

BASES PROGRAMATICAS PARA EL SECTOR
AGROPECUARIO Y FORESTAL

PARTIDO POR LA DEMOCRACIA

P.F.D.

AGOSTO 1989

1880 07

1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA DE LA PROPUESTA AGRARIA

1.1 LAS GRANDES TENDENCIAS DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

En la fase inicial del gobierno autoritario se desplegó un revanchismo generalizado en el campo, dirigiendo la persecución hacia todos los involucrados en alguna forma u otra con la Reforma Agraria y la Sindicalización Campesina.

Entre 1974 y 1981 el modelo neo-liberal implementado por el gobierno autoritario, se caracteriza por la aplicación de costosas medidas de estabilización tendientes a generar los equilibrios macro-económicos, conjuntamente con el impulso a drásticas reformas de estructura tendientes a consolidar una economía de libre mercado y plena apertura externa. En ausencia de un programa sectorial específico, las decisiones oficiales se proponen disciplinar a las actividades agropecuarias en el marco del modelo global.

Ello se traduce en la reducción del tamaño del Estado en el agro, el desmantelamiento de sus instituciones, la privatización de las empresas y agro-industrias que controla, junto al traspaso al mercado de sus funciones reguladoras con la excepción de aquellas tendientes a incentivar las exportaciones. Se liberaliza el mercado de la tierra con la devolución a sus antiguos propietarios de casi la mitad de las tierras de la reforma agraria y la asignación del resto en parcelas individuales a campesinos, además de la fragmentación de las comunidades indígenas y la titulación individual de las reducciones. El Estado interviene decididamente en la desarticulación de las organizaciones campesinas y en la represión a sus dirigentes, intervención que unida a la desprotección laboral reduce violentamente la capacidad negociadora de los trabajadores agrícolas.

En el periodo aludido el comportamiento del sector es inestable y desequilibrado. La tasa media anual de crecimiento del PGB silvo-agropecuario es limitada, entre 1974-81 ésta alcanza a 1.8%, similar al crecimiento vegetativo de la población. La producción de alimentos básicos decreció, mientras la fruticultura y silvicultura orientadas a la exportación sostenían el magro dinamismo sectorial, desequilibrio que afecta gravemente a las regiones no incorporados al modelo agroexportador y en

particular a los pequeños agricultores mayoritarios, muchos de los cuales pierden su tierra. Estos fueron los años de la privatización de IANSA y quiebra de la CRAV, de la crisis de la leche y el "comanse las vacas", de la incubación de la crisis del trigo y de la genesis del pesado fardo de deudas que cargan los agricultores hasta hoy día.

La virtual eliminación de los aranceles de importación y la subvaloración sostenida del dólar, en pleno ciclo de sobreoferta mundial de alimentos, y depresión del consumo interno, son entre otras las medidas que precipitan la grave crisis de la agricultura en los años 1982 y 1983, en medio de una crisis generalizada de la economía nacional. El producto sectorial cae en 6% en esa fase, la producción destinada al mercado interno se derrumba. La desocupación afecta a la cuarta parte de los trabajadores agrícolas y los salarios descienden bajo el mínimo legal. La dependencia alimentaria se acentúa a tal grado, que en 1983 dos tercios del trigo, la cuasi totalidad de los aceites vegetales y la mitad del azúcar que se consumió en el país, fue de origen importado. Con ello se contribuye a acrecentar la deuda externa y se provoca la quiebra y remate de cientos de propiedades agrícolas.

La crisis conduce a una rectificación de las políticas económicas, dando prioridad a los ajustes del sector externo. A la devaluación violenta del peso y al sostenimiento de un cambio real alto, se agregan ciertas medidas sectoriales - bandas de precios, crédito cerealero y renegociación de la deuda, grupos de transferencia tecnológica - que propician la reactivación del agro y el inicio de una nueva etapa, que continúa hasta la fecha y cuyas tendencias fundamentales se enuncian a continuación:

- La tasa media de crecimiento del P.G.B. silvo-agropecuaria entre 1983 y 1988 ha sido poco superior al 6% al año, incremento en el cual incidió la sustitución de importaciones de alimentos básicos junto al incremento de las exportaciones desde 1984 al 86, y sólo este último factor en los dos últimos años. La contracción del mercado interno de alimentos, se constituye a partir de 1986 en un techo para el desarrollo agrícola nacional.

Los incrementos en la productividad de la tierra, como resultado del cambio tecnológico, han sido el factor decisivo en las mayores producciones de cereales, granos de oleaginosas, remolacha y hortalizas, durante el último quinquenio.

- Las exportaciones silvo-agropecuarias se han expandido fuertemente, representando en 1988 la cuarta parte del valor de los embarques nacionales al exterior. Esta evolución, junto a la sustitución de importaciones han conducido a una balanza comercial crecientemente favorable, que en el último año aportó al país excedentes netos cercanos a los 1.100 millones de dólares.

Los productos del bosque y de la industria frutícola representaron el 82% de las exportaciones del sector en 1988.

El crecimiento vertiginoso y poco planificado de las plantaciones frutícolas ha conducido a la concentración de la oferta en ciertas especies y variedades, fenómeno que aunado a la débil diversificación del mercado en las mismas, a deficiencias en el control de calidad y al proteccionismo de los países importadores, han conducido a una declinación de los retornos al productor cuya tendencia podría acentuarse a futuro.

El incremento de la producción frutícola generado por las plantaciones ya existentes (que diversos estudios estiman en 40 % a 60 % entre 1988 y 1992) agudizará estas debilidades del modelo agro exportador, constituyéndose en un serio desafío para el próximo gobierno democrático.

- La presencia transnacional y de los grupos económicos nacionales coligados a los agronegocios se ha profundizado y expandido en los últimos años, principalmente a partir de la aplicación de los mecanismos de compra de pagarés de la deuda externa. Existe mayor incidencia de capitales transnacionales en la industria forestal y en menor grado en la exportación de frutas, industrias de aceites vegetales, de azúcar, lácteos y vinos. Otra esfera del dominio transnacional es la importación y distribución de insumos agrícolas.
- El crecimiento del empleo agrícola ha sido del orden del 4% anual en el último quinquenio, ritmo superior al del resto de la economía, lo que ha permitido que la ocupación sectorial en 1988 representara un 20% del empleo nacional, con un promedio en el año de 830 mil trabajadores agrícolas. La estructura del empleo ha evidenciado modificaciones substantivas, con una fuerte preminencia de los temporeros en relación a los obreros permanentes y una importante incursión de trabajadores de origen urbano, entre los cuales destacan mujeres y jóvenes incorporados a las actividades frutícolas.

El sistema político represivo y la desprotección laboral han favorecido la vigencia de bajos salarios y condiciones de trabajo injustas, que no se compadecen con el aumento de la productividad ni con las altas tasas de ganancia obtenidas por miles de empresas agrícolas en estos años, gran rezago en el proceso de modernización que se ha dado en otras áreas, como la tecnológica.

La recuperación de los salarios en los dos últimos años, en ciertas zonas no invalida la afirmación anterior.

- La conciencia nacional sobre la conservación del medio natural y el medio ambiente no ha evolucionado. La destrucción del bosque nativo, la desprotección de las cuencas y recursos frágiles, el uso indiscriminado de agro-

tóxicos, el empobrecimiento del minifundio, han sido entre otros, factores negativos que por el contrario han deteriorado nuestro potencial y nuestro habitat natural.

- Como consecuencia del proceso de reforma agraria y de la aplicación de las políticas neo-liberales, se ha venido modelando una nueva organización empresarial de la producción agrícola. Coexisten empresas modernizadas, situadas mayoritariamente en los rubros de exportación y en la producción de mercado interno con mayor tasa de ganancia relativa, con empresas tradicionales ubicadas preferentemente en las áreas periféricas al Valle Central irrigado y en el Sur del país. Una característica común a segmentos de ambos grupos es su alto endeudamiento, que para la totalidad del sector asciende a cerca de 2000 millones de dólares (igual al PGB anual), pero se concentra en un 90% en 5 mil productores.

En su gran parte marginados del desarrollo agrícola nacional, han quedado alrededor de 210 mil pequeños agricultores y minifundistas, que en su mayoría ha continuado en la producción de alimentos básicos, en condiciones desventajosas creadas por la confluencia de diversos factores. A pesar de que controlan casi un tercio de las tierras y el inventario animal del país, el noventa por ciento de los campesinos han carecido de apoyo técnico y crediticio y se han visto obligados a participar en un mercado fuertemente competitivo, sin apoyo estatal. Las exigencias del mercado financiero privatizado y la crisis en el mercado interno de alimentos fueron obstáculos insalvables para muchos que perdieron su tierra. La desarticulación forzada de las organizaciones campesinas fue otro factor de indefensión y retroceso.

Se ha acentuado la brecha tecnológica entre los pequeños productores y los medianos y grandes, factor negativo que desde otra perspectiva ofrece un interesante potencial para su propio desarrollo y para la producción nacional de alimentos.

- El balance global de los impactos de la política agrícola durante el gobierno autoritario, demuestra que el comportamiento productivo sólo evolucionó positivamente después de la crisis 1982-83, cuando se reconoció la especificidad del sector y el gobierno rectificó su papel prescindente, interviniendo con estímulos concretos. La marginación del sector mayoritario de productores pequeños, la injusta situación de los asalariados y su indefensión, la postergación de la agricultura del Centro Sur y Sur del país, son manifestaciones evidentes de los desequilibrios entre sectores sociales y entre regiones provocados por el modelo agrícola. En la actualidad la agricultura está más polarizada económica y socialmente que en el pasado y muchos son los esfuerzos que exigirá la construcción de la democracia en el campo.

1.2 LINEAMIENTOS Y OBJETIVOS

El problema crucial que deberá enfrentar el primer gobierno democrático en el agro, será el lograr una adecuada articulación entre el impulso al crecimiento económico, el logro de mayor justicia social y la más amplia democratización del mundo rural.

El verdadero desafío radica en construir fórmulas y procesos que permitan la interacción virtuosa entre estos tres elementos, cada uno de los cuales es indispensable e insustituible para avanzar hacia un mundo rural más desarrollado, más justo y más integrado a su interior y con el resto de la sociedad. Carecen de fundamento las propuestas que sostienen que el logro de alguna de estas aspiraciones puede conducir, en forma automática, a la solución de las dos restantes; en forma particular, Chile ha conocido la falsedad de las teorías que han pregonado que la justicia social o la democratización serían el subproducto del crecimiento de algunos indicadores económicos. Pero las fuerzas democráticas estamos conscientes de que, sin crecimiento económico, la democracia será frágil e incompleta y los logros sociales serán efímeros.

Por ello, la política agraria del gobierno democrático, deberá caracterizarse por su capacidad de ir uniendo los tres vertices del verdadero desarrollo y la verdadera modernización del sector agrícola y del mundo rural.

1.2.1 Los Objetivos en Materia de Justicia y Deuda Social

El gobierno democrático solucionará las expresiones más críticas e inpostergables de la extrema pobreza, de la marginalidad y del subdesarrollo en el campo y sentará las bases de un desarrollo rural de mediano y largo plazo basado en el respeto y promoción de la dignidad humana.

Las familias de los campesinos minifundistas y las de los trabajadores rurales asalariados, especialmente los temporeros, así como las zonas en las que estas principalmente se concentran, serán objeto de atención prioritaria por parte del gobierno democrático.

En el caso del minifundio y de las zonas en que se concentra este sector campesino, se combinarán políticas y medidas tendientes a los siguientes objetivos:

- Fomento al desarrollo productivo y tecnológico de los pequeños productores campesinos. En esta materia, la discriminación entre campesinos "viabiles" e "inviables" que ha aplicado este gobierno para justificar la exclusión de la inmensa mayoría de los minifundistas de los beneficios del desarrollo tecnológico, será reemplazada por el propósito de viabilizar al campesinado como productor.
- Impulso decidido a la introducción y mejoramiento de los

servicios rurales básicos de educación, salud, vivienda, electrificación y transporte y comunicaciones, en particular en aquellas zonas marginadas del progreso.

- Impulso a medidas que eviten la sub-división de la pequeña propiedad y faciliten el acceso a tierras adicionales para los minifundistas
- Impulso y estímulo a la creación de nuevas fuentes de empleo rural, de naturaleza no necesariamente agrícola, particularmente en aquellas zonas en las que las características agroecológicas colocan mayores límites a los potenciales agropecuarios. En relación a este objetivo, el gobierno democrático tendrá el propósito de dar impulso a proyectos de inversión y de formación de recursos humanos que eleven las capacidades de estas zonas de dar acogida a nuevas empresas y a nuevas fuentes de empleo, teniendo conciencia de que los cambios necesarios obligan a mantener un horizonte de mediano y largo plazo.
- Promover diversas formas de asociación social, territorial, productiva y reivindicativa, a través de la dictación de las normas jurídicas pertinentes y de un espíritu y una política de apertura y estímulo a la participación social, para devolver a los pequeños productores campesinos su condición de actores de su propio desarrollo.

En el caso de los trabajadores rurales asalariados, el gobierno democrático dictará políticas y tomará medidas que apunten a los siguientes objetivos:

- Restablecer el poder de organización, representación y negociación de todos los trabajadores rurales asalariados, temporales y permanentes, como principal y más estable vehículo para la restitución de niveles adecuados de ingreso y de condiciones laborales más humanas. Ello, independientemente de las medidas que adopte el gobierno democrático para ir recuperando el nivel real de los salarios.
- Estimular el desarrollo de nuevas fuentes de trabajo rural, que permitan reducir la estacionalidad del empleo en forma sostenida, en aquellas zonas en las que existe una fuerte concentración de trabajadores temporeros.

El futuro gobierno democrático asumirá el compromiso de hacer respetar la dignidad del trabajo y de los trabajadores rurales, terminando con la actitud de prescindencia y desinterés que ha caracterizado al régimen autoritario y a sus autoridades laborales y económicas.

Los objetivos señalados, tanto para el minifundio como para los trabajadores rurales asalariados, se expresarán a través de políticas, planes y programas cuyos rasgos básicos se presentan más adelante en este documento.

1.2.2 Los Objetivos en Materia de Crecimiento

El gobierno democrático estimulará el crecimiento económico del sector rural y trabajará por su consolidación como un componente relevante del desarrollo de la economía en general.

En este campo, se reconoce el papel destacado que les compete a los empresarios y a la propiedad privada agropecuaria y agroindustrial. El futuro gobierno democrático prestará su respaldo al desarrollo y al fortalecimiento de las empresas nacionales ubicadas en el sector rural y, en forma particular, a la pequeña y mediana empresa.

Particular mención merece el sector cooperativo, cuyo papel se considera de alta relevancia no solo en el caso de la agricultura campesina sino que también en la provisión de bienes, servicios y capacidad de gestión empresarial requeridos para la producción, transformación y comercialización de varios de los más significativos rubros de la agricultura chilena.

