensiva de cerdos o de aves, el cultivo de especies o de productos orgánicos, o la manufactura de artesanías; dependiendo de las situaciones, estos rubros pueden estar orientados al mercado o al autoconsumo, incidiendo por igual sobre la calidad de vida de estas familias. Estos programas podrían ser operados en forma de proyectos integrados de desarrollo agrícola y rural a cargo de INDAP y el Municipio local, y requerirían de metodologías de trabajo específicas, diseñadas según los objetivos de cada proyecto.

4.2.3. El fomento de actividades no agrícolas y la revitalización de los espacios rurales.

La existencia de una fuerte tendencia a la emigración urbana en algunas áreas rurales desfavorecidas debe llevar a la creación de políticas que regulen este proceso, que permitan atraer a sectores de población que actualmente viven dispersos en el campo y arraigarlas en núcleos urbanos ubicados en esas áreas, capaces de proyectarse a largo plazo.

Existen espacios regionales que están dejando de tener una función productiva de tipo silvoagropecuaria. Para contrarrestar esta tendencia, se precisa de normas institucionales y de mecanismos de discriminación positiva (exenciones tributarias, subsidios, otros) que estimulen la instalación de industrias y de otras fuentes de empleo, y la implementación de una infraestructura pública y de una red de servicios (electricidad, caminos, escuelas, consultorios de salud, teléfonos, etc.) que haga posible retener a estos sectores poblacionales. La realidad chilena aconseja utilizar mecanismos de este tipo, en contraposición a una política de subvenciones directas a los agricultores localizados en áreas deprimidas, análoga a la experiencia europea, que puede tener un alto impacto en el presupuesto fiscal y que no es sostenible en el actual esquema económico.

Esta política debe basarse en la identificación de centros urbanos de tamaño intermedio, que puedan tener un proyección futura de desarrollo a través de la implementación de políticas de apoyo. En esta categoría están algunos pueblos o ciudades que ya tienen una especialización

productiva -por ejemplo, La Ligua y su industria textil artesanal-, o centros urbanos que juegan un rol comercial importante en razón de su ubicación geográfica o de su infraestructura ^[71]. Una política como ésta, dirigida a la revitalización de espacios rurales, debe ser selectiva y su formulación debe estar hecha sobre la base de un amplio consenso, que permita su proyección a largo plazo; así mismo, ella requeriría de una readecuación de programas públicos que están en ejecución, tal como el programa PYME, los programas de vivienda rural o ciertos programas específicos de infraestructura.

4.3. La escuela rural

Existen más de 8000 escuelas básicas en todo el país, de las cuales 4870 son rurales; el 77% de estas últimas corresponden a escuelas rurales incompletas, multigrado y uni, bi y tridocentes. A este tipo de escuela asisten 140.000 niños, los cuales han sido tradicionalmente excluidos de un buen sistema educativo.

Durante el gobierno anterior no hubo iniciativas para mejorar las condiciones educacionales de las escuelas rurales. La única labor que se desarrolló fue la instalación de Escuelas Fronterizas en las zonas limítrofes con Argentina y Bolivia, muy bien dotadas en recursos e implementadas por razones geopolíticas; estas escuelas funcionaron poco tiempo y actualmente se utiliza la infraestructura para escuelas rurales tradicionales.

La política educacional del actual gobierno creó e implementó el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) y uno de sus componentes es el Programa MECE/Básica Educación Rural. Este último se inició en 1992, dándole un énfasis especial a las 3766 escuelas (con cursos combinados y con 6172 profesores uni, bi y tridocentes) ubicadas entre la VII y la X Región y que a partir de 1994 se ampliará en seis Regiones más.

