

# Políticas públicas dirigidas al sector campesino entre 1990 y 1994

Octavio Sotomayor

Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA)

Aunque no existen cifras definitivas que permitan cuantificar la importancia de este sector social, existen diversas estimaciones que indican que habría entre 210.000 y 230.000 explotaciones campesinas en el país.<sup>1</sup> De este total, aproximadamente 50 por ciento tiene un potencial mínimo para ser sujeto de políticas de fomento productivo; el porcentaje restante está conformado por diversos tipos de asalariados y minifundistas que producen para la autosubsistencia, los cuales en su gran mayoría están bajo los niveles de indigencia y de pobreza.

Por su importancia social y productiva, el sector campesino del país ocupó gran parte de los esfuerzos sectoriales realizados durante el gobierno del Presidente Aylwin, para lo cual se desplegaron una variedad de políticas dirigidas a fomentar la producción y erradicar la pobreza rural.<sup>2</sup>

## 1. LA SITUACION PREVIA A 1990

Hasta 1990, las políticas dirigidas hacia el sector campesino se reducían a tres ámbitos principales de acción: el Programa de Transferencia de Tecnología (PTT) y el Programa de Créditos, ambos del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), y el Programa de Regularización de Tierras del Ministerio de Bienes Nacionales.

Como el Programa de Créditos y el de Regularización de Tierras eran estrictamente técnicos, el PTT pasó a ser el principal instrumento público dirigido hacia el sector, pues era el único espacio en donde se podían abordar temas más amplios ligados a los problemas de gestión y de desarrollo tecnológico de la explotación campesina.

Durante una primera fase (1984-87), el objetivo del PTT fue llegar al sector de agricultores de mayor potencial, para lo cual se diseñó el Programa de Transferencia Tecnológica Integral (PTTI), dirigido sólo a los jefes de explotación. Ante el plebiscito de 1988 y las elecciones presidenciales de 1989, Indap creó en 1987 el Programa de Transferencia Tecnológica Básica (PTTB), dirigido hacia los agricultores más pobres. A diferencia del PTTI, este programa consideraba al conjunto de la familia y, por su naturaleza, tuvo una mayor connotación política y un menor impacto en el manejo productivo de las explotaciones.

Ambos programas adoptaron una estructura modular y un esquema institucional descentralizado, basado en la utilización de empresas consultoras privadas para la ejecución de las tareas, y en un rol de coordinación y fiscalización de Indap. Por cada campesino atendido la empresa recibía un subsidio del Estado pagado a través de Indap.

Por otra parte, en los dos programas se realizaban actividades de capacitación: el plan de trabajo se componía de Visitas Individuales mensuales a la explotación por parte de un técnico de la empresa consultora, en las cuales se trataba 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 eran combinadas con la realización de Días de Campo y con el montaje de Unidades Demostrativas en algunos predios campesinos, donde se observaba y analizaba los resultados de ensayos y otros tipos de innovaciones técnicas.<sup>3</sup>

Durante este período, el Programa de Créditos de Indap cumplió un rol de apoyo gravitante, pero se realizó en forma tradicional, estableciendo una relación directa entre Indap y el agricultor a través de

ventanillas localizadas en cada oficina de Indap. Este programa presentaba bajas tasas de recuperación y operaba en forma separada respecto del PTT: el crédito no era utilizado para respaldar las recomendaciones entregadas por los técnicos del PTT, lo que impedía dirigir procesos de intensificación en las explotaciones.

El Programa de Regularización de Títulos de Dominio de Tierras permitió 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 resolvió la situación patrimonial de miles de propiedades minifundistas en sucesión, que por su situación jurídica no podían insertarse formalmente en los circuitos de producción. Sin embargo, este programa se realizó a través de empresas consultoras especializadas --que se limitaban a realizar la regularización legal del dominio, sin establecer vinculaciones con los programas de Indap--, de las municipalidades y de otras instituciones.

Durante esta etapa todos estos programas se ejecutaron en forma aislada, sin establecer nexos con otros programas públicos dirigidos hacia los mismos beneficiarios; además de duplicidades y descoordinaciones, este hecho redujo el impacto de las iniciativas emprendidas por cada programa e impidió un aprovechamiento de sus reales potencialidades.

## 2. EL NUEVO ENFOQUE: HACIA LA CONSTITUCION DE PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESARROLLO

Más que una sustitución de los programas heredados del gobierno anterior, las nuevas autoridades optaron por tomarlos como punto de partida, para transformarlos progresivamente.