Igualmente, el futuro gobierno democrático prestará una atención especial a los pequeños productores campesinos, buscando consolidar y desarrollar su capacidad de producir alimentos, divisas y empleo. Existe conciencia de que este sector encierra un enorme potencial de crecimiento y desarrollo, pero que para que se exprese se necesita un compromiso especial de corto y mediano plazo, que se traduzca en crédito adecuado y asistencia técnica de alta calidad, en una política de fomento a la capitalización de las explotaciones, en políticas claras de precios de insumos y productos y de apoyo a la comercialización y en planes de capacitación dirigidos especialmente a los jóvenes de estas unidades familiares de producción.

El próximo gobierno fomentará la inversión extranjera en el sector rural, en el marco de los objetivos del desarrollo nacional. Particularmente se respaldarán los proyectos que signifiquen aportes de nuevas tecnologías, capitales frescos y generación de nuevos empleos y nuevas industrias, con las limitaciones establecidas en la legislación vigente y asegurando la adecuada protección de nuestros recursos naturales y la salvaguardia de las condiciones de competitividad e igualdad de oportunidades.

Por otra parte, se desestimularán las transferencias de propiedades silvoagropecuarias y agroindustriales chilenas a empresas extranjeras, efectuadas mediante el mecanismo del Capítulo XIX, así como las tendencias a la concentración monopólica de la propiedad o del control sobre ciertos mercados.

El Estado asumirá un rol directo en la planificación e implementación de obras de inversión mayor, tales como grandes proyectos de riego.

Las políticas de fomento al crecimiento económico -que se explicitan en un acápite posterior de este programa- responderán, fundamentalmente, a tres grandes objetivos generales:

- Asegurar la plena autosuficiencia alimentaria en todos aquellos rubros que el país esté en condiciones de producir y, en forma particular, garantizar que la agricultura nacional será capaz de responder en forma rápida al crecimiento de la demanda por alimentos que está prevista como consecuencia de la redistribución de ingresos contemplada en el programa de la Concertación de Partidos por la Democracia.
- Estimular la multiplicación del aporte de los sectores agroexportadores a la generación de divisas, mediante una política ágil de apertura de mercados, de fomento a la diversificación de productos, de estímulo a la incorporación de nuevas regiones del país a los mercados externos y de fuertes incentivos a la diversificación de los exportadores y al desarrollo de capacidades nacionales en materia de comercio exterior agropecuario.
- Garantizar la preservación del patrimonio nacional de recursos naturales -suelo, agua, flora y fauna- indispensable para que el crecimiento económico pueda sustentarse en el largo plazo y para que las generaciones presentes y futuras puedan satisfacer otras necesidades distintas a las de consumo de bienes.

1.2.3 Los Objetivos en Materia de Democratización del Mundo Rural.

Tras 16 años de autoritarismo y de negación sistemática de los derechos civiles y políticos del pueblo chileno, la tarea de democratizar la sociedad y las instituciones adquiere una alta prioridad. Ello es particularmente cierto en el mundo rural, donde la exclusión y el control estatal sobre la vida de sus habitantes han sido constantes.

En este orden de cosas, el futuro gobierno democrático perseguirá dos objetivos básicos:

- Facilitar e impulsar el establecimiento de la Verdad, la Justicia y la Paz fundada en el respeto irrestricto de los Derechos Humanos y en la libre determinación y voluntad soberana de los ciudadanos, tal y como ha sido establecido en el programa de la Concertación de Partidos por la Democracia en materia de Justicia y Derechos Humanos.
- Fortalecer los poderes de las comunidades locales para conducir su desarrollo. Especialmente, se promoverá la participación de los campesinos, de los trabajadores rurales asalariados y de la mujer y la juventud rural. Los programas

de desarrollo del futuro gobierno se distinguirán por su carácter participativo. Por lo mismo y como condición para que la participación de las mayorías sea efectiva, se estimulará el fortalecimiento de diversas formas de organización del cuerpo social.

1.3 LA ESTRATEGIA

Conseguir los objetivos que se propone el gobierno democrático en el mundo rural va a requerir de un esfuerzo significativo por parte del propio gobierno, de los partidos políticos y de las fuerzas sociales que están comprometidas con el proyecto de redemocratización del país. El gobierno como responsable principal del cumplimiento de estos objetivos actuará en distintos campos y utilizará diversos mecanismos para mover a la sociedad rural en la dirección descrita. A continuación haremos una breve reseña de los nudos estratégicos para enfrentar la problemática agraria

1.3.1 La Concertación Social como Forma de Conseguir Acuerdos.

Una de las áreas donde la acción del gobierno será mas significativa es en la de promover un clima social que permita la concertación de las fuerzas sociales del país para lograr un desarrollo pleno y equilibrado del agro. Este esfuerzo por la concertación es un objetivo en si mismo, ya que es el proceso necesario para que la sociedad chilena se reencuentre y comience a borrar las profundas grietas que dejó el gobierno autoritario. Sin embargo, tambien vemos la concertación en lo rural como un mecanismo mediante el cual, los diferentes sectores sociales van proyectandose hacia el futuro en un ambiente en que se privilegian los acuerdos por sobre los conflictos, la participación por sobre el autoritarismo, y los equilibrios por sobre las desigualdades. La concertación social es el mecanismo privilegiado para establecer el ritmo que tendrán las transformaciones que se realizarán en el sector para que se cumplan los objetivos sociales y económicos que ya hemos descrito, y en particular el proceso de redemocratización.

El gobierno promoverá el encuentro de los sectores involucrados en la problemática agricola en todas las instancias en las que sea necesario resolver diferentes opciones de politica agraria. Para ello, incorporará a los consejos de las instituciones de promoción agraria a los representantes de las organizaciones de empresarios agricolas, de pequeños productores y de asalariados rurales. También estimulará la formación de comisiones permanentes donde se analicen los problemas especificos de un producto (la fruta de exportación, el vino, el arroz, etc) con la participación de todos los involucrados en el tema. Estas comisiones tendrán

por misión generar políticas sobre el rubro, que le permitan posteriormente al estado actuar con el previo consenso de aquellos que van ser afectados. En todo caso, la acción más significativa se centrará en crear las instancias de participación a nivel regional y comunal, incorporando a ellas a todos los representantes de las fuerzas sociales involucradas en el desarrollo agrario. En este contexto será posible llegar a los consensos para lograr los cambios estructurales que hemos señalado. En este marco se podrá establecer el autocontrol requerido para priorizar las acciones a desarrollar y se pondrán en tensión las energías sociales que se requerirán para cumplir los objetivos que se ha fijado el sector.

1.3.2 La Valorización del Espacio Rural y de la Agricultura en el Desarrollo Nacional.

Una mirada al Chile del 2000 sugiere que el país no puede pensar su desarrollo solo en base al eje urbano industrial. Por ello, pensamos que en el espacio rural en el futuro cercano, se crearán las condiciones para que se asienten importantes contingentes de la población chilena y se desarrolle una actividad significativa para la economía nacional. Para ello se creará la infraestructura necesaria para que la población pueda vivir dignamente, y se estimulará la consolidación de actividades productivas fundamentalmente agrícolas, pero también agroindustriales, productoras de insumos, bienes de capital y servicios para la agricultura.

La agricultura chilena no será solo un reservorio de mano de obra y una productora de alimentos baratos y de divisas para el desarrollo industrial, sino que se convertirá en uno de los polos de crecimiento de la economía nacional y por consiguiente del consumo de la riqueza que este crecimiento produce. Se buscará que el desarrollo agrícola tenga un signo tecnológico que permita que el sector sea uno de los motores que arrastre el crecimiento de la industria productora de insumos y bienes de capital para el sector. La agricultura, también llevará a cabo su papel de impulsador del desarrollo, por el empuje que le dará a la agroindustria procesadora de sus productos.

Los hechos son coherentes con esta visión del papel del agro. En efecto, sabemos que la reactivación de la industria urbana difícilmente podrá emplear productivamente a las amplias capas que viven en las callampas de las grandes ciudades. A su vez, es claro que un segmento de la agricultura comercial -la exportadora de frutas- ha sido capaz en los últimos años de incrementar su producción y de aumentar sustantivamente el empleo. Además, el análisis del futuro muestra que la agricultura que produce para el mercado interno podrá crecer a tasas importantes por varios años y que existen interesantes perspectivas para la

implementación de otros proyectos de exportación, entre otros de semillas y hortalizas. Esto significará mas empleo e ingresos para los trabajadores rurales y mas riqueza para el campo.

1.3.3 La Descentralización y la Valorización del Espacio Local.

El gobierno democrático promoverá la descentralización del aparato del estado, de algunas de las decisiones de política agraria y rural y pondrá a disposición de las regiones los recursos necesarios para que se implementen aquellos proyectos que se pueden definir regional, comunal y localmente. Esta opción aumenta las posibilidades de que los diferentes sectores del mundo rural tomen conciencia de las dificultades económicas y sociales que presenta el agro y decidan democráticamente las soluciones locales mas viables en el contexto restrictivo que hemos descrito en el diagnóstico.

La participación será una escuela para que la población rural se reencuentre con las prácticas democráticas que complementarán su voto en las elecciones. Así será posible que surja desde las comunidades rurales un proyecto de desarrollo que sea atractivo para retener la población rural en el campo, al satisfacer sus necesidades de servicios, trabajo, educación y salud. De la misma forma, este proyecto al surgir de lo local podrá contemplar de una manera adecuada las necesidades que tienen los pequeños productores y empresarios agrícolas para realizar su proceso productivo. Un enfoque de política agraria que tenga una óptica local podrá enfrentar la modernización de la agricultura aprovechando las potencialidades específicas que tienen las regiones al considerar la heterogeneidad como una realidad a la que es posible sacarle partido, más que un problema que entorpece la implementación de las prácticas de la agricultura moderna.

1.3.4 El papel del aparato del Estado en el Desarrollo Agrario.

El gobierno democrático no agotará su quehacer en promover la concertación y en establecer una institucionalidad que permita operar a nivel comunal y regional. También utilizará su aparato en implementar aquellas políticas que promuevan el desarrollo agrario, que permitan que los mas débiles en el sector tengan posibilidades de participar en su crecimiento y de disfrutar de sus beneficios, y que proteja los recursos naturales.

El gobierno democrático hace la opción de ser un actor en la fijación de algunas de las reglas económicas con las que se desenvolverá la agricultura empresarial. Estas reglas serán pocas y claras, y su objetivo será darle estabilidad al mercado. En efecto, mantendrá las bandas de precios, fijará los costos del crédito y el tipo de cambio. Por otra parte, apoyará a los exportadores frutícolas en la solución de los problemas que se han derivado del incremento irracional de la oferta. Este apoyo se concretará asumiendo una actitud agresiva de apertura de mercados, y pidiendo la colaboración de aquellos países que han comprometido su contribución al proceso de democratización. Además, el gobierno, proveerá información y orientación para los productores sobre las tendencias del mercado internacional y nacional. A su vez, se hará cargo de evitar las sobre producciones y las escaseces en el futuro, sobre la base de encauzar el apoyo crediticio de parte del estado, a aquellas inversiones que se prevean rentables al momento de su maduración. No menos importante será la direccionalidad que le dará el gobierno al desarrollo agrícola, mediante la reiniciación de la inversión en proyectos de riego, que incrementen la capacidad productiva del sector y de la inversión en infraestructura y recursos humanos para aumentar la investigación agrícola y la transferencia tecnológica. Además, el gobierno democrático garantizará la estabilidad de la propiedad de la tierra.

El aparato del estado concentrará sus esfuerzos y sus recursos en el apoyo de los mas débiles del campo. Esto es, los pequeños productores agrícolas y los asalariados rurales. En el caso de los pequeños productores, el estado implementará un programa de desarrollo rural que permitirá sacar a una proporción importante del campesinado de la situación de postración en que se encuentra en la actualidad. La acción del estado se centrará en algunas áreas geográficas y con la participación de los propios campesinos y la colaboración de las ONG, este tipo de productores encontrarán un espacio productivo en la agricultura. También apoyará su organización libre y voluntaria, con el objeto de que juntos puedan enfrentar de una forma mas efectiva sus problemas y sean capaces de discutir con los otros sectores sociales del agro y del resto de la comunidad nacional, sus condiciones de existencia y de transformación.

En el caso de los asalariados rurales, el gobierno hará todos los esfuerzos que estén a su alcance para restituir los derechos conculcados por el plan laboral, mediante una legislación que restituya el derecho a asociación y a negociación en condiciones más favorables. También instruirá a los funcionarios del estado que son responsables del cumplimiento de la legislación laboral que apliquen las leyes vigentes en resguardo de los derechos de los trabajadores rurales. Y por último, impulsará una legislación que permita obtener recursos para que las organizaciones sindicales

puedan realizar programas de capacitación sindical y de apoyo legal a sus asociados. Dentro de este marco legal, el gobierno priorizará la implementación de programas de construcción de infraestructura social que permitan que el trabajo estacional que tiene la actividad frutícola se complemente con el que los trabajadores pueden conseguir en estas otras actividades. De esta forma el gobierno impulsará el empleo permanente en el sector.

El gobierno asumirá la protección de los recursos naturales en los próximos años. En esta area, impedirá que se siga con la destrucción de los recursos forestales que ha venido ocurriendo en el pasado reciente, mediante la activa participación de los organismos de control. Además se modernizará la legislación sobre el uso de elementos químicos para el control de plagas y pestes, que han venido deteriorando la calidad del suelo y del agua del país. Por último, la activa implementación de un programa de educación de la población permitirá que en el futuro Chile cuente con un contingente humano cuya preocupación no sea solo el utilizar los recursos naturales en el presente, sino que resguardarlos para las futuras generaciones.

2. POLITICAS Y PROGRAMAS SECTORIALES

2.1. POLITICA LABORAL Y ORGANIZACION SINDICAL EN LA AGRICULTURA

Los objetivos políticos, criterios y medidas que integran esta proposición encuentran su basamento en la significación económica, social y humana del trabajo; en la restitución progresiva de los derechos básicos de carácter laboral, socio-económicos y organizativos conducentes a la dignidad del trabajador, que permitan su realización personal y familiar y posibiliten su aporte al desarrollo nacional.

En este mismo sentido -y específicamente en cuanto a los trabajadores rurales- se promueve la incorporación de nuevas normas de acuerdo a la evolución protectora del Derecho del Trabajo, a las recomendaciones y principios de la O.I.T. y al progreso de los movimientos sindicales.

En un nuevo contexto de sociedad democrática en los ámbitos rural y nacional, se impulsará con fuerza el desarrollo de relaciones laborales que enfatizen la constante búsqueda de relaciones de concertación social; la creación de un nuevo marco de solución a las controversias individuales y colectivas, con mecanismos institucionales de carácter jurídico-social eficaces, especializados, reguladores, supervisores y facilitadores de las relaciones laborales.