El objetivo principal de la Enseñanza General Básica es entregar una educación equivalente, es decir, que el niño aprenda a desenvolverse (cálculo, lenguaje, etc.) en un solo nivel para todo el país, de manera de tener las herramientas necesarias para elegir libremente por la educación y trabajo posterior. Para alcanzar este objetivo es imperioso superar la mala situación de las escuelas rurales y a través del MECE se busca levantar las condiciones de trabajo pedagógico de los niños, mejorando la infraestructura deteriorada, la dotación de textos escolares, la capacitación docente o las raciones alimenticias.

Las acciones específicas del MECE rural están concentradas en la integración de escuelas en Microcentros Rurales (profesores de una misma zona, que se reúnen una vez al mes) de programación pedagógica que generen Proyectos de Mejoramiento Educativo. El objetivo de éstos

[71] De hecho, un estudio realizado en la VI Región demuestra que en las últimas décadas ha existido una fuerte tendencia migratoria campo-ciudad, que tiende a concentrar población en centros urbano-rurales de tamaño intermedio; así, estos campesinos acceden a una mejor calidad de vida pero no abandonan el campo, sino que siguen articulados a la vida y a la economía rural. Véase: A. Canales. *Cambio Agrario y Poblamiento en Chile. 1952-1986, El caso de la VI Región*. Tesis de Doctorado, El Colegio de México, 1994.

es romper el aislamiento geográfico, favorecer la profesionalización de los maestros otorgándoles autonomía al diseño curricular, vincular los trabajos de la escuela con la cultura local y reorganizar el trabajo escolar en función del desarrollo de procesos, más que el de acumular conocimientos.

Otras acciones del MECE rural son la confección de textos específicos del área rural y complementarios a los textos nacionales, capacitación para profesores y supervisores (incluye la construcción de materiales necesarios), entre las más importantes.

El MECE dura hasta 1996 y la intención actual es que se institucionalice al interior del Ministerio de Educación, de manera que todas las iniciativas de mejoramiento de la educación se transformen en prácticas habituales del Ministerio.

CUADRO 8
COBERTURA E INVERSION DEL MECE/RURAL
1993-1994

COBERTURA DEL PROGRAMA	1993	1994
Regiones	13	13
Escuelas	1.326	2.300
Alumnos	1.056	80.000
Profesores	2.041	3.300
Microcentros	206	300
INVERSION DE RECURSOS		
Millones de pesos	231.983	682.904

Por su importancia como institución, la escuela rural puede jugar un rol dinamizador en los procesos de desarrollo rural. Por una parte, la reorientación curricular y el proceso de mejoramiento de la educación puede contribuir a una valorización de la cultura rural y a generar conductas y prácticas de los jóvenes rurales adaptadas a este medio. Por otra parte, la escuela es un espacio natural en donde se produce un contacto entre los padres de los jóvenes rurales, y en donde los profesores juegan un rol de orientación importante. Este espacio puede ser aprovechado por los organismos que están ejecutando programas de desarrollo a nivel local, lo que requiere de la creación de vínculos institucionales que no alteren ni sobrecarguen el trabajo normal que se realice en las escuelas. En este sentido, el establecimiento de vínculos entre el PTT y las escuelas y/o los Microcentros Rurales impulsados por el MECE puede ser un ejemplo de integración entre programas públicos, que puede ser útil para la formación de los jóvenes o para potenciar la adopción de tecnología en los agricultores, a través experiencias de tipo demostrativo.

4.4. El municipio y su rol en el desarrollo rural.

La realización de cambios institucionales para convertir a los municipios rurales en actores centrales de los procesos de desarrollo es una tarea de primera necesidad.

Esto implica redefinir sus atribuciones, de manera de lograr que estas entidades se conviertan en centros articuladores del conjunto de programas públicos implementados a nivel sectorial, y en su mayoría son realizados en forma separada y sin la coordinación necesaria. En esta perspectiva, la reciente incorporación de algunos municipios en el PTT, en donde éstos actuarán directa o indirectamente como Empresas Consultoras, indican un camino a seguir; del mismo modo, la experiencia acumulada por el Programa de Desarrollo Comunal (PRODAC) que es ejecutado por los municipios de la IX Región, constituye una referencia que podría ser utilizada para diseñar mecanismos de intervención de los municipios en programas de desarrollo rural.

