



**Desarrollo agrícola y rural en Chile.
1973 – 2003.
Un modelo orientado a la competitividad y
los mercados**

Sergio Gómez E.

**Documento de Trabajo N° 18. Noviembre, 2003
Programa de Capacitación en Desarrollo Rural**

Grupo de Investigaciones Agrarias

La publicación de Documentos de Trabajo se inscribe en el marco de las acciones de extensión del Programa de Capacitación en Desarrollo Rural del GIA y cuenta con el apoyo de la Agencia Alemana EED

En la memoria del colega y Maestro, Arturo Warman

Índice

	Pág.
Introducción	4
I.- El modelo global. Sus principales características	5
II.- La implantación del modelo en la agricultura	5
III.- El modelo en el presente: principales políticas y su aplicación	7
1.- Principales objetivos de la “Política de Estado para la Agricultura Chilena.”	8
2.- Los Programas dirigidos a la Agricultura familiar campesina	13
3.- Búsqueda de consensos: los conflictos y la participación	15
IV.- El modelo y su aplicación en la agricultura. Los resultados	16
V.- El análisis de una excepción del modelo: el sector forestal	19
VI.- Las principales tendencias que muestra el modelo en la actualidad	20
VII.- Los Gobiernos democráticos mantienen el modelo	22
VIII.- Las principales tareas pendientes	23
Comentarios	28
Bibliografía	33

Introducción.

Este escrito, que pretende entregar una visión de conjunto sobre las políticas aplicadas en el campo en las últimas tres décadas, es una versión ampliada del trabajo que fue recientemente presentado en un Seminario Internacional.¹

El trabajo comienza señalando los principios que orientan el modelo global y la forma como se ha implementado en la agricultura. Luego se reseña la actual aplicación de las principales políticas destacando los objetivos de la política de Estado para la agricultura chilena, para la agricultura familiar campesina y la búsqueda de consensos analizando los conflictos y la concertación. Después se exhiben indicadores sobre sus principales logros y se realiza un análisis de una *excepción*: el sector forestal. A continuación se plantean las principales tendencias y las principales tareas pendientes.

También, ha parecido necesario incluir en la presentación las razones que explican el hecho que la actual coalición política de Gobierno, haya mantenido las políticas que apuntan a lo esencial de un modelo, el mismo al que tantas críticas se le formularon durante la dictadura militar, y a resaltar las importantes excepciones que ha tenido su aplicación, mostrando que no es todo lo ortodoxo, como se plantea a nivel del discurso.

¹ El trabajo original fue presentado en el “Seminario Internacional sobre el Desarrollo de Capacidades en Territorios Rurales”, evento realizado para conmemorar los 30 años de una importante entidad del Gobierno Federal de México, destinada a realizar actividades de capacitación en desarrollo rural, el INCA-RURAL. La reunión se realizó los días 23 y 24 de octubre de 2003 en Ciudad de México y contó con el apoyo técnico de la Oficina de IICA en México. En el apartado de comentarios, al final del texto, se entregan antecedentes sobre (i) el contexto de la reunión en el que fue presentado, y (ii) los principales comentarios que suscitó.

Finalmente, debo compartir una situación personal al señalar que el hecho que motivó este seminario, el aniversario número 30 del INCA Rural, corresponden a igual período en que se inicia el modelo que se analiza y la simultánea salida del autor de este trabajo de su país, a raíz del mismo hecho y coincide con el momento en que recibí la generosa invitación de México para participar en los procesos de desarrollo rural que se impulsaban en aquellos años, en ese país.

I.- El modelo global. Sus principales características.

Para ubicar el modelo que se aplicó en la agricultura es necesario reseñar el modelo general en el que aquel se inserta.

El modelo de desarrollo impulsado por la dictadura militar –con claridad desde fines de la década de los 70, luego de un período reactivo y de instalación–, que pone fin al modelo de desarrollo “hacia adentro”, aplicado desde fines de los años 30 en Chile y en general en América Latina, se basa en los siguientes principios:

1. Abrir la economía al mercado mundial, para especializar al país en aquellas actividades en las que posee ventajas comparativas.
2. Reducir el rol del Estado a un papel subsidiario, solo en las funciones que no puede realizar el sector privado, establecer las normas para permitir el funcionamiento del mercado y asumir las tareas legislativas, judiciales y de seguridad interna y externa.
3. Otorgar al sector privado, nacional y extranjero, sin discriminaciones, el papel dinamizador de la economía, de acuerdo a las señales que recibe del mercado.

La aplicación de esta política significó privatizar las empresas que se encontraban en manos del Estado, jibarizar el aparato de Gobierno, privatizar una parte importante de los servicios sociales, una fuerte reducción del gasto social y una focalización del mismo.

La implementación del modelo, tuvo importantes adaptaciones a la coyuntura que enfrentó el gobierno militar. Por ejemplo, la nacionalización de las grandes empresas mineras impulsadas por el Gobierno de Allende, siguió en manos del Estado, en la medida que con sus excedentes se financió el gasto militar; y se bonificó y estimuló la inversión extranjera, a través de mecanismos que generaron importantes franquicias tributarias y ventajas especiales.

En el caso de la agricultura, el modelo tuvo excepciones a los principios antes señalados, como se analizará más adelante.

II.- La implantación del modelo en la agricultura.

En esta sección, se plantea el destino de las tierras afectadas por la reforma agraria, las movilizaciones de las organizaciones de agricultores y la relativa flexibilización del modelo aplicado en la agricultura.

El modelo aplicado contempló, en parte, continuidad con el proceso de reforma agraria realizado en el decenio 1964 – 1973, en la medida que solamente fue parcialmente revertido.

En efecto, a diferencia de lo que ocurrió con las propiedades que fueron expropiadas en el sector industrial, comercial y financiero, donde se devolvió la totalidad del patrimonio a sus antiguos propietarios, y se aplicó el modelo en forma bastante ortodoxa, en el caso de la agricultura, por el contrario, la devolución de las propiedades expropiadas fue sólo parcial. Además, como resultado de fuertes movilizaciones políticas realizadas por las organizaciones de empresarios agrícolas, éstos lograron una relativa flexibilidad del modelo aplicado en el sector.

En cuanto a lo primero, del total de la tierra expropiada, 2/3 de ella volvió a manos de los antiguos propietarios y el otro tercio fue asignado en parcelas individuales a 45.000 nuevos propietarios, en su mayoría trabajadores agrícolas que habían participado en el proceso de reforma agraria. Así, se intentaba fortalecer una clase media en el campo, que diera estabilidad a un sector que había sufrido profundas modificaciones.

Con respecto a lo segundo, hasta 1983 el Gobierno Militar realiza sistemáticos esfuerzos por disciplinar al sector dentro del esquema ortodoxo liberal. Sin embargo, las organizaciones empresariales agrícolas se movilizan para lograr un "trato especial"

Un caso emblemático fue el conflicto sobre los aranceles de leche importada en 1977, cuando frente a la protesta por un subsidio a la leche importada, un importante vocero del Ministro de Economía expresó la histórica frase: *"que se coman las vacas"*, vale decir, que si los agricultores no eran capaces de producir leche con eficiencia, era mejor que liquidaran las vacas.

Además les plantearon que: *"no pueden pretender utilidades a costa de empobrecer artificialmente a los consumidores y (que debían) sentir, por lo menos, un poco de vergüenza cada vez que piden un impuesto a los importadores"*.

Esta declaración, lleva a que el principal dirigente de los agricultores le replicara: *"... no hay madre en este país que haya parido al h... que me venga a decir a mí sinvergüenza"*. También formuló algunas preguntas: *"¿Y quién cresta va a responder en este país cuando nos demos cuenta del error? ¿Son imbéciles los europeos o los norteamericanos por proteger a sus productores (lecheros) o somos nosotros los ... huemules?"*.

Durante los años 1980-1982, el tema de la crisis agrícola estuvo presente en forma reiterada, y el enfrentamiento entre los dirigentes de las organizaciones empresariales se agudiza. Al respecto cabe recordar el intercambio de cartas entre dirigentes empresariales donde plantean que el golpe de estado de 1973: *"no se hizo para que jóvenes investigadores de la economía comprueben sus hipótesis..."*.

Otro aspecto que vale la pena destacar es el método que se emplea para que los planteamientos del sector empresarial logren legitimidad frente al Gobierno Militar. Se acuerda, en conjunto con éste, la contratación de un experto extranjero para que realice un diagnóstico de la realidad del campo, sus perspectivas y soluciones. En

enero de 1982 se contrató a los expertos norteamericanos Clifford Hardin y Clarence Palmby quienes visitaron durante 11 días el país y elaboraron el documento, conocido como el Informe Hardin. Este también avala, en lo fundamental, las reivindicaciones de los agricultores.