2.1.1. Condiciones Justas de Empleo y Trabajo

a) Objetivos prioritarios

Se deberá tender progresivamente hacia la ocupación permanente del trabajador, -que no necesariamente implica continuidad de empleo en la misma empresa- en condiciones contractuales de continuidad previsional, horario de trabajo adecuado a las características de las explotaciones, seguridad laboral y retribución salarial justa.

Se considera que el objetivo de ocupación permanente del trabajador es una responsabilidad tripartita y que articula y complementa posibilidades de ocupación laboral en empresas, programas públicos locales, capacitación técnico-profesional,

programas de auto-subsistencia y alternativas de empleo regionales. Se avanzaría en esta dirección, si se estructuraran proyectos integrales de empleo rural en el nivel de regiones o comunas, contemplando en ellos las inversiones públicas y privadas necesarias.

Se deberá fijar concertadamente un salario mínimo agrícola, tomando como base en su definición todos los elementos interrelacionados, como ser rentabilidad agrícola, mantención del poder adquisitivo y necesidad alimentaria, entre otros, dándose forma a la idea de conformar un salario justo.

Por otra parte, es necesario elaborar públicamente una legislación que considere principios universalmente aceptados; la experiencia y legado de las jurisprudencias, filosofía y valores de nuestra judicatura laboral y consagre el carácter protector de los derechos laborales.

Deberán establecerse condiciones adecuadas de trabajo en cuanto a niveles de riesgos laborales; condiciones ambientales y de higiene; intensidad y contenido del trabajo. En esta dirección proponemos una nueva clasificación de riesgos laborales en manejo de pesticidas, residuos tóxicos y elementos químicos para el agro.

Junto a ello se propone la formación de una Comisión Previsional de composición tripartita a objeto que revise la situación respectiva de los trabajadores rurales y proponga nuevas políticas e iniciativas.

b) Marco de relaciones individuales del trabajo

Entre las diversas materias que aquí deben regularse, consideramos prioritario definir legalmente un nuevo concepto de trabajador agrícola y rural, de modo de integrar a la legislación laboral todos los tipos de trabajadores ligados a la actividad. Debe eliminarse la doble discriminación salarial de trabajadores menores de 21 años y mayores de 65 años, que hoy no tienen siquiera acceso al ingreso mínimo salarial fijado y en cuanto a terminación del contrato de trabajo, creemos indispensable regular los contratos a plazo fijo, propendiendo a que su suscripción se realice en casos claramente justificados. De igual manera proponemos que la terminación del contrato debe ser por causal justificada, lo cual amerita una modificación al artículo 155 letra f) del actual Código del Trabajo y la eliminación de las causales de despido de índole política.

De igual manera consideramos importante, el otorgamiento de las atribuciones necesarias y la eficacia en la fiscalización de las leyes del trabajo y seguridad social. Para su activación proponemos la aplicación del D.F.L. 2 de 1967, estatuto orgánico de la Dirección del Trabajo.

2.1.2. Bases para una Nueva Ley de Sindicalización Campesina

Proponemos la elaboración de un instrumento legislativo especial para el conjunto de trabajadores rurales, cuyos antecedentes y principios se encuentran en la Ley 16.625 de Sindicalización Campesina de 1967, que obviamente debe ser actualizada a las nuevas circunstancias socio-económica y complementada con otras leyes y normativas relacionadas.

a) Estructura organizativa

Se establece el nivel de la comuna como el marco de referencia organizativo de 1er. Grado. El Sindicato comunal es la base del movimiento sindical campesino y se articula con otros 2 tipos de sindicatos.

- El Sindicato de empresa agro-industrial mediana a grande de procesos productivos especializados, de características económicas desarrolladas y condiciones laborales específicas.
- El Sindicato interempresa que representa a trabajadores permanentes, temporeros y ocasionales de empresas y predios medianos y menores, ya sea de actividades agrícolas productivas o de servicios, así como trabajadores de bosques y plantaciones.

Todos los tipos de sindicatos tendrán un mínimo de 100 trabajadores.

Se define el criterio de afiliación voluntaria y cotización obligatoria. La organización sindical afilia fundamentalmente a los trabajadores asalariados permanentes, temporeros y ocasionales.

Nos pronunciamos por el criterio y principio de la pluralidad sindical, atendiendo a las condiciones de diversidad de representación existentes actual e históricamente. En este sentido la ley debe fomentar la unidad sindical sin exigirla imperativamente y promover el establecimiento de organizaciones unitarias más que únicas, es decir, que tiendan libremente y por consenso a la unidad.

Se establece el concepto de la movilidad laboral que no afecta la estabilidad sindical. Ello significa que la pertenencia de un trabajador temporero se dá en aquella comuna donde el reside y trabaja como asalariado el mayor tiempo del año. Dicha permanencia y la movilidad por razones laborales le dá derecho a una afiliación automática, a través de un sistema de intercomunicación expedita, a todos los sindicatos comunales de la respectiva Confederación.

Propendemos a ampliar las finalidades y representación de los sindicatos de acuerdo a la evolución de las realidades contemporáneas, las legislaciones sindicales y el progreso social. Sus fines deben comprender no sólo la representación de intereses y derechos de los trabajadores, sino además incursionar en los ámbitos económicos sociales, servicios, la capacitación y la producción, entre otros.

Para ello se necesitan a la vez Federaciones y Confederaciones fuertes, con financiamiento y apoyo adecuados y que en sus normas estatutarias contemplen instancias de participación regulares por sectores sociales representados (especialmente juvenil y femenino), eventos de decisión y consulta, así como departamentos y comisiones especializadas.

En cuanto a cotizaciones y financiamiento sindical, por un lado, cada trabajador activo aportará con una cuota obligatoria (2%) de su ingreso mensual destinada a autofinanciar el respectivo sindicato base. Por otro lado, postulamos la creación de un Fondo de Desarrollo y Educación Sindical financiado por los empleadores, con un 2% del ingreso mensual por cada trabajador contratado. Los recursos recaudados serán distribuidos entre los programas de las casas sindicales y a las derivadas de los Estatutos de Trabajadores frutícolas y forestales; las confederaciones y federaciones sindicales campesinas y los gastos de administración del Fondo.

Proponemos que en cada comuna se instale una Casa Sindical como sede y lugar de encuentro y realización de programas de capacitación, educación jurídica, cultura y comunicaciones.

Para tal efecto proponemos el estudio de mecanismos para obtener un fondo de inversiones que permita que cada comuna cuente con una Casa Sindical dentro de los próximos 4 años.

En cuanto a patrimonio e infraestructura sindical, las organizaciones en sus diversos niveles deben tener acceso a sedes sindicales, escuelas sindicales, infraestructura de bienestar social y previsión social destinados a cumplir los objetivos y fines de la organización en beneficio de sus asociados, familia y comunidad.

Existirá una adecuada y autónoma administración de estos bienes, así como se deberá declarar su inembargabilidad y protección jurídica.

b) Participación Social

Considerando el nuevo rol que debe asumir el sindicato, es necesario que éste articule y desarrolle los siguientes criterios de acción participativa:

- El ámbito de la participación local y comunal donde el sindicato desarrolla relaciones con la comunidad, asumiendo los problemas y promoviendo soluciones en conjunto con las otras organizaciones locales en materias sociales, económicos y culturales.

- La integración y participación de sectores sociales como la juventud y la mujer y el desarrollo del concepto sindicato-familia.

- Diseño e implementación conjunta de programas de capacitación, comunicaciones y extensión, dándose forma a la idea de sindicato-escuela de participación democrática.

- Organización de programas de servicios y beneficios sociales, así como el diseño e implementación de planes de actividades recreativas, culturales y deportivas.

c) Estatuto del Trabajador Frutícola y Trabajador Forestal

El Estatuto es un cuerpo de normas específicas, cuyo marco legislativo es el de la nueva Ley de Sindicalización Rural.

Su creación se justifica plenamente en razón a: (I) la especial composición de su fuerza de trabajo, su temporalidad y la necesidad de coordinar y unificar esta fuerza heterogénea en torno a un tarifado, sus derechos laborales, sociales y condiciones de trabajo; (II) el objetivo de entregar un apoyo social derivado de las propias condiciones de movilidad laboral; (III) buscar los necesarios equilibrios de relación y acción entre las organizaciones de trabajadores de bosque-trabajadores de empresa de procesamiento forestal y entre trabajadores de huerto o predio frutícola - trabajadores de empresa agro-industrial respectiva; (IV) su perfeccionamiento ocupacional y técnico-profesional y (V) establecer un rol significativo de los trabajadores en cuanto aporte al desarrollo productivo de dos áreas fundamentales para la economía nacional y el desarrollo del país.

Los programas, medios y mecanismos para la implementación de la iniciativa pueden ser diversos de acuerdo a la realidad y dimensión agro-económica de que se trate.

En una primera etapa se pueden organizar y construir casas del trabajador frutícola y forestal en las zonas y comunas de mayor desarrollo productivo, dotándolas de adecuado financiamiento y administración, sirviendo como lugar de encuentro, estadías, alimentación, capacitación y organización, con especial arreglo y adecuación para el caso de trabajadores de bosques.

En una segunda etapa estas casas pueden constituirse o extenderse como institutos de especialización, desarrollo

cultural y organizacional, en función de los requerimientos tecnológicos sociales, de la producción y la productividad, para lo cual se puede conformar un fondo con aportes de las empresas respectivas y del Ministerio de Educación.

2.1.3. Negociación Colectiva

Para la efectiva realización de esta vital aspiración y línea de trabajo de la organización sindical, es fundamental que existan condiciones políticas favorables; que exista una adecuada legislación y mecanismos eficaces de solución de los conflictos colectivos del trabajo; que se consignent legalmente los derechos a petición y huelga, así como los diferentes ámbitos y niveles de la negociación; que exista una contraparte empleadora y empresarial con suficientes atribuciones y disposición de entendimiento; que exista, asimismo, una organización sindical fuerte y preparada técnicamente para los procesos de negociación, de modo que en el ejercicio de este derecho se demuestre también el ánimo de la concertación social en el escenario próximo de la transición democrática y desarrollo del país.

a) Ambito y contenidos de la negociación colectiva

Proponemos el estudio de las reformas constitucionales y legales que permitan establecer tres niveles económicos donde se ejercite este derecho: (I) por rama, entendida a toda la agricultura y labores conexas; (II) por rubros específicos (como ser frutícolas, forestales, viñas, avícolas, entre otros), (III) por empresa, donde la negociación será completada, precisada y perfeccionada de acuerdo a las condiciones técnicas, económicas y laborales allí existentes. Se negociará por sindicato, federación y confederación de trabajadores.

Las peticiones deberían alcanzar los ámbitos de condiciones salariales, de trabajo, participación de utilidades y participación respecto a políticas de desarrollo social (salud, educación, vivienda rural y alimentación), e inclusive aspectos ligados a la inversión comunal y regional, que tiendan al crecimiento económico y al desarrollo del empleo.

La base inicial de la negociación será lo ya conseguido, el salario mínimo fijado y las condiciones que fije el organismo salarial y de conciliación.

Otros elementos que integran nuestra proposición tienen que ver con la reajustabilidad automática por variación de I.P.C.; mecanismo de extensión de beneficios y duración del contrato o convenio colectivo, el que será como mínimo de 2 años.

b) Mecanismo de solución de los conflictos colectivos

Se establecen cuatro etapas con sus respectivos mecanismos:

- Conciliación directa entre las partes (conversaciones directa a nivel de empresa).
- Conciliación obligatoria a niveles de ramas, rubro especializado y áreas geográficas. Se propone la creación de la instancia denominada Junta Permanente de Conciliación y Mediación. Este organismo, integrado por representantes de los trabajadores, empleadores y servicios especializados del trabajo, además de sus funciones naturales de conocimiento y conciliación de los conflictos colectivos, fijará criterios salariales y dispondrá de departamentos especializados en todas las materias que digan relación con sus funciones. Dependerá del Ministerio del Trabajo y su informes y resoluciones irán creando jurisprudencia en cuanto a situaciones no contempladas en la legislación respectiva.
- Arbitraje voluntario y facultativo.
- Huelga. Esta última instancia, no debe tener límites en su duración, mientras ella esté vigente no debe entenderse como suspendido el contrato de trabajo y se debe dejar abierta la posibilidad de diálogo, buscando diversos mecanismos de solución una vez planteada la paralización (mediación, arbitraje, avenimiento directo y otros). Sin embargo la huelga en cosecha o periodos claves del desarrollo de las plantaciones frutales u otros cultivos estratégicos, tendrá resolución especial a través de un mecanismo de mediación que establecerá la ley.

Por último, consideramos indispensable garantizar los derechos consagrados en la negociación colectiva e integrar automáticamente sus cláusulas al contrato individual de trabajo.

Los contratos o convenios colectivos tendrán mérito ejecutivo y debe respetarse el derecho a la inmovilidad de los trabajadores que presentan peticiones en los procesos de negociación colectiva.

2.2 POLITICA DE DESARROLLO DEL PRODUCTOR CAMPESINO.

Los productores campesinos forman uno de los estratos más numerosos del campo. Es un sector muy heterogéneo que comprende a pequeños propietarios tradicionales, parceleros de la Reforma Agraria, minifundistas, comuneros indígenas y medieros sin tierra, ubicados principalmente entre la IV y la X región.

Son alrededor de 200.000 productores que con sus familias superan el millón de personas y que realizan una agricultura diferente a la que efectúan los agricultores comerciales. Con escasos recursos de tierra y capital, enfrentan los procesos productivos principalmente en base al esfuerzo de trabajo familiar y efectúan un importante aporte a la producción nacional de alimentos, si bien aún lejano de las potencialidades de los recursos que disponen.

A pesar de su importancia social y productiva, hoy día este sector es uno de los más excluidos del desarrollo y de la sociedad chilena. A pesar de la contribución que efectúan a la producción de alimentos básicos (alrededor del 30 %) son cerca de un tercio de las personas que viven en extrema pobreza a nivel nacional; no acceden a previsión ni sistema alguno de salud; no tienen voz en materia de política agrícola. A pesar de constituir la abrumadora mayoría de los productores agropecuarios, el 80 % no accede al crédito, la asistencia técnica ni a la capacitación que requieren para sus actividades productivas; no pueden constituir cooperativas y las existentes de antaño han sido fuertemente perseguidas; frecuentemente sus tierras y sus aguas son usurpadas mediante el engaño y el abuso.

Las fuerzas democráticas valoran altamente las formas familiares de explotación agrícola y consideran la dignificación del productor campesino un objetivo fundamental del desarrollo agrícola. Por ello es que proponen un conjunto de políticas orientadas a sentar las bases de un proceso sostenido de desarrollo de los pequeños agricultores.

El desarrollo de los productores campesinos contribuirá eficazmente a la lucha contra la injusticia y la extrema pobreza en el campo, así como al objetivo de fortalecer el peso económico y social del campesinado. Para promover el desarrollo de los productores campesinos, el gobierno democrático impulsará políticas de fomento a la organización, de respaldo al desarrollo agrícola campesino y de ampliación del acceso a la tierra.