Para jugar este rol articulador, los municipios rurales requieren de cambios institucionales que apunten a la creación de instancias de participación y coordinación que integren a los diferentes actores involucrados en los procesos de desarrollo rural impulsados en cada comuna. Estos organismos, que denominamos Consejos Rurales, deberían permitir una mayor articulación del trabajo realizado por las organizaciones locales y los programas privados y públicos, evitando una duplicación de esfuerzos y originando sinergismos a partir del contacto interinstitucional ^[72]. Así mismo, estos Consejos Rurales deberían estar facultados para hacer una planificación de mediano y largo plazo que regule el uso del suelo, identificando áreas de uso agrícola, forestal o de protección ambiental, así como áreas de crecimiento urbano, de desarrollo turístico, de reestructuración minifundiaría o de implantación industrial. La implementación de políticas de ordenamiento territorial basadas en una legislación nacional adecuada y en la participación local es una condición indispensable para promover un desarrollo rural equilibrado, que sea sustentable en el largo plazo.

Para lograr involucrar a los municipios en los procesos de desarrollo rural se requiere también de cambios en la legislación, de modo de redirigir la inversión comunal hacia los asentamientos rurales de la comuna ^[73]. En muchas comunas en donde la población rural alcanza al 80% o más, la inversión ejecutada a través de los fondos regionales (FNDR) es dirigida hacia las cabeceras comunales, en proyectos tales como construcción de soleras para las calles, pavimentación, agua potable, etc. ^[74]. Tras este mismo objetivo, también son necesarias medidas administrativas que refuerzen las capacidades técnicas de estos municipios para formular proyectos de desarrollo rural y para competir en forma adecuada con los municipios urbanos por la obtención de fondos públicos.

[72] J. Bengoa, op. cit.

[73] J. Bengoa, op. cit.

[74] J. Bengoa, op. cit.

Estos cambios institucionales también deben apuntar a un redimensionamiento de ciertas comunas rurales ^[75]. Estas deberían estar formadas por la cabecera comunal y su espacio agrario circundante. Sin embargo, muchas comunas no cumplen con este principio. Existen comunas en las que hay más de un centro urbano, lo que origina una competencia por recursos que termina por marginalizar a los espacios rurales. En otras situaciones las comunas están formadas por espacios geográficos disímiles que tienen pocas interrelaciones entre sí; este es el caso de comunas cuyas cabeceras están en el valle longitudinal, y que cuentan con una parte territorial importante en áreas de precordillera, que permanecen aisladas. Redimensionar a las comunas rurales también significa separar administrativamente a los sectores rurales aledaños a las grandes ciudades; en estos casos los municipios son absorbidos por los asuntos urbanos de la comuna, lo que implica que los sectores rurales quedan en segunda o tercera prioridad y no reciben la atención necesaria de parte de las autoridades ^[76].

[75] J. Bengoa, op. cit.

[76] Un estudio realizado para evaluar la percepción campesina de las Municipalidades indica que un 61% de la población encuestada se siente poco o nada informado de lo realizado por la Municipalidad, y que un 56% no había recibido ninguna visita de funcionarios municipales. Véase: INDAP, **El Campesinado y la Realidad Municipal**. Documento de trabajo Nro. 4, agosto de 1992.

5. CONCLUSIONES

Las posibilidades del sector de pequeña agricultura.

1. Todos los datos que describen la situación de la agricultura tradicional indican que el sector está sufriendo un proceso de modernización y de reconversión productiva de amplias consecuencias: los rendimientos suben, cambia el uso del suelo, se ponen nuevas tierras bajo riego, emergen nuevos rubros productivos, se produce un proceso de selección de explotaciones y de micro-regiones agrícolas.