Durante 1982 se agravan los problemas que aquejan a los agricultores sobre todo a aquellos que se dedican a los cultivos tradicionales, mayoritariamente los de la zona sur.

En los meses de noviembre y diciembre de 1982, se producen importantes movilizaciones que se caracterizan por el amplio alcance regional y social amplio que logran (agricultores, transportistas, empresarios industriales) el apoyo de los medios de comunicación regional y el carácter eminentemente movilizador que tienen (impedir remates, movilizaciones contra los bancos, etc.)

En una ocasión, cuando los agricultores se preparaban para iniciar una reunión de protesta, la autoridad administrativa negó el permiso; mediante el uso de la fuerza pública, fueron violentamente reprimidos y 19 dirigentes empresariales son detenidos. El dirigente empresarial de la movilización fue encarcelado, trasladado a Santiago y luego expulsado del país.

Con todo, las organizaciones empresariales lograron que las políticas fueran flexibilizadas. La nueva política consistió en establecer bandas de precios para un número importante de productos con el fin de dar estabilidad a estos, sobretasas arancelarias para neutralizar los subsidios aplicados en los países de origen y derechos específicos para encarecer la importación de algunos productos. También se estableció un crédito cerealero, se renegociaron las deudas y se estableció una política de comercialización para ciertos productos.

Los productos nacionales beneficiados fueron el trigo, la remolacha azucarera, los productos lácteos, el aceite comestible y, en parte, la carne.

A continuación se presentan las principales políticas que se aplican en la actualidad.

III.- El modelo en el presente: principales políticas y su aplicación.

Como se ha señalado, el grueso de la política aplicada por los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, es continuista con la implementada en el pasado, con un mayor énfasis en el apoyo a los programas de apoyo de la agricultura familiar campesina.

El documento² en que se basa esta sección tiene el carácter de oficial en sentido estricto. Elaborado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), del Ministerio de Agricultura, lleva un Prologo del Presidente de la República, y junto con exponer las políticas, los instrumentos y las metas, contiene Actas de Acuerdos alcanzadas en Mesas de Diálogo, sobre las que se hará referencia más adelante.

A continuación se presentan los principales objetivos de la “Política de Estado para la Agricultura Chilena” y las políticas sectoriales: regulaciones e instrumentos, en gran medida destinado a la agricultura empresarial, de la misma forma y orden en que se hace en la publicación aludida.

1.- Principales objetivos de la “Política de Estado para la Agricultura Chilena.”

Se plantean tres objetivos:

- a) Generar condiciones para el desarrollo de una agricultura rentable, competitiva, con capacidad de integrarse al proceso de apertura;
- b) Contribuir a que los beneficios del desarrollo alcancen a todos los sectores de manera de mejorar los ingresos y la calidad de vida a todos los habitantes rurales de todas las regiones del país, y
- c) Contribuir a que el desarrollo del sector utilice todas sus potencialidades en un marco de sustentabilidad ambiental, económica y social.

Para cumplir con estos objetivos globales, se proponen las siguientes políticas, la mayoría de las cuales significa intervenir para mejorar la integración de los productores en los mercados:

- i) Crear confianza en los productores;
- ii) Desarrollo de los mercados;
- iii) Mejorar productividad de los recursos naturales;
- iv) Desarrollo de la competitividad;
- v) Agricultura limpia y de calidad, y
- vi) Desarrollo forestal.

i) Confianza y seguridad para los productores

Se plantea como un aspecto esencial la necesidad de generar un marco de estabilidad requerido por la agricultura para su modernización, considerando las inercias e irreversibilidades que son propias de los procesos de inversión en el sector. Para ello, se contemplan las siguientes líneas de trabajo:

² Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura. Una Política de Estado para la Agricultura Chilena. Período 2000- 2010, Santiago, octubre 2001. También se encuentra en Internet. <http://www.odepa.cl> En esta Sección se hace un resumen de este texto, manteniendo su orden y forma.

- Implementación de un sistema de seguro agrícola para enfrentar adversidades climáticas.
- Mantención de las bandas de precios y rol activo de la Comercializadora de Trigo S.A., componente de la política flexibilizadora que se impuso en los años 80.
- Aplicación de los instrumentos legales vigentes para enfrentar la competencia desleal y la volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas (salvaguardias, derechos compensatorios, derechos antidumping)
- Creación de un fondo de defensa de los productos chilenos, que financie la realización de estudios sobre el funcionamiento de mercados externos, la formación de los precios de productos que son enviados a Chile y la implementación de medidas de corrección de distorsiones.
- Desarrollo de nuevos instrumentos para disminuir el riesgo de la actividad agrícola (uso de mercado de futuros, fondos de garantías, warrants, sistema de estabilización de ingresos de los agricultores, seguros cambiarios, otros)
- Implementación de una bolsa de productos silbo agropecuarios, con sus correspondientes instrumentos financieros de complemento,

ii) Desarrollo de mercados

Se trata de un aspecto central para la agricultura chilena, por cuanto permite la apertura de mercados, asegura el acceso de las exportaciones, la eliminación de restricciones al comercio, la protección de inversiones en el exterior y el desarrollo de las exportaciones con mayor tecnología incorporada.

Del mismo modo, este eje abre nuevas posibilidades productivas a los agricultores, así como permite garantizar el normal funcionamiento de los mercados internos para facilitar sus transacciones. Se contemplan las siguientes líneas de acción:

Mercado externo

- Creación de una Comisión Permanente de Consultas con el sector privado para incorporar sus puntos de vista en las negociaciones comerciales.
- Apertura de nuevos mercados a través de convenios sanitarios para penetrar con nuevos productos en países tales como India, China, Japón, Vietnam y otros. Tras este mismo objetivo, realización de Tratados de Libre Comercio y participación activa del país en la próxima negociación de la OMC (Ronda del Milenio)
- Incorporación a la oferta exportable de productos generados por el sector de agricultores especializados en la sustitución de importaciones. Como primera prioridad se debe avanzar en la exportación de lácteos y carnes rojas, dejando abierta la posibilidad de integrar a otros productos más adelante.

- Revisión y perfeccionamiento de los procesos de inspección asociados al proceso de certificación de productos de exportación y disminuir costos y buscar nuevos mecanismos de inspección y certificación.
- Ampliación de las Agregadurías Agrícolas a nuevos mercados en el mediano plazo (México, Europa del Este, India, otros) y profundización de vínculos con los Agregados Comerciales y el personal del servicio exterior chileno.
- Ampliación y perfeccionamiento de la operación del Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias.

Mercado interno

Para avanzar en el perfeccionamiento del funcionamiento del mercado interno, se deben dictar normas y regulaciones que hagan más transparente las transacciones y eviten distorsiones en los precios percibidos por los agricultores. Para ello se debe avanzar en:

- Perfeccionar la Fiscalía Nacional Económica y de la legislación antimonopolio.
- Fomento a la agricultura de contrato y a las iniciativas privadas tendientes a incrementar las capacidades de acopio y/o de transformación por parte de los agricultores y sus organizaciones productivas y gremiales.
- Desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de información de mercado.
- Crear un Programa Nacional de Desarrollo de Internet en el sector silvoagropecuario, dirigido a los agricultores, los gremios y organizaciones.

iii) Mejoramiento de la productividad de los recursos naturales

Esta línea de trabajo contempla cinco ámbitos de acción aplicados a los recursos físicos o activos de los agricultores:

- Programa de Recuperación de Suelos Degradados se mantiene la inversión anual para el período (US \$ 50 millones/ año) y perfeccionar su operación (focalización, simplificación de procedimientos, otros) Este Programa comprenderá un total de 2.500.000 ha, con 150.000 agricultores, en un período de 10 años.
- Ley de fomento al riego: se mantiene la inversión anual (US \$ 55 millones / año) y se plantea hacer los perfeccionamientos operativos correspondientes para mejorar el acceso de los agricultores a los beneficios de esta ley. En forma complementaria, se continuará implementando el Programa de Grandes y Medianas Obras de Riego para dotar a las principales regiones agrícolas del país con una infraestructura de riego que permita enfrentar los períodos de sequía.
- Fomento de plantaciones forestales: se contempla mantener el DL 701 (US \$ 10 millones / año), modificar y simplificar los reglamentos de este

instrumento para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas.