### 2.1 EL PTT COMO PLATAFORMA PARA PROGRAMAS DE DESARROLLO

Por su importancia, la transformación del PTT ocupó un lugar central. Junto con una fuerte ampliación de su cobertura, especialmente del PTTB, se intentó ir más allá de un simple programa de capacitación; para este efecto, se buscó una articulación del PTT con otros programas, de manera de transformarlo en una plataforma que sirviera de soporte para la constitución de proyectos integrados de desarrollo agrícola y rural. Esto implicaba un cambio de paradigma, que pasaba por la sustitución del concepto de transferencia por el de desarrollo.

Tras este objetivo, el PTT sufrió importantes modificaciones. Una de ellas fue la introducción de métodos grupales de trabajo (1990), dirigida a generar grupos pequeños de agricultores que pudieran servir de base para la constitución de organizaciones locales capaces de jugar un rol activo en el proceso de desarrollo, enfrentando problemas extraprediales tales como infraestructura de riego o comercialización.

Esta innovación se relacionó directamente con la reorganización del PTT por microrregiones y localidades rurales,<sup>4</sup> implementada en 1992. Esta acción estuvo dirigida a especializar a los equipos profesionales de las empresas consultoras en problemáticas técnicas y sociales acotadas, circunscritas a espacios geográficos manejables, que tuvieran una mínima organicidad en razón de su homogeneidad agroecológica, su especialización productiva y su dotación de infraestructura pública. Por otra parte, la organización del PTT por microrregiones apuntó a renuclear a los campesinos beneficiarios del programa para facilitar los procesos de organización campesina.

En 1992 también se crearon nuevas modalidades de funcionamiento que flexibilizaron la operación del programa. Junto con intentar reducir la extrema rigidez del PTT, se diseñó un itinerario progresivo con diferentes etapas por las que debían transitar los agricultores, y que culminaba con el egreso de éstos, al cabo de un período de nueve años.

## 2.2 LA ARTICULACION DEL PTT CON OTROS PROGRAMAS

### *Generación de tecnología*

Para integrar el PTT con los programas de generación de tecnología se firmó un convenio entre el Instituto de Investigaciones Agrarias (INIA) e Indap en 1990, a través del cual se estableció un sistema de trabajo entre los profesionales de ambas instituciones y de las empresas de transferencia. El objetivo de este convenio era ajustar, validar, transferir y difundir tecnología adecuada a la realidad de los pequeños agricultores atendidos por Indap; adicionalmente, este convenio apuntaba a retroalimentar los programas de investigación de INIA y de créditos de Indap, así como a capacitar a los profesionales y técnicos de las empresas contratadas por Indap.

Tras estos objetivos, en el transcurso de los cuatro años de gobierno se crearon 44 Centros de Ajustes y de Transferencia de Tecnología (CATT), esto es, predios campesinos representativos utilizados por los investigadores del INIA para ajustar y transferir nuevas tecnologías. Del mismo modo, hacia fines de 1993 funcionaban sistemáticamente 47 Comisiones de Area repartidas entre la Cuarta y la Décima Región, que sirvieron como instancias de reunión de los profesionales de las instituciones del convenio INIA-Indap para discutir fórmulas dirigidas a enfrentar cada problemática local.

### *Créditos*

En forma simultánea, Indap desarrolló un esfuerzo dirigido a modernizar la gestión de su Programa de Crédito. Para este efecto se impulsó la informatización de la cartera crediticia, se creó la figura del ejecutivo de cuenta en las oficinas locales de Indap y se puso énfasis en la articulación del Programa de Créditos con el PTT. Al mismo tiempo se crearon nuevas alternativas financieras, tales como las líneas de crédito básico, crédito a organizaciones y el sistema de ahorro y crédito Cuenta Sello Verde.<sup>5</sup>