Todo estos procesos reflejan las presiones que experimenta la agricultura tradicional y la voluntad del sector por adaptarse a las tendencias de largo plazo. En este contexto, el sector de agricultura campesina también sufre una transformación estructural cuyo resultado tendrá un fuerte impacto sobre el sector rural del país. En virtud de los recursos productivos y humanos disponibles en este sector, es preciso seguir definiendo una estrategia de apoyo de largo plazo que apunte a consolidar en el país a un segmento de pequeña agricultura, que se ubique en una perspectiva ascendente de desarrollo.

2. Al igual que los otros sectores de la agricultura tradicional, los pequeños agricultores chilenos enfrentan una situación de creciente competencia internacional cuya única salida es lograr un mejoramiento sustantivo de productividad. Para lograr este objetivo se precisa de adecuadas políticas de fomento productivo, que al ser implementadas en forma eficaz, puedan trasladar recursos hacia este sector y compensar las desventajas relativas que éste tiene respecto de la mediana y gran agricultura. Sin embargo, para lograr estos objetivos, estas políticas de fomento deben ser acompañadas por políticas sectoriales y macroeconómicas que garanticen niveles mínimos de rentabilidad.
3. Para visualizar el futuro del sector, es preciso considerar que existen tendencias estructurales que provocarán una selección de las explotaciones campesinas que continuarán operando como tales. Los procesos de diferenciación entre regiones agrícolas y entre explotaciones, sumados a los efectos del crecimiento económico del país sobre la población rural, originarán una readecuación del sector de pequeña agricultura. Ello implicará una reducción del número de explotaciones campesinas, y al mismo tiempo, una modernización y una mejor inserción en la economía del país de aquellas explotaciones que sobrevivan a este proceso.

Las políticas e instrumentos de apoyo.

4. La revisión de las políticas públicas de apoyo a la pequeña agricultura realizadas entre 1990 y 1993 revela que en estos años se han puesto en ejecución un amplio paquete de medidas dirigidas a este sector, que apuntan a resolver la mayor parte de las restricciones que frenan el desarrollo de la pequeña agricultura. Desde un punto de vista cualitativo, se aprecia en forma general una voluntad de mejorar las metodologías de trabajo y los esquemas operacionales, lo que se refleja en la gran cantidad de nuevos programas y/o en el rediseño de prácticamente todos aquellos que venían operando desde la administración anterior. El resultado de ello ha sido la constitución de un sistema de apoyo al sector campesino cuya orientación parece en general correcta, en el sentido de impulsar un proceso de modernización del sector.
5. A pesar de los logros, existen muchos problemas no resueltos que revelan que queda aún buena parte del camino por recorrer. Los cambios institucionales en el aparato público y el impacto de dichos programas en la realidad rural son de lenta maduración, y se requiere de tiempo para aprovechar el potencial de cada programa. No obstante ello, la introducción del concepto de micro-región en el accionar de INDAP, así como la creación de nuevas Modalidades de funcionamiento en el PTT, el re-diseño del programa de Créditos y la creación del Programa de Comercialización de esta institución, indican que existe un proceso en marcha que tiende a mejorar el sistema de apoyo al sector de pequeña propiedad. En el mismo sentido apuntan iniciativas impulsada por otras instituciones del Estado tales como la creación del Convenio INIA-INDAP, la utilización de los subsidios de riego, forestación y vivienda rural, y en general, la política social seguida por MIDEPLAN.
6. Como tarea pendiente, es preciso hacer una revisión de aquellos programas públicos que por diversas razones presentan problemas de tipo operativo, que dificultan el logro de los objetivos para los cuales fueron creados. En esta categoría está la Ley 19.034 destinada a recuperar el IVA, que no ha tenido mayores resultados por su complejidad y por el desconocimiento de ella por parte de los campesinos, y el mecanismo INDAP-FOSIS para impulsar obras de riego (ley 18.450), que presenta trabas operativas que han mermado el impacto potencial que habría podido tener este programa.

