

La política agraria de la Junta Militar: antecedentes y perspectivas

Rubén Miranda S.

Introducción

Más que un trabajo terminado, el presente no es sino un esquema de interpretación de la política agraria de la Junta que ha sido llenado, a medias, con la escasa y a veces contradictoria información disponible.

Aun cuando esperamos que los lineamientos principales del modelo hayan quedado debidamente reflejado, estamos concientes de que hay áreas sustantivas de la política que están apenas insinuadas y que la evolución de su impacto sobre los diversos sectores sociales, no sólo carece de expresión cuantitativa, sino que aun a nivel cualitativo ha podido ser sólo delineada en sus trazos y tendencias más gruesas.

En la primera parte del trabajo hemos creído indispensable hacer una presentación, muy esquemática, de la evolución del sector agropecuario desde la crisis de los 30 hasta el golpe fascista de septiembre del 73. Esta presentación no tiene otro objeto que el de dar un mínimo de perspectivas al análisis de la política de la Junta,

y su parquedad obliga a un cierto esquematismo y, por lo tanto, a una cierta superficialidad. Hay, sin embargo, un extenso número de trabajos a los que puede recurrirse para un análisis teórico, técnico y político de los periodos que abarca la primera parte de este trabajo.¹

La segunda parte está referida al periodo de la Junta Militar y descansa fundamentalmente en el trabajo de Lazo,² que citamos con frecuencia, y respecto al cual no se encontrará aquí sino un reordenamiento temático y una actualización de cifras y tendencias para las que se usaron diversas

¹ Entre otros, podemos citar: Barraclough, S. y Fernández J. A. // Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena. Siglo XXI, Méx. 1974; Goussault // Crise et Reforme des Structures Agraires: Le Cas Chilien et ses applications methodologiques. Tesis de grado en la Universidad de París, diciembre 1972; Centre International d'Etude des Structures Agraires (CIESA) // La Reforme Agricole Chilienne pendant l'Unité Populaire. Montpellier, Francia, 1975; Lehman, D. // Agrarian Reform in Chile 1965-1973 (mimeo), Cambridge, 1975; CIDA // Chile: Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola, Santiago, Chile, 1966.

² Lazo, V. // El Sector Agrícola Chileno bajo la Junta Militar (mimeo), 46 páginas, 1976.

fuentes, en especial el trabajo de Franco Meza.³

Las principales restricciones de esta parte se derivan de la escasez de antecedentes estadísticos con que fue necesario elaborarla, por lo que muchas de las apreciaciones son, nece-

sariamente, conjeturales. Creemos, sin embargo, que las cifras que se vayan obteniendo, confirmarán, en mayor o menor grado, las tendencias generales descritas en el último punto de esta segunda parte.

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES GENERALES DE LA EVOLUCION DEL SECTOR

Para apreciar el carácter profundamente regresivo de la política agraria de la dictadura, resulta indispensable ubicarla, aunque sea de un modo breve y esquemático, en la perspectiva histórica que proporciona la evolución del sector agropecuario en las últimas décadas.

I. *De la crisis de los 30 al gobierno de la democracia cristiana*

1. *Comportamiento del sector*

No parece exagerada la afirmación de que “la crisis de los 30 constituyó la coyuntura histórica generadora del estancamiento agrícola de Chile”,⁴ pues el derrumbe de la demanda externa, que había constituido hasta entonces el motor principal del crecimiento agropecuario, marca el inicio del largo periodo de estancamiento que caracteriza al sector agropecuario y del desarrollo de las contra-

dicciones crecientes entre su evolución y la del complejo urbano industrial. En efecto, mientras el mercado interno para el sector agropecuario no tiene ni la magnitud ni el dinamismo requerido para atenuar los efectos de la crisis del mercado exterior, el sector industrial ve ampliarse significativamente dicho mercado pues se abre para éste la posibilidad de la sustitución de importaciones.