- Mejoramiento del patrimonio fito y zoonosanitario para mantener y perfeccionar los programas de defensa, vigilancia, control y erradicación de plagas y enfermedades.
- Valorización económica y protección de recursos genéticos a través del desarrollo del mercado biotecnológico internacional hacen cada vez más atractivos los recursos genéticos de los países del sur.

iv) Desarrollo de la competitividad

Para ello se plantean tareas relacionadas con la investigación agropecuaria, la transferencia tecnológica, la formación de recursos humanos, el fomento de obras de riego y la asociatividad.

Innovación e investigación.

Se contempla un trabajo coordinado entre la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), así como la implementación de un Consejo para la Innovación Agraria, en donde se integre el trabajo de a entidades públicas y a universidades, institutos privados de investigación y empresas comerciales.

Transferencia tecnológica y modernización de la gestión

Esta línea de trabajo se focalizará especialmente en los segmentos de agricultura familiar campesina (tema que será tratado más adelante) y mediana agricultura empresarial.

Formación de recursos humanos y capacitación

Ampliación y mejoramiento de las capacidades tecnológicas, de innovación y de gestión para aumentar la competitividad.

Desarrollo del riego

El riego un factor de primera importancia en la generación de bienes provenientes del sector agropecuario. Los proyectos de riego están siendo enfocados dentro de una perspectiva integral, en consideración a sus dos componentes principales: las obras civiles y el desarrollo agrícola. Esto ha traído como consecuencia nuevas temáticas, tales como la tecnificación del uso del agua de riego y el cambio en el uso del suelo y en los sistemas de cultivo que originan las obras de riego.

Por lo tanto, el desarrollo del riego debe apuntar a dos objetivos básicos: la ampliación de la capacidad de producción y diversificación, y el potenciamiento de

la adaptación y respuesta de los sistemas y procesos de producción a las condiciones cambiantes de los mercados.

Se busca un enfoque integral de desarrollo de las áreas regadas, en el que la inversión en obras hidráulicas se combine con el mejoramiento de la capacidad de administración, operación y conservación de las obras por parte de los regantes; la adopción de mejores tecnologías de gestión productiva; el establecimiento de nuevos rubros de producción y el mejoramiento de la articulación y posición competitiva de los productores en los mercados.

Fomento a la asociatividad.

Se debe apoyar a gremios y organizaciones de agricultores, para una efectiva puesta en operación público / privada de la política agrícola.

v) Agricultura limpia y de calidad.

Dos son los ejes estratégicos que se deben fomentar en los próximos años: un marco institucional para el desarrollo de la calidad y el fortalecimiento de regímenes regulatorios y de fomento para la calidad.

Marco institucional para el desarrollo de la calidad

Los procesos productivos se desarrollan en la actualidad en el marco de complejas redes de proveedores de productos y servicios que van configurando y valorizando un producto final. En estas redes tienen cada vez más valor las relaciones permanentes, basadas en la confianza, donde la calidad y oportunidad del producto y/o servicio se convierte en un elemento clave de competitividad.

Regímenes regulatorios y fomento de la calidad.

Los regímenes regulatorios se refieren a las condiciones de producción y comercialización de productos agroalimentarios, incluyendo la definición de estándares de insumos, procesos o productos, sus condiciones de bioseguridad, así como los requerimientos de información que deben asociarse a cada producto o insumo.

vi) Desarrollo forestal.

Dada la importancia que ha alcanzado la actividad forestal, se plantea insistir en dos ejes estratégicos: a) minimizar el deterioro de los ecosistemas forestales, recuperando el patrimonio natural del país, mediante una mayor equidad y calidad de vida y asegurar la competitividad internacional de las exportaciones forestales; y

b) favorecer el desarrollo de la pequeña, mediana y gran explotación forestal y fomentar el valor agregado.

Sobre el desarrollo de la política forestal se hará referencia en forma detallada en la Sección V.

2.- Los Programas dirigidos a la Agricultura familiar campesina.

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es el organismo público de apoyo a la agricultura familiar campesina y opera el principal programa hacia este segmento, el Programa de Transferencia Tecnológica. Existe un conjunto de otros programas específicamente destinado a este sector (servicios financieros, recuperación de suelos, fomento ganadero, riego, etc.) sin embargo, estos operan en forma vinculada a este Programa que actúa como eje y esta es la percepción que tienen los campesinos usuarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario³.

El Programa de Transferencia Tecnológico, nace en 1978, como una forma de apoyar a los asignatarios derivados de la reforma agraria. Estos, sometidos a los rigores de una economía abierta al mercado, enfrentaban serios problemas, que se traducían en que la venta de parcelas alcanzaba un volumen que podría terminar en disolver el contenido de la reforma agraria que había concluido el Gobierno Militar, que por cierto, había pagado un costo político al no devolver parte de las tierras expropiadas a sus propietarios originales.

Comenzó como un programa que entregaba asistencia técnica a campesinos a través de empresas privadas, las que recibían un bono que era parcialmente bonificado por el Estado. El bono comenzó con un costo de US \$ 180 y llegó a los US \$ 400. El supuesto era que el bono recibía un subsidio del 70 % de costo por parte del Estado y la diferencia la pagaba el usuario. Pero, en la práctica, la contraparte del usuario no fue cancelada. Comenzó con una cobertura de 10.000 campesinos y termina en 1983 luego que se evaluara como un fracaso. Este fue atribuido a la falta de supervisión por parte de INDAP sobre el trabajo que realizaban las empresas que ejecutaban el Programa.

El nuevo programa que surge en 1983, tiene dos diferencias importantes con el anterior. Por un lado, mantiene la condición de ser subsidiado y ejecutado por empresas privadas, pero con una efectiva supervisión y mayor control por parte del Estado; por el otro, avanza en dar un enfoque más educativo y reconoce situaciones heterogéneas que dan lugar a programas diferenciados.

³ En un reciente estudio en que participó el autor esta afirmación queda ampliamente respaldada. Ver: Estudio exploratorio de la Percepción de los Usuarios de los Programas de Servicio de Asistencia Técnica Predial y a la Gestión de Empresas Asociativas. Universidad Austral y Universidad de Chile. Febrero de 2003.

En 1983 se crea el Programas Bonos de Transferencia Tecnológica Integral destinados a campesinos que, por los recursos y ubicación, tienen mas posibilidades de desarrollo y, a partir de 1987, se crean los Bonos de Transferencia Tecnológica Básico, dirigida a campesinos con menores recursos.

Los campesinos agrupados de acuerdo a estas características, son reclutados por empresas consultoras, las que en licitación pública concursan los bonos que tienen grupos de campesinos (69 en los Integrales y 72 en los Básicos) y forman agrupaciones mayores para la recepción de los servicios.

Los campesinos integrados al programa formalizan su participación con un documento a favor de la empresa, la que cobra el valor del bono, luego de una fiscalización de parte de INDAP, para asegurar la satisfacción del campesino por los servicios recibidos. Para la realización de este Programa se contó con el financiamiento del Banco Mundial. Al año 1990 se llegó a 26.118 participantes, siendo ligeramente superiores los Bonos Integrales.

El desarrollo del Programa, hasta el año 1990, se caracterizó por: i) la concentración de empresas que lo ejecutaban (4 empresas controlaban el 40% de los bonos), todas muy cercanas al Gobierno Militar; ii) la exclusión de entidades que tenían suficiente experiencia, pero disidentes, básicamente ONG; iii) una relativa rigidez en el control, y iv) una politización del Programa.

Con el retorno a la democracia, a partir de 1990, el Programa mantiene su concepción original, pero con los siguientes cambios:

- a) Logra en forma simultánea que el programa de transferencia tuviera continuidad en el tiempo, es decir que siguiera operando con normalidad y que simultáneamente fuera objeto de un cambio que superara gran parte de los problemas mencionados y que este cambio fuera percibido por parte de los campesinos usuarios, de modo que se reflejara la situación del cambio de gobierno.
- b) Desconcentra el programa de modo que ninguna empresa individual accediera a más de un 10% de los recursos del programa. Se trataba de responder a la crítica que formulaban, sobre todo las empresas consultoras regionales en contra de las grandes empresas "transregionales", que cubrían gran parte del país.
- c) Abrir el programa a los organismos no gubernamentales con experiencia en programas de asistencia técnica campesina y a organizaciones campesinas, especialmente hacia las cooperativas, para participar en calidad de empresas consultoras.
- d) Tender hacia la selección de empresas y entidades que combinarán la excelencia del servicio técnico ofrecido y una relación de respeto y de compromiso con el destino de las comunidades campesinas.