Por otra parte, se requiere de un mayor desarrollo y consolidación de muchos programas que están en ejecución pero que aún no tienen un impacto medible en el corto plazo; el Convenio INIA-INDAP, los cambios en el PTT y en el Programa de Créditos, así como el desarrollo del Programa de Agroindustria y Comercialización tendrán con seguridad un impacto positivo, pero ello requerirá de un mejoramiento continuo de los procedimientos y las orientaciones seguidas por estas instituciones del Estado. También es preciso ampliar los programas de forestación campesina, de manera de aprovechar el gran potencial silvícola que tiene el sector, que prácticamente aún no se ha utilizado.

Están finalmente aquellos problemas que hasta ahora han sido poco abordados por los organismos públicos, tales como las políticas dirigidas a enfrentar la subdivisión de tierras, a fomentar actividades no agrícolas y a revalorizar los espacios rurales. Estos problemas están ligados a las tendencias estructurales que presenta el sector agrario y la sociedad chilena, lo que los hace especialmente complejos; sin embargo, ellos son insoslayables en una perspectiva de mediano y largo plazo, lo que hace necesario profundizar un debate que sirva de base para definir políticas específicas dirigidas a la pobreza rural.

La focalización como un problema central: ¿programas de desarrollo agrícola o de desarrollo rural?

7. Las estadísticas de los últimos cuatro años revelan que la cobertura de prácticamente todos los programas de fomento productivo se ha ampliado en forma sustantiva, lo que ha implicado que el Estado llegue a parte importante del universo de familias campesinas. Considerando sólo el total de beneficiarios que participan en el Programa de Transferencia Tecnológica, en el Programa de Créditos y en el Programa de Riego, las políticas de fomento productivo del Estado estarían alcanzando en forma directa a un universo cercano a las 100.000 familias, lo que implica aproximadamente un 50% de la población potencial. Complementariamente, una parte significativa de la población campesina restante está siendo alcanzada por los programas sociales del gobierno, que se aplican en forma masiva. Las transferencias monetarias de estos programas se han incrementado en términos reales, y aunque no tenemos información disponible para el sector rural, es posible afirmar en términos generales que también se ha producido una ampliación de sus coberturas.
8. Las tendencias de cambio estructural que afectan al sector campesino son indispensables de considerar para definir la población objetivo que deben tener los programas públicos. En este sentido, los esfuerzos por dirigir al PTT hacia el segmento de campesinos pobres que tienen un potencial de producción mínimo parecen adecuados; sin embargo, la escasez de recursos puede hacer que esta opción implique un abandono relativo de los segmentos de mayor potencial, lo que disminuiría el impacto modernizador del PTT y de los otros programas públicos. Estos mismos problemas pueden surgir de opciones tales como la localización del PTT en áreas geográficas de bajo potencial o de una priorización del Programa de Créditos Básicos.

Estos dilemas revelan que existen definiciones pendientes acerca del estrato de productores que INDAP debe apoyar en forma prioritaria y del tipo de programas que se debe continuar implementando. Es necesario revisar las políticas de apoyo hacia los pequeños agricultores de mayor potencial de producción; es preciso hacer una evaluación de la cobertura que tienen los actuales programas dirigidos hacia este segmento de campesinos, así como dimensionar sus nexos con las agroindustrias, la banca comercial y los restantes agentes económicos privados que operan en el sector rural. Si se está en una perspectiva de modernización del sector de pequeña agricultura, este sector de explotaciones debería

recibir un apoyo prioritario. Sin embargo, esta opción también requeriría de una política de desarrollo rural coherente, dirigida hacia los agricultores de menor potencial.