Los procesos que se derivaron de la coyuntura mencionada tuvieron efectos significativos y desarrollaron tendencias sostenidas en la estructura de la economía y en la distribución de la población. Así, mientras en 1929 el sector industrial contribuía con el ocho por ciento del PIB⁵ y el sector agrícola son cerca del 25 por ciento,⁶

³ Franco Meza J. “Agricultura, el difícil año 75” en revista *Mensaje*, No. 274, marzo-abril, 1976, Santiago, Chile, pp. 106-109.

⁴ CIESA, *op. cit.*, p. 17.

⁵ CIESA, *op. cit.*, anexo p. 168.

⁶ *Ibid.*, p. *ibidem*.

en 1960 la situación pasaba a ser a la inversa pues la producción industrial llegó a representar el 25 por ciento del PIB y la agrícola sólo un 12 por ciento. Un acelerado proceso de urbanización acompañaría los cambios mencionados, reduciendo la población rural de algo más del 50 por ciento en 1930, a menos de un tercio en 1960.

Los procesos descritos van acompañados por descensos relativos en los precios agrícolas; por el deterioro en la tasa de ganancia sectorial; por un lento ritmo de capitalización, financiado en su casi totalidad por el Estado y por transferencias de capital hacia otros sectores que, como el industrial, ofrecían beneficios más que generosos.⁷ Todo lo anterior se refleja en la bajísima tasa de crecimiento de la superficie sembrada (siete por ciento en 30 años) que caracteriza al periodo, así como en un crecimiento muy lento de la productividad por hombre y en una oferta crecientemente deficitaria, que obliga a cuadruplicar, entre 1940 y 1963, el peso relativo de las importaciones agropecuarias en el total de bienes importados.⁸

2. Tenencia y estructura social

La situación de tenencia se caracteriza por un alto grado de concentración de la propiedad, pues el nueve por ciento de los propietarios disponían de casi el 20 por ciento de la superficie agrícola, de más del 70 por ciento de la superficie cultivada y del 68 por ciento del capital, ge-

nerando el 61 por ciento de la producción sectorial.⁹

Aunque de emergencia tardía, la gran explotación de tipo capitalista dominaba la estructura social y productiva del agro pues a ella se encontraban ligadas por diversos vínculos, generalmente asimétricos, tanto las empresas familiares como el vasto y satelizado minifundio externo e interno de las haciendas.¹⁰ La estructura social en el periodo que precede a la reforma agraria demócrata-cristiana es aproximadamente la que indica el cuadro 1.

Cerca del 34 por ciento de la población activa estaba constituida por asalariados, si a esto le agregamos aquella parte del inquilinaje que se hallaba en franco proceso de descampesinización y aquella parte de las “empresas” campesinas en avanzado estado de descomposición,¹¹ podemos estimar que la subsistencia de más de la mitad de la fuerza de trabajo del sector dependía fundamentalmente de la venta de su fuerza de trabajo. El grado de desocupación —abierta y disfrazada— superaba, según las estimaciones más conservadoras, el nivel del 25 por ciento de la fuerza de trabajo y la remuneración correspondía aproximadamente a un tercio de la remuneración media del sector industrial.¹²

⁷ CIESA, *op. cit.*, Cap. I.

⁸ *Ibid.*

⁹ CIESA, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰ Scheitman, Alexander, // *Hacienda and Peasant Economy* (mimeo), Oxford, Blihs Thesis.

¹¹ *Ibid.*, pp. 164-168.

¹² CIESA, *op. cit.*, p. 165.

Cuadro 1
ESTRUCTURA SOCIAL DEL AGRO
 (1965)

		%
— grandes propietarios y empresarios capitalistas	41,000	5.7
— pequeños empresarios y minifundistas	332,500	46.7
— empleados y personal administrativo	26,700	3.7
— inquilinos	71,500	10.0
— asalariados permanentes	94,300	13.2
— asalariados temporales	148,500	20.7
Total	711,500	100.0

FUENTE: CIESA, *op. cit.*, tomo II, p. 181.