Cuadro 1. Evolución del Programa de Créditos de Indap, 1989-93

| Año  | Montos nominales<br>Miles \$ | Variación real<br>(%) | Número de<br>beneficiarios | Variación<br>(%) | Monto promedio<br>colocaciones<br>Miles \$ | Variación real<br>(%) | Tasa recuperación<br>según<br>vencimiento<br>crédito año<br>anterior | Tasa recuperación<br>vencimiento.<br>Todos los años<br>coloc. d/ |
|------|------------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|--|-----------------------|--|--|
| 1989 | 5.604.864                    |                       | 47.599                     |                  | 222.355 b/                                 |                       | s.i.   | 79,60  |
| 1990 | 7.051.695                    | + 3,86                | 61.370                     | + 28,9           | 173.967                                    | - 27,7                | s.i.   | 70,70  |
| 1991 | 10.011.950                   | + 9,53                | 70.802 a/                  | + 15,3           | 163.288 c/                                 | - 6,1                 | s.i.   | 68,37  |
| 1992 | 12.405.950                   | + 5,30                | 65.892                     | - 6,9            | 178.377                                    | + 9,2                 | 90.44  | 82,38  |
| 1993 | 16.109.751                   |                       | 71.911                     | + 9,1            | 199.256                                    | + 11,7                | 90.10  | 83,00  |

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

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

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

d/ Incluye los vencimientos de créditos de todos los años de colocación.

Como se aprecia en el Cuadro 1, la cobertura del programa se ha ido ampliando en forma sucesiva, llegando a duplicar el monto total entregado por Indap en 1989; por otra parte, las tasas de recuperación han ido subiendo, y se ha logrado que aproximadamente 40 por ciento de los beneficiarios del PTT cuenten con créditos de Indap. No obstante lo anterior, se aprecia también que los montos de crédito por agricultor han disminuido, y que están en un nivel muy bajo respecto de lo que se requiere para provocar una transformación real de estas explotaciones. Esta es una importante limitación del sistema crediticio de Indap, difícil de solucionar dadas las restricciones presupuestarias; es por ello que se ha estado estudiando la posibilidad de traspasar parte de los beneficiarios de este programa a la banca comercial.

### *Forestación*

En 1991, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) inició un programa de forestación campesina destinado a lograr que este sector tenga acceso al subsidio forestal (DL N° 701), que financia el 75 por ciento del valor de las plantaciones. En el régimen anterior 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 al menos un año.

A través de este programa, Fosis ha otorgado créditos de enlace que han permitido ejecutar 1.240 proyectos, que abarcan 27.688 hectáreas y 29.500 familias beneficiarias.<sup>6</sup>

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 DL N° 701 no contempla financiamiento para esta tarea, y los campesinos desconocen las técnicas de manejo forestal que requieren esas plantaciones; éste es un aspecto relevante que debe ser mejorado en los próximos años.

### *Riego*

En 1991 se firmó un convenio entre Indap y el Fosis para facilitar a los agricultores la obtención del subsidio de pequeñas obras de riego (Ley N° 18.450), que financia hasta el 75 por ciento del valor de estas obras. Hasta antes del convenio, el pequeño agricultor no tenía dificultades de acceso a este subsidio, pues 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 se recibía la bonificación estatal.

A través del convenio Indap-Fosis, el pequeño agricultor se benefició con un subsidio para los estudios técnicos, además de un crédito de hasta el 75 por ciento 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 por ciento restante). A partir de 1993 se firmó 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 1991-93 concursaron 395 proyectos, que cubrían con riego 124.348 hectáreas; de este total se han realizado 89 proyectos, con un área de influencia de 19.595 hectáreas y 6.161 familias beneficiarias.<sup>7</sup>

Durante el período también se implementó una vía de financiamiento directo con fondos ISAR (Inversión Social de Asignación Regional) que financia proyectos pequeños cuyo costo no sobrepasa el millón de pesos. A través de este mecanismo, a fines de 1993 se habían ejecutado 87 proyectos, con un total de 5.382 hectáreas regadas y 2.510 beneficiarios.

## **2.3 ARTICULACION CON LOS MERCADOS**

La gran mayoría de los pequeños agricultores no cuenta con iniciación de actividades, y en razón de ello no puede 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.

Considerando este hecho, las nuevas autoridades implementaron diversas iniciativas dirigidas a estimular la conexión de las explotaciones campesinas con empresas de comercialización y/o agroindustrias.

Este hecho se consideró fundamental para incrementar el impacto de 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.

En la temporada 1990-91 se establecieron cinco poderes compradores de trigo entre la Séptima y la Décima Regiones, en convenio con la empresa estatal Cotrisa, encargada de regular el precio de este cereal; en la temporada 1991-92 la experiencia se amplió a siete poderes compradores, número que subió a once poderes en la temporada 1992-93. Durante ese año, cinco poderes compradores funcionaron a través de 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 1992-93 también 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. Entre otros programas, Indap también promovió la constitución de Centros de Acopio Lecheros en las Regiones Octava, Novena y Décima, y la creación de plantas de elaboración de queso de cabra en la Cuarta Región.