2.2.1. Organización Campesina

Es necesario distinguir tres ámbitos de organización que requieren de apoyo y estímulo para su desarrollo y consolidación.

a) Organizaciones de representación.

Estas organizaciones permitirán la participación de los campesinos en la resolución de los problemas que los afectan, constituyendo una instancia fundamental para la expresión de la identidad social de los productores campesinos. Las principales características de estas organizaciones serían:

- La capacidad para representar ante la sociedad los problemas e intereses de los pequeños agricultores, promover soluciones a los mismos y representarlos ante el Estado y las instancias de gestión de las políticas públicas.
- Su capacidad de representación en las gestiones e implementación de políticas y programas que afecten el desarrollo de los pequeños productores en aspectos tales como comercialización, crédito, producción, inversiones, riego etc.
- La facultad de las organizaciones para constituirse al nivel que se considere más conveniente, incluyendo el comunal y para federarse y confederarse a nivel provincial, regional o nacional.
- La facultad legal de las organizaciones y de sus servicios auxiliares para captar la cotización voluntaria de sus asociados, además de su acceso a fuentes públicas de financiamiento que hagan posible implementar programas de capacitación y de extensión del movimiento campesino.

b) Organizaciones de Gestión Económica.

El desarrollo de los pequeños productores requiere de posibilidades de asociación diversificadas, extremadamente flexibles, que faciliten el asumir asociativamente todo tipo de problemas de acuerdo a sus intereses y capacidades. Ello implica facilidades de tipo jurídico para la constitución de diferentes tipos de organizaciones.

- Un primer tipo de organización corresponde a la pequeña asociación de base, autogestadas por los productores, basadas en la confianza y relaciones personales en grupos pequeños. Esta forma de agrupación resulta indispensable para la adquisición de maquinaria, la venta o compra de productos, el uso de pequeña infraestructura, la contratación de producciones, etc. Es necesario una nueva fórmula jurídica ad-hoc, más ágil y flexible que las sociedades de responsabilidad limitada.
- La organización cooperativa campesina es otra fórmula de asociación para la gestión económica. La recuperación de esta forma de organización privativa de los pequeños productores es una condición necesaria para la capitalización de la agricultura campesina. Este tipo de entidad es indispensable para la inserción en los mercados, el acceso a inversiones y la incorporación a rubros más intensivos y de mayor rentabilidad y, en general, para poder asumir en forma tecnificada y a escala pertinente las actividades productivas,

comerciales y agroindustriales necesarias para la valorización de la producción de los pequeños agricultores. Se revisará la legislación sobre Cooperativas Campesinas, para posibilitar la constitución de las mismas por simple escritura pública, restablecer la igualdad de derechos de los socios y posibilitar el financiamiento del movimiento cooperativo y su extensión.

c) Organizaciones sociales y culturales.

En el marco de la comuna y de los poblados rurales es necesario también facilitar la generación y desarrollo de todo tipo de organizaciones sociales tales como clubes deportivos, centros culturales, centros juveniles, organizaciones femeninas y otras de similar naturaleza, que son canales privilegiados de las expresiones culturales, recreacionales y sociales del campesinado.

2.2.2. Desarrollo Productivo y Tecnológico

El reconocimiento de los campesinos como productores implica que el Estado abra condiciones para el acceso al crédito, la tecnología, la comercialización y la agro-industrialización, elementos que han llegado a ser privativos de la agricultura comercial. El desarrollo agrícola de los pequeños productores es una pieza esencial de su desarrollo más integral, por cuanto que la práctica de la agricultura está en el centro de su identidad cultural, social y económica. El desarrollo agrícola de los campesinos es un mecanismo eficaz de aporte a la lucha contra la extrema pobreza rural y será además una vía importante para el fortalecimiento del peso económico, social y político de este sector de la sociedad chilena. Además, el desarrollo de vastas regiones del país es impensable sin el desarrollo de la agricultura campesina, que domina su paisaje.

Para canalizar los esfuerzos gubernamentales y sociales en éste sentido, se propone la implementación de un Programa Nacional de Desarrollo Agrícola Campesino, con los siguientes contenidos básicos:

2.2.2.1 Areas de Acción:

a) Acceso al crédito.

Se formulará un sistema de crédito para los pequeños productores que asegure el acceso masivo a esta herramienta fundamental para el mejoramiento de los niveles productivos y de ingreso.

Este sistema de crédito considerará tasas de interés razonables y un esquema de garantías vinculadas a la producción. Complementariamente, incluirá mecanismos de aseguramiento que tomen en cuenta las características

pecuariales de la producción agropecuaria.

El sistema de crédito estará formulado de tal forma que fomente prácticas financieras sanas y estables en el mediano y largo plazo. En particular, se delimitarán los programas de crédito respecto de los de subsidios de carácter social. Por ello, el sistema de crédito deberá complementarse con un sistema de subsidios orientado al financiamiento de las inversiones no redituables a escala de la explotación o de apoyo a las necesidades de consumo de las familias más pobres del campo.

b) Acceso a tecnología.

Para materializar los objetivos de este Programa respecto del rol de la agricultura campesina en el logro de mayores niveles de justicia social y de crecimiento económico del sector, será necesario asegurar cambios sustantivos en la orientación, cobertura y calidad de los programas de investigación agropecuaria y de transferencia tecnológica.

En materia de transferencia tecnológica, proponemos:

- Un programa nacional único en sus aspectos institucionales y metodológicos y diversificado en sus objetivos y metas específicas.
- La localización de dicho programa en el INDAP, pero introduciendo modificaciones institucionales que incentiven la descentralización y que permitan amplias atribuciones de decisión a nivel de autoridades regionales. Igualmente, se promoverán los cambios institucionales que permitan la participación de representantes de diversos sectores y organismos en la definición de las políticas, tanto nacionales como regionales.
- Combinación, en la implementación local de los diversos proyectos de extensión, de las capacidades del INDAP con aquellas otras que puedan ser aportadas por las ONG, las organizaciones campesinas, las universidades regionales u otras instituciones locales y regionales sin fines de lucro.
- Vinculación estrecha entre los programas de extensión y aquellos de asistencia crediticia, desarrollo agroindustrial, etc., a objeto de maximizar el impacto combinado de ellos.
- La cobertura de los programas de transferencia tecnológica se ampliará en forma gradual pero sostenida, para alcanzar en 1993 la meta de 120.000 familias campesinas. Para ello, será necesario incorporar a 1.500 profesionales y a 2.800 técnicos, de los cuales solo una fracción serán funcionarios públicos mientras que los restantes formarán parte de los organismos locales y regionales de naturaleza

privada que participen en la implementación de los proyectos.

- Reformulación técnico-metodológica de los programas de transferencia, a objeto de garantizar la uniforme calidad de los mismos. Ello implica, entre otros temas, la delimitación de unidades territoriales idóneas para la zonificación de los programas y para su localización en zonas homogéneas desde puntos de vista agroecológicos y de tendencia de desarrollo socio-económico; el establecimiento de una política fuerte de capacitación de los profesionales y técnicos de terreno; el reforzamiento de la relación entre investigadores y agentes extensionistas; y la formulación de un marco metodológico y conceptual capaz de dar cuenta de las características y potencialidades técnicas, económicas, culturales y agroecológicas de los agricultores campesinos y de sus sistemas de producción.

En materia de investigación agropecuaria para los productores campesinos, será necesario:

- Restablecer la obligación del INIA de atender las necesidades científicas y tecnológicas de los pequeños productores, así como estimular al sistema universitario a otorgar una mayor prioridad a dicho sector.
- Formular, a partir de dichas instituciones, un plan coherente de investigación para los pequeños productores, que contemple objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, asegurando la indispensable participación de los investigadores, de los agentes extensionistas, de las ONG y de los representantes de los agricultores campesinos.

Dicho plan debería combinar el reforzamiento y ordenamiento de la labor de los actuales Centros Demostrativos, con la inclusión de la problemática campesina dentro de las actividades de las Estaciones Experimentales, Programas y Areas del INIA, estableciendo así un balance y coordinación adecuados entre la investigación científico-tecnológica propiamente tal y las actividades de adaptación y validación de tecnología. En este esquema, la responsabilidad de transferencia de los Centros Demostrativos sería secundaria respecto de su misión de ajuste y validación y de proveer un lugar de contacto y trabajo conjunto entre las instituciones de investigación y las de transferencia.

- Reforzar la vinculación y mutua retroalimentación entre los sistemas de investigación y de transferencia tecnológica. Los Centros Demostrativos deberán jugar un papel especial como escenarios de trabajo conjunto entre investigadores y extensionistas. Finalmente, los equipos de terreno de asistencia técnica tendrán la responsabilidad sobre el trabajo de ajuste fino a nivel local y de demostración de alternativas tecnológicas frente a los productores.

- Un plan de esta naturaleza exige de un incremento en los apoyos presupuestales a la labor de investigación, de forma tal que la inclusión de las nuevas problemáticas y demandas no signifique una merma en los esfuerzos de investigación habituales. E igualmente, se requerirán recursos adicionales para el programa de transferencia.

c) Acceso a la capacitación y formación.

Sostener en el tiempo el desarrollo agrícola campesino implica el impulso a programas permanentes de capacitación y formación de los recursos humanos de la agricultura campesina. Los proyectos de asistencia técnica y transferencia tecnológica deberán contemplar esta necesidad pero, complementariamente, será necesario hacer uso de otros mecanismos tales como: los medios de comunicación social, programas de becas para la formación técnica de jóvenes campesinos y la reformulación de los programas educativos.

d) Inversión en infraestructura y formación de empresas de servicios y agroindustriales.

La agricultura campesina requiere, para su consolidación, de múltiples bienes y servicios, que apoyen a la producción, la comercialización de insumos y productos y la transformación de sus productos. El gobierno democrático se compromete con una política de inversiones que, en forma gradual pero sostenida, vaya impulsando la solución de estas necesidades. Se contempla que estas inversiones sean de propiedad cooperativa de los propios campesinos, siempre que su naturaleza así lo permita; complementariamente, se explorarán mecanismos de asociación entre el Estado y grupos de productores organizados para la instalación de proyectos de inversión, en un esquema de transferencia gradual de la totalidad de la propiedad a los campesinos en la medida en que los proyectos se consoliden y se generen las capacidades locales de gestión técnica y administración económica.

En forma particular, el gobierno democrático revisará las normas vigentes en materia de subsidios a las obras de riego y drenaje y de forestación, para resolver la exclusión de hecho que actualmente se produce en perjuicio de los pequeños productores.

e) Acceso a los mercados de insumos y productos.

La comercialización ha sido, tradicionalmente, una valla a los esfuerzos de desarrollo agrícola campesino. Como se discute en otra sección de este documento, el gobierno democrático se compromete a mantener y reforzar los mecanismos de poderes compradores y de bandas de precios,

mecanismos de poderes compradores y de bandas de precios, particularmente en aquellos rubros de mayor significado para la agricultura campesina; el gobierno democrático se compromete a recabar y a prestar atención a los argumentos de las organizaciones campesinas en la fijación de las políticas que afecten principalmente a los denominados rubros campesinos.

Dentro de los programas de inversión, se considerará la construcción de centrales de acopio y de bodegas de insumos en aquellas zonas que efectivamente lo requieran.

Finalmente, se establecerá un sistema de información de mercado que tenga llegada a las comunidades campesinas, a través de los medios de comunicación social, de las organizaciones, de las municipalidades, de los agentes de asistencia técnica y de otros servicios públicos como son las escuelas y las postas rurales.

2.2.4.2. Marco Institucional del Programa de Desarrollo Agrícola Campesino.

La diversidad y heterogeneidad de las características y problemas de los productores campesinos, hacen necesarias y políticas de desarrollo que consideren las particularidades y potencialidades agroecológicas y socioeconómicas de cada región, a fin de posibilitar acciones eficientes focalizadas geográfica y temporalmente. De allí la necesidad de una efectiva descentralización en las decisiones del Estado en materia del desarrollo agrícola campesino. La descentralización es también una condición para la participación de los productores en los planes de desarrollo y para la consolidación de sus organizaciones.

Institucionalmente, el Programa Nacional de Desarrollo Agrícola Campesino estará localizado y será dirigido desde el Ministerio de Agricultura. A nivel nacional, el Ministro contará con la asesoría de un Consejo de Desarrollo Agrícola Campesino, abierto a la participación de representantes de todos los sectores interesados en este Programa (productores, investigadores, sistema de educación superior, gobiernos regionales y municipales, Colegios profesionales competentes y otras reparticiones públicas). A este nivel se definirán las normas y orientaciones básicas que aseguren la coherencia y eficacia del Programa y el logro de sus objetivos y prioridades nacionales.

A nivel regional existirán Consejos Regionales de Desarrollo Campesino, presididos por representantes del Ministro de Agricultura y de composición análoga a la del Consejo Nacional (destacándose la importancia a este nivel de los representantes de los gobiernos municipales). Dentro del marco de las orientaciones y normas definidas a nivel nacional, estas instancias regionales tendrán la misión de planificar, organizar, dirigir y fiscalizar la implementación del Programa de Desarrollo Agrícola Campesino.

Las instituciones fundamentales para la implementación del Programa serán el INDAP y el INIA, en sus áreas respectivas de transferencia e investigación. Asimismo, quedará radicada en el INDAP la responsabilidad de administrar el sistema de crédito campesino. Igualmente, tendrán una participación en el Programa otros organismos públicos, tales como CORFO en materia de proyectos de inversión o la Dirección de Aguas en lo concerniente a políticas de riego y drenaje en zonas campesinas.

En la implementación de los distintos proyectos que se desprendan de este Programa, a nivel de las microrregiones, comunidades y predios campesinos, se requerirá y estimulará la participación de organismos del sector privado sin fines de lucro, tales como los departamentos técnicos de las organizaciones campesinas, las Facultades de Ciencias Agropecuarias de las universidades regionales y nacionales, las ONGs, etc.

2.2.3 Acceso a la Tierra

El desarrollo y subsistencia a largo plazo de la pequeña agricultura depende en gran medida de políticas que eviten la extrema subdivisión de la tierra y que faciliten el acceso a la misma de nuevos productores y de aquellos que no disponen de tierra suficiente.

En esta materia, se contemplan cuatro medidas fundamentales:

- a) Establecimiento de un Fondo de Tierras para la pequeña agricultura.

Este Fondo de Tierras tendría por objeto establecer condiciones para la adquisición de tierras por los campesinos. Para ello tendrá las siguientes atribuciones:

- Otorgar créditos y subsidios para la adquisición directa de tierras por los campesinos.
- Distribuir tierras del Estado o adquiridas para ese objeto, entregandolas mediante créditos adecuados a los productores.
- Recibir tierra en pago por inversiones del Estado en programas de riego que beneficien a agricultores particulares.
- Comprar en primera opción tierras vendidas libremente por pequeños agricultores.