Junto con estos cambios, el programa aumenta su cobertura. Ya el año 1990 tiene 32.000 usuarios y el año 2002 llega a los 75.000.

Hasta 1995 el Programa no tiene modificaciones en los objetivos ni en los instrumentos que utiliza. Desde 1995 hasta la actualidad ha tenido 3 cambios. El primero de 1995, paso a ser Programa de Asesoría Agrícola, se diversificó en diversas especificidades en la asesoría (local, proyectos y especializada) y el 2001 el Servicio de Asesoría tuvo nuevas diversificaciones (predial y empresas)

Estas modificaciones, han sido elaboradas por el equipo central de INDAP, mientras las empresas que lo ejecutan y los usuarios siguen siendo los mismos. En un reciente estudio sobre percepción de los usuarios sobre el Programa, los campesinos no perciben los cambios que hemos reseñado.

Un cambio muy significativo en la modificación de 1997 es que el Programa propiamente tal, solo quedó integrado por los campesinos que reunían las condiciones para acceder a los bonos integrales (los considerados viables) mientras que los que accedían a los Bonos Básicos, pararon a formar el Servicio de Desarrollo Local de Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL), que no es supervisado por INDAP y es ejecutado a través de los Municipios.

3.- Búsqueda de consensos: los conflictos y la participación.

Junto con las movilizaciones, básicamente desarrolladas por las organizaciones empresariales, entre 1995 y 2000, en general como medio de presión, para lograr compensaciones frente a los tratados comerciales internacionales (básicamente por el ingreso al MERCOSUR) y para mantener las políticas conquistadas, (bandas de precios para el azúcar importada) se establecen Mesas de Dialogo integradas por todos los actores relevantes del sector público y privado.

La primera, el año 2000, fue convocada por el Presidente de la República y se constituyó la Mesa Agrícola, integrada por cuatro Ministros (Agricultura, Relaciones Exteriores, Hacienda, Presidencia), del Parlamento, de los máximos líderes de las organizaciones empresariales rurales y campesinos, y de los decanos de agronomía de las Universidades.

Sobre la constitución y funcionamiento de la Mesa de Dialogo Agrícola, se deben resaltar los siguientes hechos:

- a) Se trata efectivamente de un hecho histórico en cuanto a construir relaciones de confianza entre los partidos políticos que integran el Gobierno de la Concertación y el sector privado, luego de décadas de relaciones conflictivas, particularmente por la aplicación de la reforma agraria.
- b) Se realizaron 13 sesiones de la Mesa a la cual concurrieron en promedio 20 altos funcionarios de Gobierno, dirigentes de organizaciones rurales, parlamentarios y académicos, además de invitados especiales de acuerdo a los temas que se trataron. También se realizaron otras sesiones informativas con ex ministros de Agricultura, con técnicos de organismos internacionales, etc.

- c) Este hecho histórico no se explica sin las movilizaciones que realizaron las organizaciones empresariales, especialmente las del sur del país.
- d) El acuerdo final sólo pudo ser logrado gracias a la intervención directa y personal del Presidente Lagos, quién pudo acercar las posiciones entre el Gobierno y los dirigentes empresariales.
- e) Los interlocutores privilegiados del Gobierno en esta instancia fueron las organizaciones empresariales, como por lo demás, lo prueba el hecho que después se constituyó una instancia para tratar los problemas de la pequeña agricultura.

En efecto, en el año 2001, se firmó el acta de Acuerdos de la Mesa para el Desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina, la que fue convocada por el Ministro de Agricultura y reunió a cinco Ministros (Relaciones Exteriores, Hacienda, Presidencia, Trabajo, de la Mujer), Sub Secretario de Agricultura, Director de INDAP y doce dirigentes de organizaciones campesinas y de trabajadores agrícolas.

Estos documentos reflejan el consenso que se ha logrado por parte de los principales actores públicos y privados del sector agropecuario en las políticas que se han reseñado.

Cabe consignar que ni el modelo global ni su especificidad para la agricultura, contemplan el tema de las dimensiones que debería tener la ruralidad dentro de un proyecto de país. Sin embargo, una versión más ortodoxa podría llegar a plantear que este es un tema que lo debe resolver el funcionamiento del mercado.

IV.- El modelo y su aplicación en la agricultura. Los resultados.

Ya que este es un aspecto ampliamente conocido, para mostrar los logros del modelo, se hará referencia al dinamismo que exhibe aquel sector que destina su producción, básicamente hacia el mercado externo, para lo cual se entregan antecedentes sobre la superficie ocupada en frutales, viñas, sector forestal, sobre las exportaciones silvoagropecuarias y sobre el desarrollo de la acuicultura.

Para el caso de las frutas de exportación, se presentará una serie de superficie, en diferentes momentos en el tiempo, que corresponden a huertos industriales; en el de viñedos se presentará la superficie de vides viníferas y pisqueras; y para el sector forestal, la superficie de plantaciones forestales industriales.

Cuadro N° 1
**Superficie plantada con huertos frutales industriales, vides viníferas
y plantaciones forestales industriales. 1970, 1980, 1990 y 2000**

Superficie	1970	1980	1990	2000
Frutales	(1965) 52.920	85.400	169.685	209.145
Vides	(1974) 63.875	(1979) 109.547	119.926	162.261
Forestales	140.000	(1982) 877.186	1.460.530	1.989.101

Si bien es cierto que se observa un incremento generalizado, en el caso del sector forestal, el crecimiento es impresionante: hay un incremento que equivale a quince veces la superficie original.

Veamos algunas cifras sobre las exportaciones.

Cuadro N° 2
**Exportaciones chilenas de origen silvoagropecuario
(millones de dólares) 1991- 2002**

Rubro	1991	1995	1999	2002
Productos primarios	1.199	1.513	1.689	1.695
Agricultura	112	163	212	185
Fruticultura	999	1.172	1.393	1.447
Ganadería	21	30	26	24
Silvicultura	67	148	58	39
Productos procesados	1.362	3.359	3.433	3.777
Agroindustria	452	1.033	1.305	1.269
Industria pecuaria	39	51	89	237
Industria forestal	871	2.275	2.039	2.271
TOTAL	2.561	4.871	5.122	5.472

Fuente: Banco Central. Jorge Echenique. Una Década de Evolución de las Exportaciones silvoagropecuarias, 2003

Como se puede apreciar, el valor de las exportaciones de origen agropecuario y forestal de Chile, que ya habían tenido un importante crecimiento hasta 1990, se duplicaron en el decenio analizado. Los productos procesados se duplicaron en el mismo período.

La actividad acuícola⁴.

Para referirnos a esta actividad, sólo se hará referencia a la industria del Salmón y la Trucha. En 1980, la industria de la salmonicultura era prácticamente inexistente en Chile. Las exportaciones para el año 2000 se estiman en US\$ 950 millones (o sea 5.3% del total de las exportaciones chilenas para 2000, comparado con 1.8% en 1991) Para 2010, se proyecta entre US\$ 2.500 y 3.000 millones de exportaciones. Actualmente, Noruega (el mayor exportador mundial) y Chile (segundo exportador mundial) juntos representan el 70% del mercado mundial de salmones.

Esta trayectoria está marcada por tres etapas:

- Una etapa inicial de ensayo y error, en la que se logra introducir exitosamente el cultivo de una especie foránea (hasta 1980)
- Una etapa de maduración y crecimiento explosivo, en la que se realizan anualmente saltos importantes en escala de producción (1981 – 1990)
- Una tercera fase de reestructuración interna, con un nuevo tipo de organización industrial, que consiste en una mayor integración vertical, mayores escalas y concentración del capital, lo que afecta también a algunas de las industrias proveedoras consideradas eslabones críticos de la cadena de valor del salmón.

El siguiente cuadro es ilustrativo del dinamismo del sector.

Cuadro N° 3
Exportaciones Chilenas de Salmón y Trucha

Año	Millones de US\$
1991	159
1994	350
1997	668
2002	973

Fuente: Salmonicultura en el Sur de Chile. Revista de Salmonicultura. El Llanquihue. Compendio 2003.