En forma complementaria, Indap y el Servicio de Impuestos Internos acordaron 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. Para resolver este problema en forma global, el gobierno diseñó un mecanismo que permitía la recuperación del IVA sin hacer iniciación de actividades, a través de un sistema de registro de los agricultores en los municipios y con la intermediación de empresas comerciales seleccionadas (Ley N° 19.034). Sin embargo, la experiencia acumulada hasta la fecha indica que, por diversas razones, esta legislación no ha tenido el efecto esperado.

#### *2.4 ARTICULACION CON EL SECTOR AGROINDUSTRIAL*

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. 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 se comprometía a financiar las producciones campesinas contratadas por las agroindustrias afiliadas a Fepach, y opcionalmente apoyaba con 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.

En esta perspectiva, se implementó también un sistema de negociación directa con las grandes agroindustrias, utilizando los programas e instrumentos de Indap. En este marco se firmó un convenio con lansa en 1993, destinado a facilitar el abastecimiento de la planta Quepe de jugos de manzanas (Novena Región) y a mejorar el manejo técnico de los huertos tradicionales de los beneficiarios del PTT; en la misma línea se inscribe otro acuerdo con lansa 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. 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 Décima 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).

### **3. UNA BREVE EVALUACION DE LOS RESULTADOS**

La evaluación del impacto de estos programas públicos en las condiciones de producción y de vida de los campesinos es una tarea difícil, dado que muchos de ellos no han sido evaluados desde la perspectiva del beneficiario. Sin embargo, es posible tener una apreciación general del impacto de estas políticas a partir de una evaluación del PTT de Indap, realizada recientemente por Mideplan.<sup>9</sup>

Este es el programa gubernamental más importante que se realiza en el medio rural, pues moviliza un gran volumen de recursos, tiene una cobertura nacional, y muchos de sus beneficiarios participan también en los otros programas públicos dirigidos al campesinado.

Cuadro 2. Caracterización de los beneficiarios del PTT

| INDICADORES  | Modalidades                     |                              |
|--|---------------------------------|------------------------------|
|  | REGULAR / ETAPA I               | INTEGRAL / ETAPA II          |
| Tipo de Propietario Predominante                           | Pequeño propietario tradicional | Parcelero de Reforma Agraria |
| Beneficiarios con más de 4 años en el Programa (%)         | 14                              | 65                           |
| Beneficiarios con menos de 50 años (%)                     | 47                              | 32                           |
| Beneficiarios con Educación Básica Incompleta (%)          | 82                              | 77                           |
| Predios menores de 10 Hás (%)                              | 73                              | 40                           |
| Rubros Principales Temporada 1992/93                       | Trigo, papa, chacras            | Trigo, chacras, avena        |
| Benef. con Créditos de Operación Indap sobre \$100.000 (%) | 25                              | 48                           |
| Benef. con Créditos de Inversión Indap sobre \$500.000 (%) | 4                               | 30                           |
| Margen Bruto Predial Promedio (\$)                         | 828.785                         | 2.439.848                    |
| Beneficiarios bajo la Línea de Pobreza (%)                 | 49                              | 11                           |
| Beneficiarios bajo la Línea de Pobreza Ajustada (%) a/     | 39                              | 8                            |

Fuente: Mideplan, 1993.

a/ Los cálculos de Línea de Pobreza Ajustada se hicieron en referencia al Ingreso Total per Cápita aumentado en un 20 por ciento sobre el valor obtenido de la encuesta, de manera de corregir la subvaluación que normalmente dan los agricultores frente a estos temas. Para llegar a esta cifra se utilizó la experiencia de otras encuestas realizadas por Mideplan.

Uno de los datos relevantes que arroja este estudio es que todos los agricultores manifiestan una alta valoración de la transferencia tecnológica: independientemente de su situación económica, los beneficiarios valoran el conocimiento técnico, y través de él quieren mejorar el manejo de sus explotaciones. Esto los aleja de una postura pasiva y asistencialista, presente en beneficiarios de otros programas públicos.