El Fondo operará a nivel regional mediante concursos anuales a través de los cuales se asignará un determinado número de cupos. En estos concursos podrán participar todos aquellos campesinos que cumplan con ciertos requisitos básicos. Para la asignación de los cupos se establecería un reglamento con un sistema de puntaje que puede considerar, entre otros

aspectos, la reparación de injusticias sufridas a consecuencia del Decreto 208, u otras que se consideren pertinentes.

b) Desestímulo a la subdivisión de pequeños predios.

Es necesaria una política especial sobre división de predios por sucesión que evite la pulverización de las pequeñas explotaciones. Próximamente se presentará este problema en el caso de los predios provenientes de la Reforma Agraria. Algunas ideas es esta materia son:

- Establecer restricciones a la división de pequeños predios agrícolas que conduzca al minifundio.
- Posibilitar mediante créditos la compra de derechos sucesoriales por alguno o algunos de los herederos.
- Posibilitar la jubilación de los productores de mayor edad mediante un crédito destinado a constituir un fondo de pensiones y a que un hijo adquiera el predio.

c) Dar continuidad a las medidas de saneamiento de títulos de dominio en la pequeña propiedad rural.

d) Estímulos a la consolidación del minifundio en explotaciones de mayor tamaño.

2.3 POLITICAS DE ESTIMULO A LA PRODUCCION

El programa de desarrollo para la pequeña agricultura propuesto con anterioridad se plantea movilizar la producción de un segmento de los agricultores, que aunque mayoritario contribuye con menos de un tercio de los alimentos básicos consumidos por los chilenos y con una proporción bastante menor de la producción exportada. En una proyección de seguridad alimentaria y consumo creciente como la que se postula para el gobierno democrático, será fundamental el aporte de la agricultura empresarial en la oferta de alimentos y la generación de divisas.

En lo esencial se sostiene la idea de dar continuidad a las políticas económicas sectoriales aplicadas después de la crisis y que han logrado reactivar a la agricultura nacional.

La capacidad de ir definiendo concertadamente - agricultores y gobierno - las políticas de estímulo a la producción, será determinante en el logro de un clima de estabilidad, confianza e incentivos como el que demanda el crecimiento agropecuario y silvícola. En virtud de lo anterior, sólo cabe en esta propuesta programática perfilar las orientaciones básicas de política y será tarea de las instancias de concertación el precisar sus contenidos, cuando sea necesario hacerlo.

En un próximo capítulo se recogen propuestas relativas a aquellos sub-sectores cuyo desarrollo es a mediano o largo plazo y que requieren un tratamiento más global.

2.3.1. Tenencia de la Tierra

Se garantizará la estabilidad en la tenencia de la tierra y el respeto a las formas de propiedad establecidas por la legislación del país. Se excluyen reformas a las estructuras de propiedad y los mecanismos de expropiación de predios rústicos, con la excepción de los establecidos por ley para fines de uso público (camino, electrificación, etc.).

Las demandas por conflictos de tierra, cualquiera sea su origen, serán resueltas por tribunales ordinarios de justicia de acuerdo a las leyes imperantes; y se brindará asesoría legal por parte del Estado en aquellos casos en que los demandantes no tengan capacidad económica para contratar servicios profesionales.

Se estudiarán medidas para evitar la subdivisión de la pequeña propiedad y por el contrario estimular la agrupación de minifundios. Complementariamente, como se vió con anterioridad el Estado facilitará el acceso a tierras adicionales a los minifundistas mediante la adquisición de predios, en cuyo mecanismo se dará acceso preferente a los campesinos que teniendo derechos adquiridos a la asignación de tierras provenientes de la reforma agraria, les fueron conculcados por razones políticas.

Los precios agropecuarios y silvícolas en general serán definidos por el mercado. Se continuará con la fijación de bandas de precios, cuyos pisos y techos se determinarán en función de la evolución reciente de los precios internacionales, en los cultivos básicos incorporados a esta modalidad (trigo, remolacha, oleaginosas), así como en otros en que resulte aconsejable hacerlo a futuro.

Igualmente se mantendrá la política de poderes compradores, del tipo IANSA o COTRISA, para aquellos productos incluidos en el sistema de bandas. En productos controlados por empresas de carácter monopólico el Estado intervendrá en la regulación de los precios.

2.3.3 Políticas de Fomento a las Exportaciones

De acuerdo a las políticas de fomento productivo definidas por las bases programáticas de la Concertación, se mantendrá un tipo de cambio real alto y aranceles razonablemente bajos, incentivando con ello la producción orientada al consumo interno y al mercado externo en un marco de competitividad internacional sano. Se continuará apelando al instrumento de los aranceles especiales para aquellos productos agrícolas importados que se beneficien con subsidios extraordinarios en su país de origen o con protecciones que distorsionen su competencia.

Se conservarán los créditos de pre-embarque y demás créditos normales a la producción exportable, así como el financiamiento para nuevas inversiones, destacándose el crédito CORFO-BID 3 que otorgará alrededor de 200 millones de dólares al agro.

Se mantendrían los incentivos del reintegro a las exportaciones no tradicionales, recuperación del IVA para los insumos incorporados al producto exportado y las disposiciones que reducen los gravámenes a los bienes de capital importados.

El Gobierno, en conjunto con exportadores y productores, estudiará las medidas necesarias para ir adecuando la infraestructura portuaria y de transporte, los mecanismos de control de calidad y la promoción de los productos de la agricultura en el exterior, así como la apertura de nuevos mercados. En el mismo sentido se propiciará la diversificación de las exportaciones del sector y el desarrollo de nuevas agroindustrias que incrementen el valor agregado nacional de nuestros embarques silvo-agropecuarios.

Las nuevas relaciones internacionales que sostendrá el gobierno democrático, en un marco de mayor solidaridad y cooperación con Chile por parte de la comunidad mundial, abrirá nuevos cauces de negociación para propiciar nuevas condiciones de aperturas de mercados.

2.3.4 Tratamiento de la Deuda Agrícola y Política de Crédito

La deuda interna de los agricultores alcanza a casi 2 mil millones de dólares, monto equivalente al P.G.B. sectorial de un año. El endeudamiento agrícola se caracteriza por su alta concentración, el 70% del mismo es responsabilidad de poco más de dos mil productores; pero al mismo tiempo existen 16 mil productores en su mayoría pequeños y medianos, con deudas unitarias inferiores a 2.000 UF que aunque representan en conjunto sólo el 9% de la deuda total, significan individualmente para algunos agricultores una carga difícil de soportar.

El porcentaje de la deuda vencida del sector silvoagropecuario es del orden del 17%, disminuyendo este índice para los deudores pequeños y siendo mayor para los más grandes.

Los compromisos contraídos voluntariamente por la iniciativa privada deben ser asumidos por las partes, en este caso agricultores e instituciones financieras. El crecimiento sostenido de la agricultura, el mantenimiento de mecanismos de renegociación y de tasas de interés real razonables, serán las condiciones que permitirán una reducción gradual de la significación de la deuda agrícola.

A partir de estos principios, deberá contemplarse en situaciones especiales la posible intervención del Estado. Este es el caso de los pequeños y medianos productores endeudados con INDAF, banca privada u otros organismos; además de aquellas situaciones que sean acordadas por la vía de la concertación entre gobierno, productores y organismos financieros.

Paralelamente, sin embargo, será necesario mantener el flujo del crédito para aquellos productores con patrimonio insuficiente para garantizar sus deudas, mediante instrumentos de crédito prendario o de otro tipo, semejantes al actual crédito cerealero. E igualmente importante será el desbloqueo oportuno de situaciones coyunturales críticas como la que presenta la fruticultura en la actualidad, a través de mecanismos fluidos de financiamiento establecidos por la autoridad financiera.

Se sostendrán las líneas de crédito de inversión y operativos para el ciclo anual que mantiene CORFO, Banco del Estado y la banca privada; propendiendo a establecer intereses razonables.

2.3.5 Política Tributaria

Se debe mantener el régimen de renta presunta para las empresas agrícolas cuyas ventas anuales sean inferiores a un monto determinado e igualmente el régimen de exenciones tributarias para los pequeños agricultores. Las empresas mayores llevarán contabilidad obligatoria y tributarán de acuerdo a las utilidades efectivas, mecanismo que será también optativo para los sujetos a presunción.

Se establecerán mecanismos tributarios para fomentar las

inversiones productivas mediante el estímulo a la reinversión de las utilidades.

Se controlará la evasión tributaria, particularmente la del IVA agrícola, cuya magnitud es significativa. Se estudiará una fórmula que permita a los campesinos productores la recuperación del IVA incorporado al precio de los insumos comprados.

2.4 INVESTIGACION AGROPECUARIA Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

La presente política tiene por objeto proponer acciones de investigación y transferencia de tecnología en los dos frentes que se han estimado prioritarios para continuar con el crecimiento del sector agropecuario:

- a) El aumento del abastecimiento interno de alimentos por vía de incrementar la producción o de sustituir la importación de rubros alimentarios básicos (cereales, oleaginosas, leguminosas de grano, papas, etc.).
- b) Aumentar la competitividad en los mercados internacionales de los productos agrícolas exportables, diversificar la oferta de ellos y buscar alternativas de industrialización de los excedentes de las exportaciones de productos frescos.

2.4.1 Antecedentes

El rol preponderante de la investigación y transferencia de tecnología en el desarrollo de los países es algo que hoy día no admite discusión. Los países desarrollados basan su riqueza y bienestar social en la venta de tecnología, en tanto que los países en vías de desarrollo lo hacen en la venta de materias primas. Esto crea una brecha cada vez mayor entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo y un consiguiente aumento de la dependencia de los segundos con respecto a los primeros.

El sector agrícola chileno es un ejemplo de esta realidad. Somos un país esencialmente exportador de materias primas y un importador de las tecnologías necesarias para su producción. Basta mencionar que el país importa la totalidad de los pesticidas agrícolas, gran parte de los fertilizantes, parte importante de la tecnología de riego, prácticamente no produce maquinaria agrícola e importa más de la mitad de las semillas que utiliza.

Esta situación deriva, entre otras causas, de la baja inversión que el país ha realizado en investigación y transferencia de tecnología. En estas actividades el Estado ha invertido históricamente 4-5 veces menos por hectárea que los países

desarrollados.

La política del gobierno autoritario en cuanto a investigación agropecuaria, se ha caracterizado por la reducción significativa de la participación estatal en la planificación y el financiamiento de la actividad científica y tecnológica. Los criterios de costo/beneficio puramente económico y de corto plazo, de autofinanciamiento y de subsidiaridad respecto del mercado, se han traducido en la exacerbación de la competencia entre instituciones de investigación (incentivada por las normas que rigen el funcionamiento de los fondos de investigación FIA, FONDECYT, FDP-CORFO, FDR, etc), en la reducción de las líneas de investigación estratégica de largo plazo y, en definitiva, en la ausencia de una política y de un verdadero sistema nacional de investigación. Adicionalmente, se ha producido un costoso atraso en la investigación de temas tales como el de la conservación y protección de los recursos naturales, el de los problemas atinentes a los rubros exportables o el de la inserción de Chile en los procesos de desarrollo e incorporación de las nuevas tecnologías. Todo ello, a pesar de que el país cuenta con recursos humanos de alta calidad en materia de investigación científica.

En lo que respecta a transferencia de tecnología, la política del actual gobierno autoritario se ha distinguido por la marginación del 90% de los pequeños productores y por la centralización de los esfuerzos en el apoyo a la agricultura empresarial a través del programa GTT que atiende a 2.000 empresarios agrícolas propietarios de un millón de hectáreas. Claramente la política de transferencia tecnológica se muestra desfasada respecto de las necesidades del país e incluso respecto de la demanda y del potencial de cambio técnico de los agricultores.

En suma, el próximo gobierno democrático enfrenta una tarea de reconstrucción de una capacidad nacional de investigación y transferencia, que de cuenta de los problemas y potencialidades de la agricultura nacional a corto, mediano y largo plazo, sobre la base principal de aprovechar y ordenar los recursos y la capacidad instalada en materia de ciencia y tecnología para el campo.

2.4.2. Propositiones de Políticas.

Para revertir los actuales problemas y carencias y para consolidar una capacidad efectiva del país de alimentar a su agricultura con ciencia y tecnología, se proponen los siguientes lineamientos de política:

2.4.2.1. Investigación agropecuaria.

Las medidas que se proponen a continuación parten de la constatación altamente positiva sobre la calidad y capacidad de los investigadores de las ciencias agrícolas en Chile y, por lo tanto, se refieren principalmente a la necesidad de clarificar y

ordenar los objetivos nacionales en materia de investigación agropecuaria:

- a) Se propiciará el establecimiento de un verdadero Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria, al cual concurren las diversas instituciones con responsabilidades en este campo del quehacer nacional y cuya responsabilidad será la de velar por el permanente desarrollo de la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo agrícola del país. El logro de este objetivo supone la definición de un Plan Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, de corto, mediano y largo plazo, en el cual cada institución se reconoce cumpliendo una función particular pero coordinada y articulada con la labor de los restantes organismos. Igualmente, será necesario revisar los criterios y mecanismos de asignación de fondos públicos para la investigación agropecuaria, según los objetivos y metas consignadas en el Plan. Obviamente, un Sistema de esta naturaleza no puede ponerse en marcha sin la decisiva participación de la comunidad científica, de los representantes de los productores y los de las autoridades gubernamentales.
- b) Como ya se indicó en una sección anterior, se dará prioridad a la incorporación del sector de pequeños productores al universo de beneficiarios de la investigación agropecuaria, a través de las medidas ya señaladas.
- c) Reforzamiento del INIA como centro principal de la investigación agropecuaria nacional. Con este propósito, se hace necesario revisar las políticas de investigación en cuatro áreas:
 - Investigación tendiente a la disminución de los costos de producción y a elevar la productividad de la tierra y del trabajo. Ello incluye líneas de investigación estratégica destinadas, por una parte, a disminuir la dependencia tecnológica y, en segundo lugar, a lograr una adecuada inserción de Chile en los nuevos procesos tecnológicos aplicados a la agricultura (biotecnología, informática, etc).
 - Investigación destinada a mejorar la calidad de los productos, tanto respecto de las normas de los mercados externos como en lo que dice relación con niveles de residuos, capacidad alimenticia, etc. Se incluye en este ámbito la investigación destinada a satisfacer, con nuevos productos, las nuevas preferencias de los consumidores.
 - Investigación destinada a la conservación, protección y recuperación de los recursos naturales y, en general, a la regulación y control del impacto ecológico de la actividad agrícola.
 - Investigación interdisciplinaria orientada a la integración de las proposiciones y resultados de las diversas

especialidades en un sistema de producción coherente y bien articulado. Ello es indispensable para garantizar la mantención de tasas elevadas de cambio técnico y de incremento en los rendimientos.