3. Las contradicciones con el complejo urbano industrial

Las características esbozadas sobre el comportamiento del sector agrícola implicaron el desarrollo de contradicciones crecientes con el sector industrial, derivadas no sólo de la relación: “precios agrícolas salarios industriales distribución intersectorial de la plusvalía”, sino también de las restricciones que al crecimiento industrial le imponía la distribución creciente de divisas hacia la importación de productos agropecuarios y la débil participación del campesinado en el mercado interno. A las restricciones anteriores se agregaba también el desarrollo de presiones sociales crecientes cuyo desencadenamiento podía poner en peligro al conjunto del sistema.¹³

Correspondió al Estado la tarea de morigerar las contradicciones de modo de garantizar la reproducción del sistema, empleando para ello todo un complejo de instrumentos de po-

lítica económica: tributarios, créditos, de subvención, de control de algunos precios y de sostenimiento de otros, etc., así como restricciones (y con frecuencia represión) a la organización del movimiento campesino.

La acumulación de tensiones crecientes por parte del aparato del Estado iba restringiendo cada vez más las posibilidades de ajuste del sistema sin cambios en la estructura del agro, lo que llevó a sectores más o menos amplios de la burguesía urbana a ver en la reforma al sistema de tenencia vigente, el instrumento que permitiría superar los obstáculos que la situación del agro planteaba al desarrollo del complejo urbano industrial y al conjunto de la economía.¹⁴

¹³ *Ibid.*, Cap. I.

¹⁴ Ya en 1962 el gobierno conservador de J. Alessandri dictó una primera ley de reforma agraria (la 15020), llamada por la oposición “de macetero” o reforma “terratendiente”. Esta estaba destinada a cumplir finalmente con las exigencias de la Alianza para el Progreso y no tuvo efectos significativos en materia de redistribución

II. *La reforma agraria
democratocris­tiana:
contradicciones entre
una ideología populista
y una práctica económica
capitalista*

Es en el marco descrito anterior­mente en el que se inserta el proyecto agrario de la DC. Dicho proyecto reflejará tanto en su proceso de ges­tación como, sobre todo, en su aplica­ción, las contradicciones ideológicas que caracterizaron a la DC como parti­do, así como los márgenes de autono­mía relativa de que dispuso el gobier­no para actuar en el sector agrario

dada la hegemonía —a nivel de la so­ciedad global— ejercida por los sec­tores de la burguesía industrial y fi­nanciera, y dado el carácter subordi­nado de la burguesía agraria y de la vieja oligarquía terrateniente.

La demora en promulgar la nueva legislación agraria (ley 16.620) no fue sino el reflejo de conflictos de fondo al interior de la DC entre el sector “eficientista”, centrado en torno a Frei, y los grupos populistas que dominaban en la tecnocracia agraria del partido. Recién a mediados del 67 el gobierno dispondría de un instrumento propio para orientar la reestructuración del agro, empleando, hasta entonces, la ley alessandrista de 1962.

Cuadro 2

EXPROPIACIONES DESDE 1965 AL 30-11-70

Superficie Ha.

	No. de predios	Superficie arable		Superficie total
		riego	secano	
Ley 15020	495	119,279	78,430	1'240,839
Ley 16640	913	171,322	290,075	2'323,714
Total	1,408	290,601	368,505	3'564,553

FUENTE: S. Barraclough, *op. cit.*, p. 71.

La DC negoció su proyecto agrario con la derecha presentándolo como un correctivo necesario para la modernización del capitalismo y lo­gró, en base a diversos compromisos, un acercamiento entre los agriculto­res “progresistas” —a quienes se decidió no afectar— y los dirigentes

de los sectores avanzados del com-

de tierras; sin embargo, constituyó una manera de ganar tiempo frente a presiones internas y externas por modificar la situación del agro y quitar al concepto reforma agraria el carácter de anatema o consigna de la izquierda entre los círculos liberales del país. (Ver Gourault, *op. cit.*, pp. 418 a 440.)

plejo urbano industrial: ¹⁵ “una orientación desarrollista” pasaba a remplazar la inspiración populista de los gestores de la reforma DC.