Al solicitarles a los beneficiarios de las dos modalidades del PTT que hicieran una evaluación del impacto del programa en sus predios, considerando cuatro criterios, se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 3. Opinión sobre el impacto del PTT según modalidad (%)

| Criterios de evaluación | ETAPA I- REGULAR (ex PTTB) |                       |               |                      | ETAPA II (ex PTTI) |                       |               |                      |
|-------------------------|----------------------------|-----------------------|---------------|----------------------|--------------------|-----------------------|---------------|----------------------|
|                         | Ha aumentado               | Se ha mantenido igual | Ha disminuido | No sabe, no responde | Ha aumentado       | Se ha mantenido igual | Ha disminuido | No sabe, no responde |
| Producción              | 38                         | 55                    | 2             | 5                    | 65                 | 31                    | 2             | 2                    |
| Calidad                 | 45                         | 48                    | 1             | 6                    | 70                 | 27                    | 1             | 2                    |
| Nuevos rubros           | 16                         | 48                    | 2             | 36                   | 19                 | 46                    | 2             | 33                   |
| Ingresos                | 23                         | 62                    | 3             | 12                   | 44                 | 46                    | 4             | 6                    |

Fuente: Mideplan, 1993.

Las respuestas de los agricultores indican que la percepción de impacto del PTT difiere sustantivamente según el potencial de producción de sus explotaciones.

Los agricultores de bajo potencial (Etapa I - Regular) señalan que los principales logros obtenidos refieren a un mejoramiento de la calidad de los productos y de los niveles de producción, y que hay un bajo impacto en materia de incorporación de nuevos rubros y de mejoramiento de ingresos. Los agricultores de mayor potencial (Etapa II) tienen una mejor percepción de impacto en los cuatro indicadores evaluados, pero la calidad de los productos y los niveles de producción siguen siendo los aspectos mejor evaluados. La percepción de impacto en relación a la incorporación de rubros de mayor

rentabilidad es baja en este grupo de agricultores, lo que es relevante considerando las necesidades de reconversión productiva de la agricultura tradicional del país; aunque en menor medida, el impacto en los ingresos también es más bajo, lo que está asociado a la política de precios agrícolas y a los problemas de comercialización que enfrenta este sector.

Según este mismo estudio, el impacto del programa también varía dependiendo de la zona agroecológica en la que está el beneficiario, que condiciona los potenciales de producción. Así, las Regiones Cuarta y Décima son las zonas que presentan un mayor nivel de impacto; es probable que esto esté asociado al potencial agroclimático de la Cuarta Región y a la ejecución de proyectos de queserías y de micro-riego, y al hecho de que en la Décima Región existan alternativas de producción rentables, tales como los rubros ganaderos. En una posición intermedia se ubica el área comprendida entre las Regiones Quinta y Octava, en donde el impacto mejora en forma notable en las zonas regadas y se estanca en las zonas de secano. Finalmente, la Novena Región es la que presenta los más bajos índices de impacto, lo que puede explicarse por las restricciones agroecológicas y la gran presencia de minifundio indígena.<sup>10</sup>

## CONCLUSIONES

### *Logros*

Del análisis de los antecedentes presentados se pueden apreciar los logros alcanzados por estos programas. Por una parte, es evidente que ha habido un fuerte incremento en la cobertura: considerando sólo el total de beneficiarios que participan en el PTT, 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 cien mil familias, lo que implica aproximadamente un 50 por ciento de la población potencial. Por otra parte, se han introducido cambios operativos en estos programas para mejorar su funcionamiento y hacerlos más amplios e integrales; en este sentido, el fomento de las organizaciones de productores, la flexibilización de las formas de operación de estos programas, el uso de unidades espaciales homogéneas para ejecutarlos en el terreno, y la creación de mecanismos para el acceso a los subsidios de riego y de forestación y para vincular a los agricultores con las agroindustrias y los mercados, constituyen algunos de los aspectos más relevantes.

### *Desafíos a futuro*

El avance logrado, sin embargo, deja en evidencia los desafíos futuros. Uno de los temas de fondo refiere al problema de la focalización de estos programas: los recursos públicos son escasos y es preciso definir con mayor claridad cuáles son las regiones y las explotaciones agrícolas que deben ser priorizadas. Esta definición es indispensable para formular la estrategia que se debe seguir, y requiere de un consenso político que vaya más allá del sector, pues el tema forma parte de lo que debería ser una política de Estado frente a la agricultura.

Actualmente están en discusión opciones que ponen el énfasis en programas de desarrollo agrícola o de desarrollo rural, que plantean privilegiar estrategias de apoyo al sector productivo o de reducción de la pobreza.

Este problema es complejo porque, junto a los aspectos de corto plazo, es preciso considerar también las tendencias estructurales que están provocando un profundo proceso de transformación agraria en el país. Por una parte, es evidente que se está profundizando un proceso de diferenciación regional que depende de las ventajas comparativas de cada área geográfica, así como de la situación del sector agrario y de la economía del país; la problemática más sensible se presenta en las regiones especializadas en rubros tradicionales, especialmente las áreas de secano ubicadas entre las Regiones Quinta y Décima.