Todo ello implica una política de equipamiento y de formación de recursos humanos que sea proporcional a la magnitud de las exigencias que el desarrollo agrícola nacional le plantea a la investigación científica y tecnológica.

d) Una política como la delineada supone nuevos criterios y nuevos mecanismos para el financiamiento de la investigación. Entre otras medidas se contemplan:

- Restablecer un financiamiento estatal básico y directo a la investigación agropecuaria, reemplazando o reduciendo significativamente las actuales metas de autofinanciamiento. En lo inmediato, será necesario contemplar un mayor gasto que permita: el reforzamiento del programa de Centros Demostrativos y, en general, el reforzamiento de la capacidad del sistema de investigación de colaborar en la capacitación de los agentes extensionistas y en la información a los productores; la recuperación de algunas líneas de investigación básica y aplicada que han sido mayormente afectadas por la política de autofinanciamiento; la puesta al día en materia de equipamiento e infraestructura; la recuperación de los niveles de ingreso del personal del sistema de investigación; la apertura de líneas de investigación estratégica.
- Fomentar la participación de Chile en los mecanismos de cooperación científica mundial y regional, especialmente en lo que dice relación con las nuevas tecnologías.
- Fomentar las donaciones del sector empresarial a los organismos de investigación, mediante disposiciones de exención tributaria. Asimismo, eximir de derechos de internación a los equipos destinados a la investigación.
- Permitir la libre comercialización de algunos productos tecnológicos generados por el INIA y, particularmente, la de semillas.

2.4.2.2. Transferencia de tecnología.

En materia de transferencia de tecnología, proponemos:

- a) La ampliación de la cobertura de los servicios de apoyo tecnológico a los agricultores del país, priorizando al sector de productores campesinos y consolidando el apoyo a la agricultura comercial. Hoy en día el Estado presta servicios de asistencia técnica a menos de un 15% de los agricultores del país (suma de los programas GTT, del INIA y

PTTI y FTTE, del INDAP), cifra que es insuficiente para asegurar tasas adecuadas de cambio técnico y de modernización productiva.

- b) Establecer un sistema de información tecnológica a través de los medios de comunicación social que aseguren una amplia cobertura nacional, de las organizaciones de productores, de los agentes de transferencia tecnológica, etc.
- c) Establecimiento de un sistema o red nacional de demostración tecnológica, que incluya a las Estaciones Experimentales, Centros Demostrativos y predios de agricultores dispuestos a colaborar con la tarea de diseminación de tecnología. Deberá tenderse hacia la meta de contar con al menos una unidad de demostración en cada zona agroecológica del país.
- d) Establecimiento de un sistema nacional de capacitación de agentes extensionistas (de los sectores público y privado), que incluya capacidades y programas ad hoc pero que además integre y coordine los aportes de organismos tales como el INIA, las Universidades, etc.
- e) Fortalecimiento del programa GTT para incentivar y permitir una incorporación más significativa de los productores comerciales. Se contempla acelerar los procesos ya en curso tendientes a que los GTT se estructuren como un sistema privado autogestionado y autofinanciado de acceso a tecnología; dada la capacidad económica de los productores beneficiados, es absolutamente factible y pertinente que estos se hagan cargo del financiamiento de los costos de la transferencia. Complementariamente, se estimulará la creación de departamentos de apoyo técnico de las asociaciones de productores por rubro y/o región y, en general, de todos aquellos mecanismos de asistencia técnica privada que los agricultores comerciales consideren útiles.

2.5 POLITICA DE RIEGO

Los lineamientos que orientan las proposiciones de la política de riego son los que se indican:

- Una mayor participación del Estado en lo referente a nuevas obras mayores de riego.
- La descentralización del Estado y mayor participación de las Asociaciones de Usuarios en el fomento, administración y control de la infraestructura y las aguas.
- Mayores facilidades para que las organizaciones de usuarios y los pequeños productores accedan al riego y sus beneficios.
- Recuperar la complementariedad que debe existir entre el

Estado y el sector privado en la inversión de grandes y pequeñas obras de riego.

2.5.1. Institucionalidad

Está basada en el Código de Aguas, cuyo texto actual fue publicado en Octubre de 1981, en reemplazo del anterior publicado en Marzo de 1969.

Está organizado en tres libros cuyo articulado se refiere a:

Libro Primero: De las aguas y del derecho de aprovechamiento.

Libro segundo: De los procedimientos.

Libro Tercero: De la construcción de ciertas obras hidráulicas y de la Dirección General de Aguas.

Las principales instituciones actualmente existentes y que tienen relación con las aguas en general y con el riego en particular dependen del MOP. Se trata de la Dirección de Aguas (creada por la ley de Reforma Agraria) y la Dirección General de Riego que existe desde hace muchas décadas.

También existe la Comisión Nacional de Riego creada en 1975, con un Consejo de cinco Ministros (Economía, Hacienda, Obras Públicas y Agricultura), que tendría que preocuparse de diagnosticar la disponibilidad de aguas por cuencas, uso de los recursos, prioridades de grandes proyectos. También está encargada de la administración de la Ley de Fomento a la Inversión Privada en Riego y Drenaje.

El resto de las instituciones del Estado han sido debilitadas en cuanto su capacidad de atender problemas de riego, incluso a nivel intrapredial. El INIA desarrolla alguna investigación y difusión sobre métodos y prácticas de riego.

El resto de la institucionalidad en materia de riego lo asumen las organizaciones privadas que establece el Código de aguas: Junta de Vigilancia (nivel de ríos o cuencas), Asociaciones de Canalistas (canales principales), Comunidades de Aguas (canales secundarios). También pueden existir las Comunidades de drenaje.

Merece un párrafo especial la ley de Fomento de la Inversión Privada de Riego y Drenaje. Aunque no constituye una institución en sí, ha sido a través de esta ley por la cual se han canalizado los recursos para pequeñas obras de riego, descuidando las grandes obras. De acuerdo a la política actual se ha definido que dichas obras deben ser de carácter privado, lo que indudablemente constituye un error. Con un criterio semejante en el pasado, difícilmente se podría hoy día contar con una superficie de riego como la existente. Ello sin restar mérito a los esfuerzos privados aislados, que por cierto los hubo.

En materia de Institucionalidad se propone:

- a) Evitar la creación de nuevos organismos del Estado y reforzar a las actualmente existentes (Dirección General de Aguas, Dirección General de Riego y Comisión Nacional de Riego), otorgándoles mayores recursos técnicos y financiamiento de tal manera que puedan cumplir cabalmente las funciones y atribuciones que les otorga la ley, dando además cumplimiento a los propósitos de descentralización por cuencas hidrográficas.
- b) Revisar la vigencia y adecuar el articulado del Código de Aguas y del resto de los cuerpos legales vigentes (ley de Fomento de Riego, ley de Riego y otros), a la luz de la experiencia de su aplicación y cumplimiento. En la identificación de las deficiencias y de las proposiciones para superarlas deberán ser debidamente consultadas las asociaciones de regantes.
- c) Apoyar técnicamente a las Juntas de Vigilancias u otras organizaciones de usuarios para que estudien y propongan planes de fomento integrado de las cuencas hidrográficas de su jurisdicción, con el objeto de que el agua sirva para el máximo de aplicaciones posibles (riego, energía, minería, recreación, etc.) con la debida consideración de la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.
- d) Deben establecerse estímulos para que las organizaciones de usuarios actualicen la situación legal de los derechos de agua de sus asociados y apoyar a éstos dentro de plazos establecidos para la regularización legal e inscripción de dichos derechos. Esto es especialmente válido para el caso de los pequeños productores.

2.5.2 Grandes Obras de Riego

Tal como se ha dicho, las realizaciones sobre esta materia durante el régimen autoritario han sido mínimas.

Existe un "plan Maestro de Obras Mayores de Infraestructura Hidráulica para el regadío 1981-1990", que tiene su origen en la Dirección de Riego del Ministerio de Obras Públicas y también estudios integrales por cuencas. Dicha información constituye un valioso insumo para identificar y priorizar grandes inversiones.

Es difícil intentar ahora un orden de prioridades. El alto monto de las inversiones amerita una actualización completa y minuciosa para determinar que es primero.

Como ejemplo de la magnitud de estas obras se puede indicar que la construcción de un embalse de cabecera en el río Aconcagua, de

regulación estacional y con una capacidad útil de regulación de 200 millones de m³ tendría un costo aproximado de 100 millones de dólares. Sobre este punto se propone:

- a) Dotar a la Comisión Nacional de Riego de los recursos y personal mínimo para reactualizar, en un plazo no mayor de doce meses, el listado de grandes obras de riego, el estado de los estudios de las mismas y las prioridades asignadas.
- b) Encomendar la recopilación de antecedentes y estudios de la infraestructura mayor de riego existente, su eficiencia y posibilidades de mejoramiento.
- c) Establecer la situación real de los derechos de aprovechamiento de aguas en aquellas grandes obras de riego, construidas por el Estado y que no han sido traspasados a los usuarios y proceder a su traspaso y cobro.
- d) Establecidas las primeras prioridades, hacer las respectivas presentaciones a las instancias internacionales que estuviesen dispuestas a financiar con créditos blandos las inversiones del Plan Maestro.
- e) Constituir desde ahora un grupo profesional que se anticipe y avance en los puntos c) y d) de tal manera que en marzo ya estén identificados los dos o tres proyectos prioritarios para solicitar financiamiento.

2.5.3 Obras de Riego Menores a Nivel Predial o Extrapredial

La Ley de fomento de Obras de Riego y Drenaje publicada el 30.10.85, establece normas para fomentar la inversión privada, bonificando el Estado hasta un 75 % del costo total de las obras e inversiones en equipos y elementos de riego mecánico hasta por un monto de 12.000 UF (a Julio de 1989 ello representa casi \$ 60.000.000 por obra).

Los proyectos los selecciona la Comisión Nacional de Riego en concursos basados en un sistema de puntaje de factores ponderados.

Pueden postular a la bonificación :

- Personas naturales o jurídicas para sus predios.
- Organizaciones de usuarios definidas en el Código de Aguas para obras en su jurisdicción.
- Se excluye a los arrendatarios, medieros, comodatarios.
- Se excluye las entidades en que el Estado tenga aportes o participación.

La ley tiene un reglamento detallado publicado el 04.02.86

Esta ley ha sido utilizada fundamentalmente por empresarios agrícolas particulares con información y capacidad para preparar y/o contratar el anteproyecto técnico. Para el futuro se propone:

- a) Sin excluir a las personas naturales y jurídicas de los beneficios de la ley de fomento de riego, otorgar un puntaje adicional a aquellos proyectos de beneficio grupal y que sean presentados por alguna de las asociaciones de usuarios que establecer el Código de Aguas.
- b) Como la ley de fomento de las obras de riego está presupuestada para un plazo de ocho años, se hace necesario su revisión y readecuación, al menos en los siguientes aspectos:
 - Priorizar los proyectos que sean de beneficio de grupos de regantes asociados de acuerdo al Código.
 - Adecuar los trámites, exigencias y montos para facilitar el acceso de los pequeños productores a los beneficios de la bonificación de esta ley.
 - Establecer un monto máximo mayor de bonificación para las asociaciones de usuarios (ej.: 12.000 UF) y un monto máximo menor para las personas naturales o jurídicas dueñas de predios.
- c) Evaluar y mantener actualizado el catastro de obras menores de riego y drenaje a través de la Comisión Nacional de Riego. Conocer la identificación y el tipo de obras requeridas, es fundamental para readecuar la ley de fomento y su articulado con otras actividades o instituciones.

2.5.4 Otros Aspectos

- Aprovechamiento de aguas limítrofes

Promover acuerdos bilaterales con los países vecinos, especialmente con Argentina, para el aprovechamiento de aguas limítrofes que pueden significar grandes obras de beneficio común.

- Investigación

Se debe reforzar el trabajo del INIA en materia de investigación en cuanto a calidad de las aguas, técnicas de riego y la vinculación de dichas técnicas o métodos con la aparición de problemas en la producción y productividad de ciertas especies.

- Capacitación

Se hace indispensable capacitar y calificar la profesión de regador. Así como se realizan cursos para tractoristas o para actividades es indispensable establecer y permitir la calificación de los trabajos en esta especialidad.

3. POLITICAS SUB-SECTORIALES

Creemos que las políticas de apoyo a la pequeña agricultura, fomento a la producción, desarrollo tecnológico y riego formuladas en el punto anterior, constituyen elementos suficientes para impulsar la producción anual de los cultivos básicos en consonancia con la expansión esperada de la demanda alimentaria. En caso de que este ajuste no se produzca, deberán aplicarse los correctivos necesarios, para lo cual se requerirá de un seguimiento eficiente y oportuno que permita detectar la respuesta por producto (región y sector social) en cada ciclo agrícola.

A nuestro juicio, otros sub-sectores productores precisan de orientaciones adicionales. Entre ellos identificamos el frutícola, vitivinícola, pecuario, forestal y agro-industrial. Como Partido por la Democracia hemos preparado por ahora algunas propuestas en relación a los dos primeros, y con respecto a los tres restantes esperamos hacer nuestro aporte en ocasión de la definición del Programa Agrario en conjunto con las otras fuerzas políticas de la Concertación.

3.1. SUB-SECTOR FRUTICOLA

La crisis reciente de las exportaciones frutícolas ha hecho aflorar un conjunto de situaciones que demuestran las imperfecciones y deficiencias inherentes al modo en que se desarrolló la fruticultura chilena. Estas aparecían encubiertas por el éxito inicial y la propaganda de los adeptos al modelo económico, los que incentivaron a los productores a invertir a niveles tales que ciertas especies, variedades o calidades presentan dificultades para colocarse en el mercado.

El desarrollo del sector frutícola exportador en los últimos quince años se ha hecho aprovechando las condiciones agroclimáticas, las ventajas comparativas de la ubicación hemisférica y sobre la base de un "paquete" de políticas como la de un tipo de cambio favorable, acceso expedito al crédito y una situación laboral restringida, todo lo cual ha dado "seguridad" e incentivo para invertir en el sector.

De lo expuesto surgen dos objetivos principales en una perspectiva de mediano plazo:

- Desarrollar la fruticultura de tal manera de corregir sus imperfecciones, consolidarla y hacerla crecer.

- Compatibilizar ese desarrollo con la existencia de un régimen democrático y, por lo tanto en la óptica de crecimiento con equidad.

Entendemos que las finalidades anteriores deberían realizarse sobre la base de que el sector frutícola exportador realizará las siguientes contribuciones al desarrollo nacional:

- a) Fuente de divisas. Los aportes de la fruticultura, que constituyen alrededor del 10%, de la disponibilidad total de divisas del país, continuarán siendo sustantivos para el desarrollo nacional.
- b) Uso eficiente de los recursos naturales.
- c) Impacto positivo en el empleo regional, aunque es necesario resolver el problema de la estacionalidad.
- d) Alternativa de desarrollo a través de las exportaciones hortofrutícolas, para sectores de pequeña y mediana agricultura que dadas las restricciones han quedado marginadas del crecimiento.