Las expropiaciones afectaron alrededor del 20 por ciento de la superficie de riego y algo más del 13 por ciento de la cultivada y, a juzgar por las causales de expropiación invocadas, es probable que menos de un 15 por ciento haya correspondido a agricultores “progresistas”,¹⁶ lo que confirma el enfoque de modernización capitalista que orientó la aplica-

ción de la reforma agraria por parte de la DC.

Respecto al origen social de los beneficiarios, éste confirma el predominio de criterios “eficientistas” respecto a criterios de tipo social, pues casi la totalidad de los beneficiarios correspondía al personal permanente de las haciendas y, entre estos, con un sesgo evidente hacia las capas de empleados y personal de vigilancia, excluyendo a los afuerinos e incorporando, marginalmente, a los voluntarios

Cuadro 3

PERSONAL DE LOS FUNDOS Y BENEFICIARIOS DE LA RA

(cifras relativas)

	<i>Fundos</i>	<i>Beneficiarios</i>
Personal de vigilancia y empleados	6.0	20.6
Tractoristas y trabajadores especializados	5.0	17.4
Inquilinos y medieros	32.5	55.0
Voluntarios	36.0	7.0
Afuerinos	12.5	—
Otros	8.0	—

FUENTE: I. Goussault, p. 616.

En cierta medida, la ley de sindicalización campesina de 1967 (ley 16.625), aprobada casi simultáneamente con la de reforma agraria, impulsó la organización de los trabajadores del campo, expresando, en la práctica concreta de gobierno, al sector populista que en casi todos los demás terrenos había sido cercado o subordinado a los sectores procapitalistas del partido. Al amparo de la nueva legislación, los sindicatos rura-

les pasaron de 32 en 1965 a 488 en junio de 1970, y sus miembros, de alrededor de dos mil a más de 140 mil. Cerca de un tercio de estos, afi-

¹⁵ Goussault, *op. cit.*, pp. 481-488.

¹⁶ En efecto, el 45.7 por ciento correspondía a la categoría de propiedades abandonadas o subexplotadas, cerca de un 30 por ciento a propiedades ofrecidas a la Corporación de Reforma Agraria (CORA) por sus propietarios y algo más de un 8 por ciento a propiedades subdivididas por los propietarios con posterioridad a la vigencia de la ley (CORA: *Reforma Agraria 1965-1970*, Santiago, 1970, p. 38).

ados a partidos de izquierda, casi la mitad a la propia DC y, el resto, a organizaciones de inspiración católica.¹⁷ Un desarrollo equivalente a la sindicalización se dio en las manifestaciones de la lucha de clases, pues los pliegos de peticiones pasaron de 62 para el periodo 60-64, a cerca de 1,700 entre el 64 y el 68, y las huelgas, de 97 a más de 2,000 en iguales periodos.¹⁸

Evaluable de un modo sintético el impacto estructural de la política agraria DC, se puede afirmar que ésta incorporó al sector reformado el latifundio tradicional y aceleró la transformación capitalista de las grandes explotaciones, no sólo porque dicho sector no fue afectado por las expropiaciones sino porque, para evitarlas, elevó significativamente tanto la inversión por hectárea como la proporción de tierra de riego bajo cultivo. Por otra parte, su significación para el sector campesino sin tierra o con acceso marginal a ésta, está dado más por la sindicalización (24 por ciento de esta categoría) que por su incorporación a los beneficios de la reforma agraria (5.3 por ciento).

Al término del periodo de gobierno de la DC, la aceleración del desarrollo capitalista de la agricultura se manifestaba en el plano de las organizaciones de clase por el fortalecimiento de una central patronal unificada bajo la dirección de un sector más avanzado y por la diversidad ideológica en la conducción de las organizaciones campesinas que habían experimentado un notable crecimiento cuantitativo.