Es interesante registrar la imbricación de esta actividad con la ruralidad y con la actividad agropecuaria. Por una parte, un fuerte contingente de trabajadores de las industrias salmoneras provienen de áreas rurales y un sector importante son familiares de campesinos y combinan ambas actividades. Por otro lado, la

⁴ Ver: Sergio Gómez E., Revista de Sociología, Chile: Expansión del Cultivo e Industria del Salmón y Agricultura Familiar Campesina. (Nueva ruralidad y persistencia campesina) En: Revista de Sociología. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, N° 17, Santiago, 2003.

tendencia actual es que los alimentos de los salmones dejen de tener un origen en aceites y harinas derivadas de productos marinos y pasen a tener un origen vegetal (trigo, lupino, etc.). Esta tendencia se debe imponer en razón de la sustentabilidad de la actividad y se calcula que la industria de salmones, demandará productos agropecuarios que ocuparán al menos 80.000 has con cultivos de alto valor.

Desde otro punto de vista, se podrían analizar los logros del modelo, en su capacidad de reducir la pobreza rural, tema que se tratará en la próxima sección.

V.- El análisis de una excepción del modelo: el sector forestal⁵.

De los antecedentes presentados, el sector forestal es el que muestra el mayor dinamismo. Además de las ventajas comparativas que tiene esta actividad, su desarrollo se explica en gran medida por los subsidios que ha recibido.

Dos son los más importantes. Por un lado, una legislación de 1974 (Decreto Ley 701), que otorga beneficios a la forestación, donde además de exenciones tributarias, el Estado subsidia directamente el pago del 75 % de todos los costos de plantación. Esto significa que las grandes empresas, que fueron las principales destinatarias de esta política, forestaron, en la práctica, sin costo alguno. En los primeros cinco años de aplicación de esta política se acogieron al beneficio 170.000 has, recibiendo un subsidio de US \$ 21.300.000. De las 1.989.101 has forestadas, casi el 50 % (917.330 has.) corresponde a superficie que recibió subsidio.⁶

Por el otro, el Estado traspasó al sector privado las principales empresas que habían sido construidas por el mismo (Celulosa Constitución y Arauco) o que habían sido expropiadas (Industrias Forestales SA), las tierras y los bosques que pertenecían a instituciones del Estado. También, los terrenos de secano de predios expropiados por la reforma agraria, que se encontraban en áreas cercanas a las plantas, fueron traspasados a los principales grupos económicos que se adjudicaron las Plantas.

Estas dos políticas, por lo demás heterodoxas dentro del modelo definido, otorgaron un gran dinamismo al sector forestal, situación que se refleja en las cifras que se presentaron en los cuadros 1 y 2.

Durante el Gobierno de la Concertación, se modificó esta política y se focalizó el subsidio hacia el sector campesino, pero no logró el impacto esperado.

En la actualidad, el dinamismo del sector forestal en el país se ha moderado, pero no acontece lo mismo con los grupos económicos que controlan las empresas.

⁵ Se puede consultar: Estudios e Informes de la CEPAL N° 57. El desarrollo frutícola y forestal e Chile y sus derivaciones sociales. Santiago, 1986. Págs. 149 y siguientes

⁶ ODEPA. Temporada Agrícola N° 11, Santiago, 1988,

Como producto de las movilizaciones de grupos étnicos (mapuche, principalmente) que reclaman la propiedad de tierras forestadas, del alto precio de la tierra y de la fragmentación de las tierras aptas para la forestación, y las ventajas tributarias que han establecido países vecinos a Chile, las inversiones forestales de las empresas chilenas se dirigen a Argentina⁷, Uruguay⁸ y el sur de Brasil. Allí, además de los subsidios, los empresarios forestales encuentran amplios paños de tierras a precios más convenientes que en Chile. Y, lo que no es una razón menor, sin conflictos sociales.

Lo anterior, es una muestra de la pérdida de importancia de los Estados nacionales, en un mundo crecientemente globalizado.

VI.- Las principales tendencias que muestra el modelo en la actualidad.

Si se quieren destacar las grandes tendencias de los sectores más dinámicos del modelo a que se ha hecho referencia, se debe mencionar la creciente concentración y la transnacionalización de las empresas más importantes que animan y dan vida a este modelo. En el caso de la fruta, el negocio comenzó en manos de capitales nacionales, pero en la medida que éste tomó envergadura, las principales empresas exportadoras de frutas pasaron a manos de empresas transnacionales como la DOLE, Chiquita, Del Monte, Unifrutti, y otras, que tienen una participación destacada en cada uno de los eslabones que componen la cadena. En el caso del negocio forestal, la concentración e integración de la actividad, alcanza a todos los eslabones, incluyendo la propiedad de las plantaciones y, además, la presencia de capitales externos es significativa.

En el caso de los vinos, predomina la presencia de grandes conglomerados nacionales, y en pequeños nichos se puede observar la presencia de empresas extranjeras.

En la acuicultura, de nuevo, la actividad comenzó básicamente en manos de capitales nacionales y con un grado importante de dispersión en la propiedad de las empresas; luego se ha observado, en un corto plazo, un fuerte proceso de concentración y de presencia del capital externo, fundamentalmente europeo (Noruega), con una participación creciente en el conjunto de los eslabones de la cadena.

⁷ Ley 25.080 de 1999 sobre inversiones para bosques cultivados.

⁸ Ley 15.939 de 1988 que otorga subsidios, créditos blandos y otras ventajas fiscales ha tenido un fuerte impacto en la expansión de la superficie forestada

Por otro lado, en general existe una deficiente evaluación de los programas de desarrollo rural que se llevan a cabo en Chile⁹. Ello no tiene tanto que ver con la eficacia de las políticas y de los programas, sino más bien se estima que el principal problema radica en la estrategia de intervención y la ausencia de una institucionalidad destinada a la ejecución de los programas. En realidad no se logran avances sustantivos en la disminución de la pobreza rural, si se compara con los logros que se han alcanzado en sectores urbanos. En el transcurso de la década de los noventa los índices de pobreza y de indigencia en Chile experimentaron una notable reducción, pero durante ese período se mantuvo la brecha entre los indicadores urbanos y rurales e incluso se incrementó.

Cuadro N° 4
Porcentaje de población en situación de pobreza y extrema pobreza
1990 – 2000

Sector	Pobreza		Indigencia	
	1999	2000	1999	2000
Urbana	38,4	20,1	12,4	5,2
Rural	39,5	23,8	15,2	8,3

Fuente: Casen 1990 y 2000.

La persistencia de la pobreza rural se explica en un grado importante en el hecho que una de las ventajas comparativas que tiene este modelo, es el bajo costo que tiene la fuerza de trabajo, lo que dicho de otra manera, es la mantención de los salarios en un nivel deprimido.

Otro punto que conviene tomar en cuenta, es la situación y el nivel de organización que han logrado los diferentes grupos sociales rurales, como un medio para expresar los intereses de los sectores que representan. Esta situación, puede ser considerada como un indicador sobre el grado de democratización que se ha alcanzado en el mundo rural.

Un reciente estudio¹⁰ ofrece evidencia pormenorizada sobre el debilitamiento de las organizaciones campesinas, junto con un fortalecimiento de las organizaciones empresariales.

Si se compara la realidad que se observa al año 2000 con la de una década atrás, se puede concluir que la organización ha mejorado ligeramente. Pero, si se compara con la situación que prevalecía a comienzos de los años 70, queda un

⁹ Entre otros se puede consultar: Jorge Echenique. Una Mirada a Nuestra Ruralidad. Santiago, 2003.

¹⁰ Ver Sergio Gómez E. Organización Campesina en Chile: reflexiones sobre su debilidad actual. En: Revista Austral de Ciencias Sociales N° 6, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2002.

largo camino por recorrer. En efecto, se puede convenir que, luego de más de una década de administración de la Concertación, no se ha logrado una modificación sustancial en la situación de las organizaciones rurales que dejó como herencia la dictadura militar.

En el mismo período, en el resto de América Latina, también se observa un debilitamiento del movimiento campesino junto a un fortalecimiento de las organizaciones empresariales rurales.¹¹

Sin ir más lejos, la Mesa de Diálogo Agrícola, ya analizada, fue precedida de movilizaciones de los agricultores del Sur y, sobre todo, de amenazas de llevar a cabo movilizaciones públicas y masivas, en el caso que no se atendieran sus demandas¹².

En definitiva, el tejido social de las organizaciones empresariales agropecuarias formadas por los Grupos de Transferencia Tecnológica, como organización profesional, las organizaciones instrumentales como las organizaciones de productores que expresan los intereses de diferentes rubros y las organizaciones de representación como son la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y el Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur (CAS), se mantienen en plena actividad y con capacidad de ser interlocutores válidos frente a las instancias de Gobierno.

VII.- Los Gobiernos democráticos mantienen el modelo.

En esta sección interesa entregar antecedentes sobre la forma en que se impuso el modelo durante la dictadura militar y reflexionar en las razones que explican que éste haya tenido continuidad después de recuperada la democracia, por lo menos en sus rasgos esenciales.