3.1.1 Antecedentes Generales

- a) Superficie plantada y producción potencial

La superficie plantada de especies frutales en 1987, según Odepa, es de 150.400 hás; siendo las uvas de mesa las más importantes con 43.220 hás., seguidas de las manzanas (rojas y verdes) con 23.120 hás., los perales con 9.450 hás., nectarinos con 7.640 hás., ciruelos japoneses con 6.570 hás., kiwis con 6.200 hás., y duraznos de consumo fresco con 4.210 hás.

De esta superficie y siguiendo con la información de ODEPA, sobre el 25% de las plantaciones estaban en la etapa de formación. En el caso de las uvas el 27% estaba en formación, el 14% en manzanos, el 36% en perales, el 44% en ciruelo japonés, el 28% en duraznos de consumo fresco y el 80% en kiwi.

De estos datos es fácil concluir que la producción de fruta exportable irá en expansión.

- b) Situación de Mercado

- Volúmenes en aumento. Los volúmenes de fruta exportados han crecido explosivamente en los últimos años. Con respecto al 1980 y tomando como base el año 1987-88, la exportación de ciruelas aumentó en un 475%, los duraznos en un 250%, los nectarinos en un 284%, las manzanas en un 108%, las peras

en un 175% y la uva de mesa en un 580%. El kiwi sólo se empezó a exportar en 1982 (20.000 kilos) y en la temporada recién pasada se calculan cerca de 15 millones de kgs. exportados.

De continuar esta tendencia sin modificaciones, es indudable que se agravarán las situaciones de sobreoferta.

- Concentración de Mercados. En la temporada actual 1988-89 hasta el 6 de Abril, el 56,5% del volumen exportado tuvo como destino U.S.A., donde se concentra gran parte de la uva y fruta de carozo, el 31,7% a Europa, donde se envía la mayoría de manzanas y peras, el 6,8% al Medio Oriente (Arabia) y un 5,0% a otros mercados que incluyen Sud América y Lejano Oriente.

Esta concentración del mercado es un obstáculo para mantener las condiciones de rentabilidad en el futuro.

- Precios en declinación. Al aumentar los volúmenes de las diferentes especies se observa una tendencia a la declinación de los precios en los diferentes mercados. Esta disminución es proporcionalmente menor a los aumentos en la oferta debido, entre otras cosas, a cambios en los hábitos de consumo en los países del Hemisferio Norte, que privilegian los productos frescos. La uva, fuera de estación, de ser un primor exclusivo ha pasado a ocupar el 4to. lugar en espacio en los supermercados americanos en la época de invierno.
- Medidas proteccionistas. La fruta chilena ha debido enfrentar una creciente imposición de medidas proteccionistas que dificultan su acceso a los mercados.

En U.S.A., a las barreras cuarentenarias impuestas por USDA, se suman restricciones impuestas por el FDA a residuos de pesticidas, ultimamente, al anhídrido sulfuroso. La eliminación de Chile del sistema de preferencias arancelarias que grava con derechos específicos a la fruta siendo sensiblemente altos en melones y fruta elaborada y, finalmente el Marketing Order, que año a año actúa como "espada de Damocles" sobre la uva.

En Europa, a la determinación de volúmenes máximos de importación para manzanas por parte de los países de la CEE, se agrega la imposición de derechos específicos de internación muy altos (18% para uva, 23% para nectarinos) que claramente limitan el mercado europeo para esos productos.

Por último, basta mencionar las difíciles negociaciones con Japón para autorizar la importación de fruta chilena, con un resultado por el momento incierto.

- Problemas de Comercialización. La fruta se comercializa en USA preferentemente bajo la modalidad de venta privada en libre consignación. En Europa hay un volumen de importancia que se comercializa a través de remates en Rotterdam, sin embargo, la tendencia es hacia una mayor participación de las ventas privadas.

Las características de esta comercialización serían:

USA. No existe coordinación ni información entre los comercializadores que permita manejar de mejor manera los precios. En general, se opera compitiendo entre sí y provocando bajas de precios anticipadas y exageradas, perjudicando al productor, que trabaja a consignación y beneficiando a las cadenas de supermercados y mayoristas que obtienen márgenes más altos al no traspasar totalmente la baja de precios al consumidor.

EUROPA. Es un mercado más fraccionado con preferencias diferentes en los distintos países. Los principales obstáculos, a parte del proteccionismo, son los altos márgenes de comercialización en el sector mayorista (de hasta el 100%), los elevados costos de transporte y manejo interno, y la inconsistencia en la calidad de la fruta que se ofrece especialmente uva y nectarinos, ante la creencia por parte de ciertos exportadores nacionales de que al mercado europeo hay que enviar lo que no tiene cabida en USA.

- Transporte aéreo y marítimo. El volumen más significativo de fruta es transportado por vía marítima, aunque el transporte aéreo en algunos meses del año y para algunas especies juega un papel crucial.

En el transporte marítimo, hay una oferta limitada de fletes que en los últimos años ha significado un aumento sostenido en las tarifas.

En el transporte aéreo, en algunos meses del año (Noviembre-Diciembre) los vuelos regulares tienen sus espacios ocupados, lo que determina que un cierto volumen de fruta no puede salir del país. El uso de "Charters" es muy incipiente por su alto costo y riesgo derivados de las dificultades de operación del sistema.

c) A nivel interno

- Exportadores. Los principales aspectos a remarcar serían:

Gran concentración. Aproximadamente el 75% del volumen exportado se hace a través de los cinco más grandes exportadores, de los cuales tres tienen capitales extranjeros (Standard Chile, Unifrutti, U.T.C.).

Poca transparencia del negocio. Aunque quedan pocos aspectos "desconocidos" del negocio y los productores han ido informándose cada vez más, persisten elementos claves confusos como: fiabilidad de las liquidaciones en el exterior, cálculo de costos tanto externos como internos, consistencia de la liquidación final, cálculo de intereses, etc..

Aplicación de normas de calidad. Existe una base de normas relativamente claras; las exigencias del mercado han hecho que se ponga especial acento en algunos aspectos de la calidad de la fruta. A pesar de que las normas oficiales impartidas por la Asociación de Exportadores tienen el carácter de obligatorias, existe un criterio discrecional para aplicarlas, lo que las desvirtúa absolutamente, ya que en la medida que la fruta no cumple con los requisitos, las exigencias se adecuan a los intereses de exportadores y productores.

Deuda. Hay un endeudamiento alto del sector exportador con el sector bancario, agravado por la crisis actual y originado principalmente por inversiones a largo plazo y financiamiento de la operaciones.

- Productores.

Endeudamiento. Aunque existen diversas situaciones relativas al endeudamiento del sector, hay conciencia del alto nivel de éste, lo que tendría consecuencias graves si continua el deterioro de los retornos al productor

Financiamiento. El sector ha financiado sus operaciones preferentemente a través de "anticipos" directos por parte de los exportadores. Este financiamiento no ha tenido reglas claras y ha dependido principalmente, de la disponibilidad de fondos de la exportadora y de cuan "atractivo" es el productor. Esto ha originado situaciones crecientes de dependencia del productor al quedar por lo general, "pasado" en las liquidaciones.

Tanto la situación de endeudamiento como el financiamiento del capital de trabajo de los productores, serán problemas mas importantes a partir de la crisis actual del sector.

Tecnología. La tecnología dominante en el sector es importada y hasta ahora no se ha hecho un esfuerzo sistemático de adaptación de este y creación tecnológica, que permitan aprovechar al máximo el potencial frutícola del país.

3.1.2. Propuestas de Políticas

A partir de la situación que se describe surgen algunas líneas de acción que apuntan a solucionar ciertos problemas planteados. Como premisa básica, se podría asumir que el desarrollo alcanzado por el sector, hace posible que éste no necesite ser apoyado especialmente para resolver sus problemas, o sea, que cualquier medida propuesta debe ser implementada aprovechando los recursos del sector, sin necesidad de recursos externos a éste.

3.1.2.1. Mercado externo

- a) Diversificación del mercado. Aunque esta alternativa es limitada, quizás mercados más pequeños y con menor potencial, pero que en alguna medida sirvan para disminuir la dependencia actual. Entre los casos destacables, están los países europeos, especialmente, los no miembros de la CEE; Latinoamérica, donde puede ser especialmente interesante el caso de México y quizás, algunos países africanos de reciente desarrollo.
- b) Coordinación de la comercialización. Es necesario crear instancias de coordinación e información, especialmente, en los mercados más importantes, de manera de aumentar la capacidad negociadora de los agentes comercializadores de fruta chilena.
- c) Relaciones internacionales. Es preciso, crear una interlocución especializada para desarrollar una comunicación fluida con agencias estatales y supraestatales que regulen el ingreso y libre comercio de la fruta chilena a los diferentes mercados, ya sea a través de cuotas, barreras cuarentenarias, imposición de derechos específicos, control de residuos tóxicos, etc.. Esto apunta a establecer normas de procedimiento que entre otras cosas eviten situaciones críticas como la sufrida por la uva en U.S.A., durante el presente año. Complementario a esto, está el amplio campo de la colaboración internacional ya sea en financiamiento, transferencia tecnológica, investigación de mercados, convenios de reciprocidad, etc.

Para operacionalizar lo señalado anteriormente, una alternativa posible, sería la creación de un organismo especialmente en los mercados más importantes que integrara a los agentes comercializadores y donde también participara un interlocutor institucional que podía ser Pro-Chile.

3.1.2.2 Nivel Interno

- a) Desarrollo del Sector. Debido la situación actual referente a superficie plantada de las diferentes especies y variedades las pautas serían las siguientes:

- Diversificación hacia otros rubros hortofrutícolas

privilegiando en la medida de lo posible a aquellos, que aparte de ser rentables, desarrollen sectores agrícolas más deprimidos y tengan un impacto en un empleo menos estacional.

- Desarrollar la industrialización de excedentes y de variedades específicamente aptas para el procesamiento.
 - Asumir que la superficie de las especies principales (uvas, manzanas y kiwi) debe, al menos, estabilizarse en los niveles actuales. Una medida en ese sentido podría ser que, al menos las agencias estatales como CORFO y el Banco del Estado, no concedieran créditos para plantar las especies mencionadas y que todo aumento de superficie de éstas o reposición de plantaciones sea financiada por los agricultores con recursos propios.
 - Desarrollo Tecnológico. Establecer una labor preferente de los institutos de investigación, en adaptación y creación de tecnología frutícola.
- b) Control de Calidad. Este debe ser obligatorio y certificado por un organismo independiente, que haga las veces de ministro de fe. Esto evita la acomodación de la normas a las situaciones particulares que afectan a productores y exportadores y permitirán estandarizar una calidad para la fruta chilena y regular indirectamente la oferta.
- c) Financiamiento del sector. La completa red de financiamientos cruzados existentes, en que intervienen exportadores y productores, créditos de corto plazo que financian inversiones de largo plazo, renegociación y postergación habitual, etc.; unida al retrato de las liquidaciones y consiguiente atraso en los créditos para el nuevo ciclo, exigen una ordenación profunda de las fuentes del financiamiento frutícola. En ello deben intervenir representantes del Banco Central, de las agencias bancarias, y financieras, de exportadores y de productores.
- e) Endeudamiento del Sector. En términos generales, se debe asumir que no existen los recursos, ni el nivel de prioridad, como para hacer una operación de "salvataje" de este sector tal como se ha hecho en la reciente crisis. Lo importante es establecer a la brevedad, mecanismos claros de financiamiento que incluyan mecanismos de reprogramación expeditos.

3.2. POLITICA PARA EL SUB-SECTOR VITIVINICOLA

3.2.1 Antecedentes

A partir del año 1980, el sector vitivinícola enfrenta la que ha sido denominada la "peor crisis de su historia", y que se manifiesta principalmente en los siguientes hechos:

- Violenta caída de los precios: actualmente, a nivel de productor, el litro de vino de cepa País se paga a alrededor de \$ 15 el litro y una garrafa de 5 litros, con impuestos, se vende a público a \$ 290;
- Arranque de viñedos: según estimaciones oficiales, la superficie de viñedos ha disminuido de más de 100.000 a alrededor de 62.000 hectáreas;
- Aumento de la evasión tributaria, tanto en lo relacionado con el IVA como con el IVA adicional, la que actualmente se estima al 50% de lo que debería recaudarse;
- Alto endeudamiento de los productores y del sector elaborador en particular, donde las Cooperativas Vitivinícolas ocupan un lugar destacado. A ello se une la falencia económica y quiebra de empresas.
- Empobrecimiento de los productores vitivinícolas, lo que ha afectado a miles de pequeños monoprodutores y ha deteriorado los niveles de vida de amplias zonas.

Entre las principales causas que explican este fenómeno, se pueden citar las siguientes:

- Cambio histórico en los hábitos de consumo. El consumo de vino ha caído de 60 litros per cápita, a principios de la década del 60, a poco más de 35 litros en la actualidad. La juventud prácticamente no consume vino, mientras el consumo nacional de cerveza (más de 20 litros al año por habitante) y de bebidas de fantasía (más de 40 litros per cápita al año), han ido en constante aumento. El crecimiento en el consumo de licores también ha jugado un papel importante;
- Irrupción de los cada vez más crecientes desechos de packing y de uva de parronales de exportación a la vinificación o a la fabricación de chicha. En la actualidad, los desechos de uva de exportación significan una cifra del orden de los 80.000.000 de litros de vino, que se suman a la producción nacional proveniente de las cepas viníferas;
- Gran competencia entre elaboradores de vinos envasados en garrapas, los que se envasan sin respetar las más mínimas condiciones de asepsia, y se venden a precios bajísimos, la mayoría de las veces con groseras evasiones de los impuestos

que los gravan;

- Ausencia de políticas comunes de marketing del sector, frente al monopolio de la cerveza y los monopsonios de las bebidas de fantasía;
- Graves falencia de carácter empresarial, el que muchas veces no ha tenido la creatividad para buscar nuevas formas de comercialización y/o diversificación de sus productos ni ha tenido la eficiencia para manejar las empresas;
- Verdadero monopsonio en el mercado del vino a granel, donde tres o cuatro grandes empresas vitivinícolas han controlado históricamente el comercio del vino en bruto;
- Pasividad absoluta del gobierno en relación al sector, aspecto que es reconocido por los dirigentes gremiales.