III. *La acción agraria durante el gobierno de la UP: la ofensiva anticapitalista*

1. *Carácter del proyecto*

Tanto la reforma agraria de la DC como el proyecto agrario de la UP estaban marcados por el carácter urbano industrial de los grupos que dominaban la alianza política gobernante: la burguesía industrial y financiera en el primer caso, y el proletariado en el segundo. Con ello se quiere destacar que aunque en cada caso se tenían presentes los intereses de determinados grupos del agro, “el impulso principal nacía de las necesidades planteadas por el conflicto del sistema capitalista urbano industrial”.¹⁹

Como lo señalara el programa básico de gobierno,²⁰ la UP concebía a la reforma agraria como un proceso complementario y simultáneo a las transformaciones de la estructura socioeconómica del país, orientadas a crear las bases para la construcción del socialismo. Esto implicaba, en primer lugar, la aceleración del proceso expropiatorio con la aplicación más enérgica de la legislación existente (ley 16.640) y, en segundo lugar, la creación de formas de organización de la producción con-

¹⁷ CIESA, *op. cit.*, p. 201.

¹⁸ Barraclough, S., *op. cit.*

¹⁹ CIESA, *op. cit.*, pp. 64-65.

²⁰ *Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular*. Editorial Quimantú. Santiago de Chile, 1970.

gruente con el proyecto de transformación socialista. Lo que suponía evitar que el propio proceso de reforma continuara engendrando nuevas formas de propagación del capitalismo en la agricultura.²¹

La aceleración del proceso expropiatorio y la reducción de las excepciones (viñas, forestales, etc.), el tratamiento más enérgico a los derechos de reserva y la inclusión del capital en el proceso de expropiación, unidos al hecho de que el número de latifundios tradicionales expropiados habían sido reducidos por la reforma agraria DC, daban a la política impulsada por la UP un claro carácter anticapitalista. Este carácter se acentuaba con las medidas adoptadas en el ámbito de la comercialización (aplicación del control estatal y desarrollo de las cooperativas) y por los intentos, más bien frustrados, de cambiar el carácter de las nuevas unidades reformadas respecto a los asentamientos al someter al conjunto del sector reformado a un sistema de planificación o incorporar a todos los trabajadores de las haciendas a los beneficios de la reforma.

2. *Avances y vacíos en la reestructuración del sector*

Por diversas razones la UP se vio forzada a emplear la legislación DC para el desarrollo de su propio proyecto agrario. Aunque este hecho permitió expropiar en corto tiempo el latifundio (definido en términos de la propia ley), terminó por condicionar y deformar los objetivos

que la UP se había fijado en el terreno agrario,²² creando condiciones para el tipo de agitación que alimentó de modo significativo y desde diversos ángulos las crisis que culminarían en el golpe fascista del 73.

A julio de 1972 el gobierno de Allende había incorporado al sector reformado la casi totalidad de los fundos que superaban los 80 HRB²³ y, a septiembre de 1973, se había expropiado más de 4,400 explotaciones, es decir, más del triple de lo realizado por la DC en sus seis años de gobierno, con el agregado de que, a diferencia de lo ocurrido en el periodo anterior, el grueso de las expropiaciones afectaban a la gran empresa capitalista agraria y no, casi exclusivamente, al latifundio tradicional.

Una estimación (necesariamente burda) del significado que alcanza el sector reformado en el periodo anterior al golpe se refleja en los indicadores apuntados en el cuadro 4.

Esto constituía el avance cuantitativo máximo posible dentro de los marcos establecidos por los instrumentos legales vigentes; lo que dejaba en el sector de agricultura capitalista (el ubicado entre 20 y 80 HRB) el control de un volumen algo superior de tierra cultivada (2.24 millones de Ha. arables) y de cerca del 60 por ciento del producto sectorial, mientras, en el otro extremo, más de la mitad de la población activa quedaba al mar-

²¹ CIESA, *op. cit.*, pp. 73-76 y p. 138.

²² *Ibid.*, pp. 160-168.