En otras palabras, interesa responder a dos preguntas que regularmente se formulan sobre la vigencia de este modelo:

- a) ¿Como fue posible imponer un modelo de esta naturaleza?; y
- b) ¿Cómo se explica que los partidos políticos que integran la coalición del Gobierno democrático, se hicieran cargo de él –luego de las severas críticas que le formularon-, y le dieron continuidad en su aplicación?

En primer lugar, hay que considerar que la situación que enfrenta Chile a mediados de los años 70 es la realidad de un país prácticamente devastado. Durante el último año del Gobierno de la Unidad Popular, desde fines de 1972 (luego del paro

¹¹ Ver al respecto del mismo autor *Movilizaciones Sociales en el Campo*. En: Revista Mensaje N° 491, Santiago Agosto de 2000.

¹² En el trabajo anterior se analizan las amenazas de movilizaciones que precedieron a la instalación de la Mesa de Diálogo Agrícola.

patronal de octubre) y hasta septiembre de 1973, prevalece en el país un clima conflictivo, con una situación extremadamente polarizada. Desde septiembre de 1973 en adelante, el proceso de devastación es responsabilidad de la dictadura, donde la aplicación de políticas reactivas profundiza y exacerban la polarización.

En segundo lugar, en este contexto, un grupo de economistas, con un pensamiento homogéneo, en su mayoría formados en la Universidad de Chicago, le proponen a la Junta Militar un esquema fundacional, que venían preparando desde tiempo atrás. Este les asegura a los militares, la superación de la crisis que soportaba el país y las perspectivas de desarrollo en el futuro. En el contexto de una severa dictadura donde no cuentan otras opiniones una vez que se ha tomado una determinación, se actúa en el contexto de un gran vacío político.

En tercer lugar, el factor de las dimensiones del país para poder llevar a cabo experimentos de una gran radicalidad no es menor. Chile al año 1970 tenía una población de 8.884.768, con un poco más de 2.730.000 habitantes en la capital. Cuando a comienzos de la década del 80, se llega a tasas de cesantía del 30% en pleno proceso de ajuste estructural, se trata de una cifra menor a 1.000.000 de cesantes en Santiago, situación que, con la dictadura imperante resultaba controlable. Este tipo de políticas, difícilmente son imaginables en países con poblaciones cuya población se cuenta por decenas de millones.

Hasta aquí, el contexto en que se impuso el modelo en la dictadura militar. Pasemos a las razones que explican que haya tenido continuidad.

En primer lugar, y quizás la más importante, es que al año 1990, el modelo ya había sido completamente implantado y funcionaba razonablemente bien. En segundo lugar, la Concertación que asumía el Gobierno, tenía la necesidad de mostrar que contaba con capacidad de gobernabilidad. No está demás recordar que la figura de Pinochet, se mantiene plenamente vigente, primero en la jefatura del Ejército y luego, incluso con capacidad de asumir un cargo en el Senado hasta más allá de la mitad de los 90, en plena transición hacia la democracia. Su poder, finalmente se derrumba después que es arrestado en Londres, situación que ocurre sólo a finales del año 1998.

Por lo tanto, la posibilidad de cambios al modelo, en general, eran altamente improbables. En cuanto a posibles cambios en el sector agropecuario, estos eran mas lejanos aún, en la medida que parte importante de los traumas del pasado se encontraban preferentemente ligadas al campo, particularmente al proceso de la reforma agraria, asunto que se mantenía vigente en la memoria del país.

VIII.- Las principales tareas pendientes.

En esta última sección, se mencionan sólo dos tareas, entre las muchas que resultan urgentes de atender. Por un lado, la necesidad de enfrentar una estrategia de desarrollo rural, basado en una concepción moderna de la ruralidad. Por la otra,

la urgencia de crear condiciones para que la población rural pueda superar la debilidad que muestran actualmente las organizaciones campesinas y la mayoría de los sectores rurales.

Para abordar la primera tarea, se parte de la base que la forma como se conceptualiza la realidad, que es objeto de una intervención, determina el tipo de estrategia que se aplica. La mayoría de los programas que se ejecutan en la actualidad se encuentran basados una visión tradicional de lo rural. Esta es una visión sectorial, que sólo considera la actividad agropecuaria y que se basa en una fuerte segmentación de parte de los usuarios de los programas. Por eso, los programas de desarrollo rural actuales, consideran básicamente actuar sobre lo agropecuario, donde las unidades de intervención son los predios y se segmenta a los usuarios de acuerdo a su condición socio económico (solo los pobres o en su versión más exagerada solo los “viables” hasta un techo en un segmento y los “no viables” en otro).

Por lo tanto, resulta necesario superar el enfoque segmentado para el desarrollo de la pequeña agricultura. Como se ha planteado, se entiende por tal aquel que considera el desarrollo de la organización rural en una perspectiva de aislar los grupos carentes, de otros sectores y considerar únicamente el componente agropecuario.

En cambio, una visión de desarrollo local que considere como unidad de intervención a un determinado territorio y no determinados predios, podría integrar a las organizaciones no necesaria y únicamente a los más pobres, sino también a estratos más acomodados y a empresarios con capacidad de emprendimiento. Experiencias como la que se desarrolla en el Valle de Petorca, en la Región de Valparaíso, muestran relaciones virtuosas entre campesinos asignatarios derivados de la reforma agraria, con empresarios modernos y emprendedores¹³.

Esta estrategia de segmentación, es una variante de la focalización de los programas que puede ser muy válida cuando se trata de la distribución de recursos, pero no siempre resulta una estrategia adecuada cuando se trata de programas que persiguen la promoción de grupos. En el primer caso, resulta conveniente para que los recursos lleguen efectivamente al grupo objetivo; en el segundo, el hecho de aislar a los grupos menos favorecidos de otros que han logrado superar esa condición, significa privarlos de un contacto para formar parte de ejemplos que serían útiles de emular.

Hace falta una nueva mirada sobre la ruralidad¹⁴ que vaya más allá de esta visión tradicional y superada por la realidad. Una nueva definición de ruralidad implica necesariamente una perspectiva territorial del conjunto de actividades que se

¹³ Ver al respecto: Ramón Downey. Nuevas Formas de Asociación de Productores en Petorca. Informe de Consultoría. Santiago, 2000.

¹⁴ Ver: Sergio Gómez E. La Nueva Ruralidad. ¿Qué tan nueva? Universidad Austral de Chile, Ediciones LOM, Santiago, 2002.

desarrollan en espacios rurales. Un aspecto central en la redefinición de lo rural, significa considerar el conjunto de actividades que se desarrolla en territorios con una baja densidad de población relativa donde predominan las relaciones sociales personales. Este tipo de relación personal, es posible en territorios con baja densidad demográfica en la medida que ello se posibilita sobre la base de *relaciones vecinales prolongadas* y por la existencia de *intensas relaciones de parentesco* entre una parte significativa de los habitantes.

Diversos autores exploran en esta línea, cuando se menciona el tema de la confianza / desconfianza, se alude a relaciones personales¹⁵, o la importancia de la familia, las relaciones afectivas y la importancia de la figura del padre en el medio rural¹⁶. Ello genera condiciones para que las relaciones personales resulten naturales, otorgan sentido a la identidad con el territorio a que las personas pertenecen y adquiere importancia la memoria rural como expresión de la historia local.

Este tipo particular de relaciones sociales, genera a su vez, un fuerte control social por parte de las comunidades sobre las relaciones y las conductas entre las personas. Ello no quiere decir que las relaciones personales sean siempre relaciones de colaboración y de amistad. Pueden ser de conflicto y de odiosidad, pero son personales.

Localidades estudiadas en la Región de Valparaíso en Chile, como El Encón, Coimas, Rinconada de Silva, Rinconada de Guzmanes y otras en el Valle de Putaendo¹⁷, son un claro ejemplo de comunidades rurales con intensas relaciones de parentesco y de vecindad prolongada.

Ello debería implicar que la unidad de intervención de los programas de desarrollo rural dejen de ser las unidades productivas que se desarrollan en los espacios, sino que los territorios como tales.

En el último decenio se han realizado esfuerzos significativos en inversiones en infraestructura, apoyo agrícola y servicios rurales, sin lograr una reducción importante de la pobreza rural ni en una inserción exitosa de la economía campesina en los mercados. Las cifras señaladas sobre pobreza e indigencia en áreas rurales así lo muestran. Recientes estudios sobre el desempeño de las

¹⁵ Ver: Jesús Contreras Hernández. La Teoría de la "Modernización" y su Concepto de Cultura Campesina: Reflexiones Críticas. En: Eduardo Sevilla Guzmán (Coordinador). Sobre Agricultores y Campesinos. Estudios de sociología rural en España. Serie Estudios. Instituto de Estudios Agrarios y Alimenticios. Madrid 1984.