9. Se aprecia una carencia general en materia de políticas dirigidas hacia los pobres rurales que no tienen tierras o que presentan escasas posibilidades de desarrollo productivo. Como se señaló anteriormente, se requiere de una política de tierras y de programas específicos de fomento productivo agrícolas y no agrícolas capaces de aprovechar las potencialidades materiales y de recursos humanos existentes en este sector. Aunque sea bajo la forma de experiencias piloto, este aspecto debería ser abordado por las próximas autoridades de gobierno.

El sistema institucional: la coordinación de estos programas.

10. La experiencia de gobierno evidencia con claridad que es preciso avanzar hacia una mayor coordinación de los programas de gobierno: la pobreza rural es un fenómeno que tiene múltiples dimensiones y factores condicionantes, que requieren ser removidos en forma simultánea a través de enfoques que superen la perspectiva sectorial que impera en los organismos públicos.

Este es uno de los principales desafíos futuros de la política agraria, lo que implica reforzar los nexos entre las autoridades del sector y las restantes autoridades de gobierno, especialmente los ministerios económicos y sociales. Para este efecto, es preciso reformular los mecanismos de funcionamiento de la Comisión Nacional de Desarrollo Rural, colocando a esta entidad bajo la autoridad de la Presidencia de la República y dotándola de recursos humanos y materiales que permitan hacer una real labor de coordinación.

Del mismo modo, es necesario seguir avanzando hacia una mayor integración de los programas del Ministerio de Agricultura, y entre éstos y los programas de otros organismos que trabajan a escala local, especialmente el FOSIS y los municipios. En este último nivel debe tenderse a un mayor protagonismo de los municipios en la ejecución de programas de desarrollo agrícola y rural. Otro espacio aún poco explorado lo constituyen las escuelas rurales, cuyo rol de animación a nivel local podría ser aprovechado por diferentes programas públicos para potenciar su trabajo con la comunidad.

La resolución de los problemas de coordinación de los programas institucionales a nivel local puede constituir quizás uno de los aspectos de mayor impacto en la situación del sector de pequeña agricultura. La proliferación de fondos de proyectos y de instituciones que trabajan diferentes temáticas sobre una misma población de beneficiarios tiende a un mayor gasto de recursos públicos, y a un mayor esfuerzo y un mayor desgaste de la base social. Existen muchos programas que podrían ser implementados en forma conjunta, aprovechando sinergismos e incrementando el impacto de cada uno de ellos y de la acción

global del Estado. El logro de este objetivo requiere de nuevos esquemas institucionales a nivel comunal e intersectorial, que integren los esfuerzos privados y públicos, y que hagan que éstos jueguen un rol catalizador en la base social, procurando activar la organización del sector campesino.

11. Un último aspecto dice relación con la política sectorial y las políticas macroeconómicas. Se ha señalado ya que el éxito de programas de fomento productivo requiere del esfuerzo particular de los agricultores, así como de cambios institucionales en los mercados, en las entidades privadas y públicas y en las normativas que regulan el funcionamiento del sector. Sin embargo, también se precisa de un proyecto agrícola de largo plazo, de carácter nacional, que cree un contexto general que permita niveles mínimos de rentabilidad para los rubros seleccionados. Este proyecto debe ser definido en función de las potencialidades del sector agrícola, de la situación en la que están los diferentes sectores sociales del agro y de sus posibilidades de inserción en una economía en crecimiento. Sobre esta base, se precisa de una política sectorial coherente con la estrategia global de desarrollo del país, pero al mismo tiempo capaz de enfrentar los problemas coyunturales que son propios de un proceso de adaptación a las tendencias de largo plazo.

La definición de este proyecto requiere de nuevas ideas, de más información, de estudios que arrojen antecedentes que hoy no están disponibles, y que han limitado nuestra discusión. En este sentido, muchas de las interrogantes planteadas en el prólogo continúan abiertas. Aún así, esperamos que este intercambio de ideas haya sido útil y que estimule nuevas contribuciones que nos permitan avanzar en esa dirección.

IICA
PRET-A4-CL-
02
1994

APR 04, 1994