²³ Barraclough y Fernández, *op. cit.*

Cuadro 4

IMPORTANCIA RELATIVA DEL SECTOR REFORMADO

(septiembre de 1973)

	<i>Sector reformado</i>	<i>Total país</i>	<i>%</i>
Superficie en HRB ^a	886,370	1'905,839	47
Superficie de riego ^b	713,493	1'511,553	47
Secano arable ^b	1'327,199	3'655,562	36
Activos permanentes ^c	100,000	751,000	13
Producción bruta (1972) ^d	2'400,000	6'652,000	36

FUENTE: ^a CIESA, anexos p. 206, basado en datos entregados por CORA después del golpe militar.

^b *Ibid.*, p. 205.

^c *Ibid.*, p. 207.

^d En escudos de 1970. Estimado en parte de una extrapolación de los datos dados por Barraclough, *op. cit.*, y por CIESA, *op. cit.*, 213.

gen de los beneficios del proceso de dotación de tierras a pesar de encontrarse adscrita a unidades minifundiarías.

A lo anterior es necesario agregar que las nuevas unidades creadas (CERAS, Comités Campesinos, etc.) no constituyeron, por regla general, sino una repetición de la fórmula del asentamiento, a pesar de los reiterados esfuerzos por imprimirle otro carácter.

En materia de organización y participación campesina los avances fueron muy significativos, particularmente en materia de sindicalización, pues en abril de 1972 habían más de 253 mil campesinos sindicalizados lo que representó una duplicación de los afiliados al final del periodo DC, periodo que se destaca, precisamente, por un crecimiento sin precedentes en la sindicalización.²⁴ Por otra parte, las organizaciones que respaldaban al gobierno pasaron a tener

un peso preponderante, que supera el 62 por ciento, mientras que aquellas de orientación demócrata cristiana y que se oponían a la política de la UP sólo alcanzaron el 22 por ciento. Cabría agregar, sin embargo, que el respaldo al gobierno estaba fraccionado en dos federaciones y, a veces, en varios sindicatos dentro de una misma comuna con orientaciones partidarias diferentes.

El grado de organización de los pequeños agricultores fue más bien incipiente, pues del total de 350,000 que existían en las distintas formas de asociación, seguramente no hayan cubierto más de un 25 por ciento del sector.

El crecimiento cuantitativo de las organizaciones campesinas no logró, sin embargo, generar un cambio cualitativo en los términos de su participación en las estructuras e institu-

²⁴ *Ibid.*

ciones de gobierno destinadas a definir la política agraria.

Un intento por crear instrumentos más significativos de participación y de poder lo constituyeron los Consejos Campesinos organizados desde el nivel comunal a partir de principios de 1971, sin embargo, a pesar de que llegaron a establecerse en las tres cuartas partes del total de comunas existentes en el país, y que debían tener un rol destacado en el proceso de planificación y de control de la política agraria, sólo excepcionalmente ejercieron sus prerrogativas y trascendieron del nivel formal de su constitución.

3. Contradicción en la coalición de gobierno y la ofensiva patronal

En el seno de la coalición dirigente existían desde el inicio, visiones distintas y contradictorias tanto en relación al diagnóstico sobre la estructura socioeconómica del sector, como sobre los términos de su inserción en el proceso global de transformación y sobre la política de alianza que era necesario impulsar para la ampliación de la base de sustentación del gobierno. Estas diferencias se dieron no sólo entre los partidos marxistas y no marxistas de la coalición, sino, a veces con mayor agudeza, entre los propios partidos marxistas y hasta en el interior de algunos de ellos. El origen de estas diferencias estaba, en definitiva, en concepciones diferentes sobre el carácter del proceso de transición y sobre la etapa de dicho proceso representada por el Go-

bierno Popular. El efecto más importante de estas divergencias fue el de impedir una dirección coherente y unitaria en el agro, el de desperdiciar la potencialidad del aparato institucional del agro como herramienta de transformación, y el de permitir a la burguesía agraria sumar en su ofensiva a vastos sectores que eran objetivamente beneficiarios reales y potenciales de la política agraria de la UP.