¹⁶ Ver: Cecilia Díaz. Cultura Campesina en Chile. En: Revista Latinoamericana de Sociología Rural. ALASRU, Segundo Semestre 1992, N° 1, Santiago, 1992.

¹⁷ Rafael Baraona, Ximena Aranda y Roberto Santana Valle del Putaendo. Estudio de estructura agraria. Universidad de Chile, Santiago, 1961. Ver especialmente el capítulo II: Origen y Evolución de la pequeña propiedad rural.

empresas campesinas también muestran las dificultades de orden económico cuando se intentan vincular con mercados complejos¹⁸.

Las inversiones en innovación, transferencia tecnológica y promoción productiva, han privilegiado casi exclusivamente a la agricultura, sin una definición estratégica de desarrollo rural territorial. La perspectiva ha sido distributiva, se ha invertido en desarrollo rural con una visión focalizada hacia grupos sociales pobres, sin priorizar los proyectos con una base más amplia, capaces de garantizar resultados positivos.

Por último, una mirada renovada, como la que se propone, llevaría a considerar un aumento sustantivo de lo que se considera como la población rural en Chile y en la mayoría de los países de América Latina.

Sobre lo segundo, en cuanto a la necesidad de fomentar la organización de los habitantes rurales, se plantea la necesidad de equilibrar el estado en que se encuentran organizados los diferentes grupos. En la actualidad, el sector empresarial cuenta con organizaciones fuertes, mientras el resto de la población rural se encuentra atomizada. Por ello, un movimiento ruralista tendrá más posibilidades de ser fuerte en Chile si considera también, los problemas endémicos que afectan a la pequeña agricultura y si se realizan esfuerzos sistemáticos por modernizar las relaciones laborales en las empresas, creando condiciones para que el sector laboral pueda establecer organizaciones sindicales modernas.

Otro elemento que resulta muy importante para avanzar en el fortalecimiento de las organizaciones es la necesidad de precisar la especificidad que ellas deben tener. Por el contrario, por ejemplo, en la medida que las organizaciones sindicales, son a la vez organizaciones productivas y además de representación, no se avanza en esta línea. Ello no quiere decir, que una misma persona sólo deba participar en forma exclusiva en una sola organización, sino que por el contrario se postula la necesidad de fomentar una afiliación múltiple. En otras palabras, una misma persona puede participar en variadas organizaciones con objetivos específicos, en lugar de convertir la organización con múltiples propósitos.

El fortalecimiento de la red de organizaciones representativas en el medio rural es fundamental para desarrollar la sociedad civil como un medio para avanzar en la democratización de la sociedad rural.

En resumen, la posibilidad de avanzar en la democratización real de la sociedad rural pasa por el desarrollo y fortalecimiento de la organización campesina y del conjunto de organizaciones que se han dado los habitantes rurales. Esta es una condición para que puedan existir relaciones de colaboración entre asalariados y empresarios, lo que implica reconocer la existencia del otro para su propio desarrollo, y para que los asalariados rurales, campesinos y empresarios puedan participar en las instancias

¹⁸ Ver Julio Berdegué. Cooperando para Competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas. RIMISP, Santiago, 2000.

locales, regionales y nacionales que tengan que ver con los problemas que los afectan a todos.

En otras palabras, las grandes tareas pendientes consisten en dar una adecuada respuesta sobre una estrategia de desarrollo rural y un conjunto de políticas que conduzcan hacia un fortalecimiento de las organizaciones del mundo rural.

COMENTARIOS

En este anexo están contenidas las impresiones y comentarios que mereció el trabajo, a los participantes en el seminario internacional donde fue presentado.

1.- Contexto

El trabajo original fue presentado en el “Seminario Internacional sobre el Desarrollo de Capacidades en Territorios Rurales”, evento realizado para conmemorar los 30 años de una importante entidad del Gobierno Federal de México, destinada a realizar actividades de capacitación en desarrollo rural, el INCA-RURAL. La reunión se realizó los días 23 y 24 de octubre de 2003 en Ciudad de México y contó con el apoyo técnico de la Oficina de IICA en México.

El objetivo del seminario fue provocar un análisis crítico sobre las estrategias de generación de capacidades, en respuesta a los cambios registrados en las orientaciones de política y a los modelos predominantes en el desarrollo rural en México y otros países. La reunión buscó promover una discusión sobre los siguientes temas:

1. Diferentes modelos de desarrollo rural que han operado como paradigmas de política.
2. Experiencias nacionales e internacionales que representan la aplicación de estos modelos.
3. Enfoques de apoyo y fomento orientados a la generación de capacidades en correspondencia con los modelos de desarrollo rural.
4. Identificación de las tendencias del desarrollo rural sustentable, particularmente los nuevos enfoques de desarrollo territorial.
5. Evaluación de la formación como un instrumento de fomento y apoyo al desarrollo del medio rural.

El Seminario se estructuró a través de paneles de discusión que se basaron en trabajos elaborados especialmente para el evento, que fueron presentados por sus autores y los comentarios que formularon panelistas expertos en los temas tratados, tanto de México como de otros países.

En total, se realizaron cinco paneles centrados en modelos de desarrollo rural en los cuales se presentaron dos trabajos, uno referido a México y otro a una

experiencia específica, evaluada como una experiencia de desarrollo que debía ser analizada y comparada. Los modelos analizados fueron:

- i. Modelos centrados en dotación de activos, el caso de la reforma agraria (México y Brasil)
- ii. Modelos orientados a la integralidad del desarrollo, el caso de los programas de Desarrollo Rural Integral (México y Colombia)
- iii. Modelos orientados a la competitividad y eficiencia productiva, el caso del fomento de mercados (México y Chile)
- iv. Modelos orientados a la visión territorial, el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los Programas LEADER (México y España)
- v. Modelos para el desarrollo de capacidades en el sector rural (México experiencia institucional y contenidos de la capacitación).

Este trabajo fue presentado como contraparte al que correspondió a México en el Panel N° 3, donde se abordaron experiencias que han privilegiado el fomento de los mercados como estrategia para el desarrollo del sector rural.

En el Seminario participaron aproximadamente 400 asistentes, integrados por funcionarios federales y estatales, organismos internacionales, organismos de la sociedad civil, organizaciones de productores con cobertura regional o nacional, Redes Nacionales de Formadores, Coordinadores de Desarrollo, etc.

Hay que destacar la participación en este Seminario Internacional, en calidad de expositores y panelistas, de figuras emblemáticas del agrarismo Mexicano ligados al PRI, como el Ingeniero. Sergio Reyes Osorio y la Licenciada. Beatriz Paredes. El primero, un destacado técnico político especialista en temas agrarios, la segunda, una líder política nacional del PRI, que exhibe en su vasta trayectoria una estrecha ligación con las organizaciones campesinas tradicionales del campo Mexicano.

Este no es un hecho menor en la actual coyuntura política Mexicana; ocurre, por primera vez, en un largo tiempo, una situación de alternancia en el poder y donde no es frecuente que personeros del antiguo régimen logren tribuna en eventos gubernamentales de cierta importancia.

Este es el contexto en que se presentó el trabajo. Veamos ahora las reacciones que su presentación suscitó.

2.- Las reacciones.

Cuando elaboré el trabajo traté de exponer la experiencia chilena desde una perspectiva analítica y académica. Me esforcé en no presentar ni una apología ni una condena al modelo, que son las versiones que normalmente se espera escuchar sobre el caso chileno. El trabajo presentado se inscribe en la perspectiva de compartir un análisis de esta experiencia, desde el punto de vista de la academia, privilegiando la búsqueda de las razones que explican los hechos, más

que repartir sanciones o premios que permitan la ubicación de los buenos o de los malos; de lo correcto o lo incorrecto.

La presentación de la experiencia con este enfoque, generó comentarios que me interesa centrar en dos dimensiones, que se presentan a continuación:

- El modelo aplicado en Chile no es tan ortodoxo, como se podría suponer, si se le compara con la supuesta “pureza ortodoxa”.
- La experiencia Chilena no cuenta con un modelo de desarrollo rural coherente.