Al margen de lo antes señalado, otros antecedentes significativos para la comprensión de los problemas del sector, que se pueden agregar son:

- Exportaciones. En los últimos años se ha producido un aumento interesante en el volumen y retornos de la exportación de vinos, llegando en el año 1988 a exportarse 20.000.000 de litros y estimándose que en 1989 dicha cifra se elevará a los 35.000.000 de litros. De dichos volúmenes, aproximadamente un 20% corresponde a exportaciones de vino a granel. Los retornos, expresados en US\$/FOB, alcanzaron en 1988 a US\$20 millones y se estima que en 1989 se elevarán a US\$ 35 millones.
- La recaudación del I.V.A. adicional al vino, cuya tasa actual es del 15%, la que no tuvo modificaciones cuando se rebajó la tasa del IVA general, implicó una recaudación de 2.300,1 millones de pesos en 1986, el 18,5 del total de la recaudación del IVA adicional, que también comprende a los licores, bebidas de fantasía, cerveza y otros.
- Aporte de capitales extranjeros. En los últimos años se han producido algunos aportes importantes de capital extranjero a algunas viñas tradicionales, lo que ha tenido dos efectos prácticos importantes, aparte naturalmente del control o participación que ello implica en la propiedad de las empresas; se ha logrado disminuir las deudas con la banca, o sencillamente liberar a la empresa de la quiebra, y ha significado también algunas mejoras tecnológicas, orientadas al mercado de exportación.
- Importancia de la vitivinicultura. El sub-sector vitivinícola llegó a ser el más importante dentro de los cultivos permanentes del sector agrícola, tanto por el valor de la producción generada como por la utilización de mano de obra, ubicándose inmediatamente debajo del cultivo del trigo.

En la actualidad, su situación está irremediablemente postergada, tanto por la caída del valor de su producción,

(antiguamente el valor de un quintal de trigo era similar, al de una arroba de vino), como por la irrupción del pujante sector exportador hortofrutícola.

No obstante lo anterior, se calcula que existen alrededor de 28.000 productores de uva vinífera. La población que depende del sector alcanza aproximadamente a 370.000 personas.

Las Cooperativas Vitivinícolas, grupo que fué estimulado y financiado por el Estado, llegó a tener 10 centros de vinificación y elaboración de vinos, con una capacidad de vasija de aproximadamente cien millones de litros. En la actualidad, sólo la mitad de las Cooperativas sobreviven.

3.2.2. Propuesta de Políticas

La política vitivinícola debe tener en cuenta los siguientes supuestos básicos:

- a) Hay una realidad mundial y nacional que consiste en la disminución del consumo de vino, por lo que no se trata de estimular en el país el aumento de su producción;
- b) En la última década ha aparecido con mucha fuerza un elemento nuevo que tiene gran incidencia en el sector vitivinícola: los desechos de uva de mesa de exportación, los que en gran medida han sido vinificados. La producción de uva de mesa se extiende desde Copiapó por el Norte, hasta Talca por el Sur y el vino producido a partir de variedades tales como la Sultanina y Ribiere son de buena calidad. El pretender que dichos desechos no se vinifiquen, requeriría de la dictación de severas normas restrictivas de muy difícil aplicación, dado la extensión y ubicación en donde se producen dichos desechos;
- c) El mercado del vino nacional produce y elabora vinos finos y corrientes. Los primeros, producidos a partir de nobles cepas viníferas, están destinados al consumo de sectores medios y altos de la población y a la exportación, mientras los vinos corrientes, elaborados a partir de la Cepa País y desechos de uva de mesa, están destinados a ser comercializados en sectores de más bajos ingresos.
- d) Los viñedos ubicados en zonas de riego del valle central tienen que competir con otros cultivos de alta rentabilidad, y los tenedores de dichos suelos tienen múltiples alternativas económicas. No sucede lo mismo con productores, preferentemente medianos y pequeños, que habitan en áreas marginales, tales como el secano interior. En este caso, la solución escapa al sector vitivinícola y debe insertarse en una política de desarrollo especial para todos los productores de los sectores marginales agrícolas.

3.2.2.1. Viticultura

- Mantener actualizados el catastro vitivinícola, para conocer la superficie plantada, variedades, edad, sistemas de conducción, etc.
- Determinación técnica de zonas de producción, con el objeto de estimular la plantación de las variedades adecuadas para cada zona.
- Desarrollar proyectos de investigación para mejorar el cultivo de la vid.

3.2.2.2. Vinificación

- Sólo podrán vinificar quienes cuenten con instalaciones adecuadas para ello. El Estado, a través de los organismos pertinentes, llevarán un registro sobre el particular.
- Se estimulará la vinificación de los pequeños y medianos productores en las Cooperativas Vitivinícolas.
- Desarrollar proyectos de investigación y asistencia técnica para lograr la diversificación de la producción (vinos especiales, licores, etc.)
- Se apoyará con créditos de fomento la renovación y modernización de los equipos existentes.
- Se permitirá la vinificación de uva de mesa, sujeto a algunas restricciones, tal como el grado alcohólico.

3.2.2.3. Industrialización

- Estudiar proyectos de obtención de mosto concentrado, alcohol vínico, jugos concentrados, etc. Analizar las implicancias de su uso obligado en algunos productos, como sería el caso del mosto concentrado en las bebidas de fantasía, como proporción de reemplazo de azúcar.

3.2.2.4. Comercialización

- Como norma general se exigirá que en un plazo prudente todo el vino se venda en envases sellados.
- Establecer por ley un sistema de tipificación de los vinos envasados, que permita identificarlos y facilitar la decisión del consumidor.
- Promover la comercialización de vinos envasados tipos "estándar", que faciliten su consumo a precios razonables, así como venta de botellines en fuente de soda.

- Promover decididamente el fomento y apoyo de las Cooperativas Vitivinícolas, exigiéndoles, a través de una participación directa del Estado, eficiencia empresarial.
- Elaborar un reglamento de exportación de vinos, para asegurar la seriedad del proceso y la calidad del producto.
- Desarrollar un gran proyecto destinado a la promoción y publicidad del vino chileno en el extranjero.
- Establecer créditos warrants a baja tasa de interés, para regular la comercialización del vino en bruto.

3.2.2.5 Legislación y tributación

- Reestudiar el sistema del IVA adicional, bajando su tasa y mejorando su sistema de control. Los fondos recaudados con este impuesto al vino irían al fomento de las cooperativas, proyectos de investigación, etc.
- Adecuar la ley de alcoholes en concordancia con las medidas que en definitiva se adopten.
- Estudiar tasas arancelarias que eviten una competencia desleal de los alcoholes importados.

3.2.2.6. Institucionales

- Crear una Comisión Nacional Vitivinícola permanente, integrada por representantes del Estado, de las Cooperativas, Organizaciones de los Trabajadores y Empresarios, con el objeto de estar continuamente revisando y proponiendo a la autoridad medidas que beneficien al sector.
- Analizar las funciones que desarrollan los diferentes organismos del Estado y tender a su unificación en un Departamento, Sub-Gerencia ó Gerencia que sea funcional y eficiente.

4. CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES

Cuando se elaboran estrategias de desarrollo existe una tendencia bastante generalizada a tratar la conservación de los recursos como un problema agregado.

El objetivo de esta propuesta es plantear esta problemática no en forma desagregada, sino como parta integral e intríntrica al modelo de desarrollo agrícola.

4.1 LA INSUSTENTABILIDAD AMBIENTAL DEL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO

El diseño de políticas de desarrollo agrario debe necesariamente confeccionarse a partir de una real evaluación de la situación actual y las tendencias del estilo predominante adoptado para el desarrollo agrícola chileno. No cabe duda que este estilo es ambientalmente no sustentable en el mediano y largo plazo. Esta insustentabilidad se basa en los siguientes aspectos:

- a) Foca coherencia ecológica: en especial en áreas de minifundio o en zonas áridas y semiáridas.
- b) Destrucción y degradación de los bosques nativos, en ausencia de medidas consistentes de consevación de los ecosistemas forestales.
- c) Alteraciones macroecológicas que afectarán los ciclos hidricos y modificarán la capacidad de las cuencas.
- d) Creciente contaminación motivada por el grado de artificialización del modelo tecnológico predominante.
- e) Progresiva eliminación de controles naturales y potenciales amenazas de plagas y enfermedades debido al crecienbte uso de pesticidas.
- f) Sobrepastoreo manifiesto de praderas naturales en áreas extremas y en cuencas altas que están provocando la pérdida irreversible de los recursos y la afectación de los ciclos hidricos.
- g) Competitividad por el uso del suelo y del agua, fundamentalmente por expansión urbana.

4.2 BASES PARA POLITICAS AMBIENTALMENTE SUSTENTABLES

4.2.1. Políticas de ajuste científico-tecnológico

El primer cambio que implicará una estrategia alternativa de desarrollo agrícola será la adecuación del modelo tecnológico predominante. Este será condicionado por los objetivos del desarrollo agrícola y rural, objetivos que incuestionablemente revalorizarán las políticas de empleo, de retención de excedentes locales, de reactivación de inversiones y de uso de insumos tecnológicos. Pero, además, de tendrá que compatibilizar estas políticas con las de uso de distintas tecnologías que no impliquen procesos deteriorantes y que logren la sustentabilidad física de las mismas.

No se trata de conducir el cambio frontal del modelo tecnológico predominante por otro alternativo. El objetivo debe ser otro: tratar de que para cada realidad se elaboren soluciones tecnológicas ad hoc. Eliminar definitivamente las recetas de gestación exógenas para sustituirlas por soluciones endógenas con tecnologías ya sea generadas para cada realidad ya sea importadas, pero que cumplan con los objetivos prefijados.

En el nuevo enfoque científico-tecnológico para el agro chileno será indispensable tener presente la necesidad de potenciar el uso de los recursos, en especial la oferta ambiental energética, clima y agua, en un contexto ecosistémico, eso es, utilizando las interacciones y atributos de los diversos ecosistemas.

4.2.2 Política de Fomento a la Conservación

Es necesario establecer políticas coherentes con la racionalidad de los diversos actores productivos que nacen de los distintos sistemas y formas de tenencia. Aquí radica uno de los nudos más significativos para lograr transformaciones sustentables físicamente en el largo plazo. El productor chileno, sea empresario, mediano agricultor, minifundista, comunero, parcelero, etc., ha estado mayoritariamente presionado por la escasa rentabilidad de sus explotaciones. En estas circunstancias mal se la puede exigir un comportamiento de conservación a largo plazo si peligra la estabilidad económica de corto plazo.

El Estado, salvo en limitados periodos, no ha asumido el rol compensador ni ha establecido las políticas necesarias para evitar la sobre-explotación o incentivar las inversiones en sistemas de conservación. En consecuencia, cualesquiera que sean las estructuras futuras, se deberán establecer políticas de fomento a la conservación, subsidiando determinadas inversiones o insumos que sean necesarios para que los agrosistemas no se deterioren. Un buen ejemplo es la reorientación del subsidio

forestal, en una perspectiva de privilegiar la conservación de recursos naturales.

4.2.3. Política de recuperación ambiental

La situación de deterioro de numerosos ecosistemas y, en especial, la gravedad de los procesos de erosión y desertificación del territorio nacional exige de medidas urgentes, eficaces y diferenciadas para cada realidad. Se necesitará reinventariar a nivel nacional el avance de estos procesos a través de investigaciones que no sólo detecten la situación al momento de efectuarlo, sino que permitan a futuro conocer su dinamismo. Obviamente que las soluciones tendrán que tomarse lo antes posible, por lo que las investigaciones deberán ser lo más breves. Los avances en la situación de sensores remotos garantizan que no debiera haber problemas al respecto.

Es posible recomendar la zonificación en áreas con distintos grados de afectación siguiendo criterios ambientales que relacionen la población existente, sus niveles de vida y sus disponibilidades de recursos con la situación de sus recursos naturales. Esto permitirá fijar políticas de distintos objetivos para cada área que puedan ir desde simples medidas de fomento a sistemas de cultivos en los casos menos serios, hasta la intervención total del área.

Es dable concluir que, correspondiendo muchos espacios del territorio a zonas áridas o semiáridas, la ordenación hídrica se convierte en un factor decisivo para el manejo del ecosistema, por lo que para estas zonas se hace recomendable hacer las delimitaciones de áreas en base a cuencas y subcuencas.

En las zonas de alta intensificación de la agricultura, en especial las de riego, el modelo tecnológico adoptado ofrece mayores alternativas. La adecuación más precisa de él habrá que explorarla en los ahorros de insumos energéticos, tratando de aprovechar la oferta ambiental y ahorrando insumos en función de una investigación más profunda en fertilizantes y en sistemas de control integrado de plagas, reintroduciendo algunos controles naturales, técnicas en las que el país cuenta con científicos altamente calificados.

El gran desafío está en todo el resto del territorio no intensivo donde se necesita realizar una agricultura de bajo nivel de intervención. En las áreas áridas y semiáridas la investigación científica y tecnológica debe priorizar los estudios que logren avances en los mecanismos fotosintéticos de fijación del carbono; en las investigaciones de ingeniería genética, usando cultivos de tejidos celulares que puedan influir en la eficiencia hídrico-energética, y en las investigaciones encaminadas a una mayor fijación de nitrógeno y su regulación por la fotosíntesis.

En las áreas sub-húmedas y húmedas sería adecuado replantear el manejo integrado de los ecosistemas tratando de eslabonar los distintos procesos. La ganadería debe tomar su lugar en el manejo integrado, aprovechando el reciclado de sus residuos y su rol de control de las praderas. En muchas áreas del país es necesario perfeccionar o introducir manejos silvoagropastoriles que impidan la extracción minera de los recursos ecosistémicos.

4.2.4 Política de áreas protegidas

Es necesario perfeccionar el objetivo de las áreas protegidas. Ellas no deben considerarse como territorios exóticos o sólo fuentes de desarrollo turístico. El área protegida debe ser analizada como posibilidad real de conservación de recursos para el desarrollo, ya sea en función de sus roles ecosistémicos ya como bancos genéticos importantes.

Por otra parte, el área protegida debe constituir factor fundamental del desarrollo de la región o localidad en que está inserta.

4.2.5 Política de manejo de pesticidas y químicos peligrosos

Merece mención aparte la evolución que ha tenido el uso de pesticidas y químicos peligrosos.

Se hace necesario revisar la legislación vigente y, sobre todo, dotar a los organismos encargados del control, de los recursos necesarios para hacer efectiva la ley.

La creciente peligrosidad de los pesticidas y los niveles de contaminación de suelos, agua y productos (sobre todo de consumo interno) exigen rápidas y eficientes medidas al respecto.

4.2.6 Política forestal

Obviamente que muchas de las consideraciones antes enunciadas deben efectivizarse a través de las políticas sub-sectoriales como la forestal.

Reconociendo los incrementos notables en las plantaciones forestales, creemos que una política forestal debe ser mucho más que eso. En este sentido deben establecerse políticas muy claras de preservación, manejo, fomento e investigación de bosques naturales.

Por otra parte, debe enriquecerse la política de reforestación con la dimensión ambiental. Esto debería traducirse en modificar gravámenes y subsidios sobre la base de prioridades ambientales; recuperación de áreas con alta erosión, plantaciones en suelos no agrícolas, impedimentos de reemplazo del bosque natural, etc.