Por otra parte, está en marcha un proceso de eliminación de explotaciones campesinas que probablemente cambiará el tamaño y la composición del sector. Diversos antecedentes indican que el sector campesino inicia un momento de cambio generacional, con un importante segmento de jefes de explotación en edad avanzada y que pronto debe dejar la gestión de la explotación, y un vasto sector de

jóvenes que ha completado la enseñanza básica y media, y debe enfrentar la sucesión. 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; si éstos 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, originando un vasto proceso de eliminación de explotaciones.

### *Impacto de los programas productivos*

Otro tema central es el incremento del impacto de los programas de tipo productivo. Junto a los cambios operativos realizados para mejorar la calidad de estos programas, es fundamental relevar el rol del mercado como elemento clave para la definición de las estrategias de desarrollo productivo. Existen todavía muchas deficiencias para seleccionar los rubros que se deben producir en estos programas, lo que finalmente determina un bajo impacto de éstos; es preciso continuar impulsando empresas asociativas de carácter local, así como acuerdos con agroindustrias y otras entidades, de manera de seleccionar y comercializar productos rentables, que valoricen la inversión que representan estos programas.

### *Insuficiencia de los programas para los sectores rurales más pobres*

La atención que han recibido los programas productivos tiene como contrapartida el escaso avance logrado en materia de implementación de programas específicos para los sectores rurales más pobres. Junto a ello, se observan también serios problemas de coordinación entre los programas que actúan a nivel local: 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.

La resolución de este problema puede constituir quizás uno de los aspectos de mayor impacto en la situación del sector. 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 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. El uso de nuevos esquemas institucionales para integrar a los organismos privados y públicos y a las organizaciones de los agricultores, es una condición indispensable para erradicar la pobreza rural y lograr mayores niveles de desarrollo.

Junio 1994

## NOTAS

1. Véase, entre otros, J. Echenique y N. Rolando, *La pequeña agricultura* (Santiago: Agraria, 1989).
2. Por razones de espacio, en este artículo abordamos casi únicamente las políticas de fomento productivo, que por lo demás concentraron la mayor parte de los recursos. Por la misma razón, tampoco consideramos las condicionantes macroeconómicas que inciden sobre los resultados de estas políticas. Para mayores antecedentes, véase la síntesis del Taller organizado por IICA y Odepa para discutir estos temas: O. Sotomayor, *Políticas de modernización y reconversión de la pequeña agricultura tradicional chilena* (Santiago: IICA-Odepa, 1994).
3. Véase J. Berdegué y A. Barril, *Generación y transferencia tecnológica: la exclusión de los productores campesinos*. Seminario "Gobierno Local y Participación Social. Debate desde una perspectiva agraria" (Santiago: GIA, 1988); S. Gómez, *Nuevas modalidades de apoyo a la pequeña agricultura. El caso de Chile* (Santiago: Flacso, Serie Estudios Sociales 10, 1991).
4. Estas medidas, y otras tales como la implementación de licitaciones de bonos competitivos, apuntan a lograr una profesionalización del Programa y a mejorar la calidad de los servicios de transferencia. Véase J. Berdegué, P. Brevis et al., *Perfeccionamiento del Programa de Transferencia Tecnológica*. (Santiago: Indap, diciembre de 1992).

5. Véase Indap, *Gestión crediticia de Indap*, Memoria anual 1992 (Dpto. de Desarrollo Agrícola-Dpto. de Crédito, 1992). Datos de 1993, comunicación personal Srta. Graciela Flores, Jefa Dpto. Créditos de Indap.
6. Comunicación personal encargado del Programa de Forestación Campesina del Fosis, Sr. M. Díaz.
7. Comunicación personal, encargado componente organizacional de los proyectos de riego de Indap, Sr. Cristián Zilleruelo.
8. F. Segarra y M. González, *Evaluación del funcionamiento y resultados de los poderes compradores de trigo para pequeños productores. Temporada 1992-1993* (Santiago: Indap, Subdepartamento de Comercialización y Agroindustria, mecanog., 1993).
9. Mideplan, *Opinión de los beneficiarios del PTT de Indap* (Santiago, 1993). El autor agradece la autorización de este Ministerio para publicar estos datos.
10. Mideplan, op. cit.