2.1. La “pureza” del modelo.

Un primer aspecto que llamó la atención es el hecho de que el modelo neoliberal que se aplicó en Chile no fue todo lo “puro” de acuerdo a los supuestos teóricos que suponen que este debería tener.

El hecho de presentar matices, fuerzas sociales, al interior del propio gobierno, de otras que lo apoyan o no, y que expresan determinados intereses, al final son tomados en cuenta, a lo largo de las diferentes fases que el modelo ha recorrido en los treinta años de aplicación bajo diferentes regímenes políticos.

En otras palabras llamó la atención la flexibilidad que ha tenido el modelo a lo largo del tiempo, aspecto relativamente desconocido fuera de Chile.

En esta flexibilidad, las organizaciones empresariales rurales, a través de las movilizaciones que han realizado, han tenido un papel central. Especial atención merecieron las características de estas organizaciones. Hubo comentarios sobre el marcado sentido de un corporativismo rural con una visión de largo plazo, a diferencia de organizaciones rurales más ligadas a los partidos políticos y que sólo formulan planteamientos de corto plazo.

Los cambios en la política a comienzos de los años 80 no se entienden sin las movilizaciones que desarrollaron las organizaciones empresariales rurales y la crisis económica de comienzos de la década del 80. Tampoco se puede entender la “Mesa de Dialogo Agrícola” que se establece durante los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, sin la fuerza de las organizaciones empresariales y las movilizaciones que realizaron.

Entonces, dentro del modelo chileno, relativamente flexible y con capacidad de adaptación, hay importantes logros que mostrar. Hay crecimiento y diversificación en los sectores ligados al mercado externo, con un fuerte proceso de concentración y de transnacionalización. La diversificación de actividades productivas fue destacada por los comentaristas, quienes resaltaron que al mismo tiempo que se consolidaban los sectores frutícola y forestal, se iniciaba con vigor el desarrollo de la actividad acuícola. También existe dinamismo con fuertes procesos de concentración, pero sin penetración de capitales externos en importantes sectores

como el vitivinícola y de ciertos productos para el mercado interno (carnes blancas, por ejemplo).

En resumen, el modelo, funciona con dinamismo y el éxito alcanza a las grandes empresas y a las medianas que logran integrarse armónicamente con las primeras.

2.2. La ausencia de un modelo de desarrollo rural.

Sin embargo, la situación que enfrenta la gran mayoría de los pequeños agricultores y de los asalariados rurales y un sector importante de los medianos productores, es una evidencia que estos se mantiene al margen de los éxitos que muestra el modelo en el segmento más concentrado y transnacionalizado, ya señalado.

Al respecto, uno de los panelistas expertos que comentó este trabajo, el Director General de Rabobank en México, en el contexto de un generoso comentario a esta presentación, afirmó: “De acuerdo al trabajo presentado, en Chile no existe una política de desarrollo rural sino políticas particulares que no llegan a constituir un todo coherente”

Mi comentario a su afirmación fue manifestar una completa coincidencia con su planteamiento, y agregué: esta ausencia, no es responsabilidad del “modelo”, sino de la incapacidad que hemos tenido en Chile, para elaborar y aplicar un programa de desarrollo rural adecuado a las condiciones de los pequeños agricultores, de los asalariados rurales y de importantes sectores rurales.

Por lo demás, el problema en Chile, radica más en la ausencia de una estrategia de desarrollo rural moderna e integral, que en la ausencia de recursos para llevarlos a cabo.

La estrategia de desarrollo rural que actualmente lleva a cabo la principal institución encargada de los programas de apoyo a la agricultura familiar campesina en Chile, INDAP, plantea una estrategia que en lo fundamental se basa en:

- Una estrategia segmentada, que consiste en aislar a los sectores campesinos de otros sectores más acomodados, y sub segmentar a los más pobres aún (los considerados “no viables”, versus “los viables”)
- Una estrategia que básicamente considera la dimensión agropecuaria en el contenido de los programas, y
- Una estrategia que considera básicamente como unidad de intervención al predio o unidad agrícola familiar.

Este tipo de intervención no se debe al azar, sino que responde directamente a una concepción tradicional de la ruralidad y es perfectamente consecuente con ella.

En cambio, si se adoptara un enfoque más moderno sobre lo que se ha conceptualizado como “nueva ruralidad”¹⁹ la estrategia de desarrollo rural se basaría en los siguientes principios:

- Una estrategia de desarrollo rural con base territorial, donde todos los actores del territorio, públicos y privados, pequeños, grandes y medianos se comprometen en el desarrollo futuro de aquello que los identifica: el territorio.
- Una estrategia que considera todas las actividades que se desarrollan en el territorio, tanto las productivas, entre ellas la agropecuaria, las de transformación, las industriales, las de servicios, etc. etc. Y
- Una estrategia que considera al territorio como la unidad de intervención.

Resulta interesante resaltar que el hecho de haber optado por la primera alternativa, no es una condición del modelo, sino una carencia de todos los que tienen responsabilidad en el diseño e implementación de las políticas gubernamentales. Todos somos responsables: académicos, dirigentes políticos, parlamentarios, funcionarios, dirigentes de organizaciones rurales, etc.

Por lo tanto, atribuir esta situación al modelo, significa eludir responsabilidades.

La persistencia de esta situación, se explica, en una medida importante, por la falta de una voluntad política para reestructurar las organizaciones rurales de los sectores menos acomodados del mundo rural. Ello, porque la flexibilidad del modelo que mencionamos en el punto anterior, se explica en una medida importante por el grado de organización que han alcanzado los sectores empresariales con capacidad de ejercer presión, situación que no presentan otros sectores rurales.

¹⁹ Ver: Sergio Gómez E. *La Nueva Ruralidad. ¿Qué tan nueva?* Universidad Austral de Chile, Ediciones LOM, Santiago, 2002.

Bibliografía.

- Baraona, R. X. Aranda y R. Santana. Valle del Putaendo. Estudio de estructura agraria. Universidad de Chile. Santiago, 1961.
- Berdegú, Julio. Cooperando para Competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas. RIMISP, Santiago, 2000.
- Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura. Una Política de Estado para la Agricultura Chilena. Período 2000- 2010. Santiago, octubre 2001. También se encuentra en Internet. <http://www.odepa.cl>
- CEPAL. El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales. Estudios e Informes de la CEPAL N° 57, Santiago, 1986.
- Centro de Estudios para el Desarrollo. Instituto de Desarrollo Agropecuario. El Chile rural en la globalización. Santiago, 2002.
- Contreras, Jesús. *La Teoría de la “Modernización” y su Concepto de Cultura Campesina: Reflexiones Críticas*. En: Eduardo Sevilla Guzmán (Coordinador). *Sobre Agricultores y Campesinos*. Estudios de sociología rural en España. Serie Estudios. Instituto de Estudios Agrarios y Alimenticios. Madrid 1984.
- Díaz, Cecilia. *Cultura Campesina en Chile*. En: Revista Latinoamericana de Sociología Rural. ALASRU, Segundo Semestre 1992, N° 1, Santiago, 1992.
- Downey, Ramón. Nuevas Formas de Asociación de Productores en Petorca. Informe de Consultoría. Santiago, 2000.
- Echenique, Jorge. Una Década de Evolución de las Exportaciones Silvoagropecuarias, Santiago, 2003. Artículo en web: www.agraria.cl
- Echenique, Jorge. Una Mirada a Nuestra Ruralidad. Santiago, 2003. Artículo en web: www.agraria.cl
- Gómez, Sergio. *Movilizaciones Sociales en el Campo*. En: Revista Mensaje N° 491, Santiago Agosto de 2000.
- Gómez, Sergio. *Chile: Expansión del Cultivo e Industria del Salmón y Agricultura Familiar Campesina: (nueva ruralidad y persistencia campesina)*. En: Revista de Sociología. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, N° 17, Santiago, 2003.

Gómez, Sergio. *La Nueva Ruralidad. ¿Qué tan nueva?* Universidad Austral de Chile. Ediciones LOM, Santiago, 2002

Gómez, Sergio. *Organización Campesina en Chile: reflexiones sobre su debilidad actual.* En: *Revista Austral de Ciencias Sociales* N° 6, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2002.

Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile y Departamento de Sociología, Universidad de Chile. *Estudio exploratorio de la Percepción de los Usuarios de los Programas de Servicio de Asistencia Técnica Predial y a la Gestión de Empresas Asociativas.* Universidad Austral y Universidad de Chile. Valdivia / Santiago, Febrero de 2003.

Revista de Salmonicultura. *Salmonicultura en el Sur de Chile.* El Llanquihue. Compendio 2003.