A los problemas de conducción política se sumaron, desde la primera mitad de 1972, aquellos generados por los desequilibrios crecientes de la economía que, agudizados por el sabotaje interno y externo, hacen de la especulación y del mercado negro generalizado un marco imposible para la conducción de la política agraria y propicio para el inicio de la ofensiva patronal.

En el frente campesino la persistencia de un sector capitalista significativo (49 por ciento de la superficie arable y casi el 24 por ciento de la población activa) y de una vasta porción de campesinos al margen de los beneficios del reparto, hizo insostenible el marco impuesto por la ley 16.640, agotada de hecho por la aceleración del proceso expropiatorio desarrollado al amparo de sus normas.

En relación al frente patronal señalamos con anterioridad que, ya en el periodo de la DC, su dirección había pasado a ser ocupada por representantes del sector capitalista o "moderno". Este hecho no sólo no se altera sino que se fortalece con la integración, en 1970, del Consorcio

Agrícola del Sur (CAS) formado en 1962, y que agrupaba al sector de agricultores capitalistas de Bío-Bío y Aysén que no se sentían representados por la antigua dirigencia de la SNA. Bajo la dirección de Benjamín Matte la SNA sufriría una profunda reestructuración y un significativo crecimiento, pasando de 300 a 7,000 socios entre el 69 y el 73 e incorporando a su Consejo de Dirección no sólo a todas las organizaciones de agricultores medianos y grandes, sino incluso a sus cooperativas y a los Cole-

gios profesionales de agrónomos y veterinarios. Esta sería la base orgánica desde la que la burguesía agraria, que estuvo a la defensiva hasta el primer semestre del 72, coordinaría sus esfuerzos por sumarse a la ofensiva civil, preparatoria del golpe fascista.

4. *Un balance final*

Al momento del golpe la distribución de la tierra y de la población mostraba el siguiente perfil:

Cuadro 5

TIERRA Y POBLACION ACTIVA POR TIPO DE AGRICULTURA *

(septiembre de 1973)

	<i>Sup. arable</i>	<i>%</i>	<i>Población activa</i>	<i>%</i>
Sector de agricultura campesina	366,000	8.1	473,000	63.1
Sector de agricultura capitalista	2'224,000	49.4	177,000	23.6
Sector reformado	1'915,000	42.5	100,000	13.3
Total	4'505,000	100.0	750,000	100.0

FUENTE: CIESA, *op. cit.*, 207.

* Este no es comparable con el cuadro 1 pues aquí nos referimos a población activa y no a propietarios. Por otra parte, el total de secano arable de este cuadro difiere del secano arable del cuadro 4, porque existen alrededor de 500 mil hectáreas que no pudieron ser asignadas a ningún sector en particular.

Mientras el sector de trabajadores del campo marginados de los beneficios del reparto ejercía una presión creciente a través de huelgas y tomas de predios por cambiar los frenos institucionales, sin una dirección única y enfrentando con frecuencia las

propias orientaciones del gobierno, el frente patronal se fortalecía y se integraba a la ofensiva general, expresando, a nivel del sector agrario, la extrema polarización en que se planteaba el conflicto a nivel nacional.

SEGUNDA PARTE

LA POLITICA AGRARIA DE LA DICTADURA

I. *El modelo agrario*

Más allá de las peculiaridades sectoriales, el modelo agrario de la dictadura se inscribe de un modo coherente en el proyecto económico general denominado “economía social de mercado”, eufemismo empleado por los colaboradores de la Junta para esconder, apenas, lo que en rigor constituye un retorno a la mitología ultraliberal del siglo XVIII, es decir, a la confianza en la eficiencia suprema de un mercado sin controles como mecanismo óptimo de asignación de recursos a escala tanto nacional como internacional.

En una de las definiciones oficiales más recientes sobre política agropecuaria,²⁵ que el propio *Mercurio* calificara editorialmente como “. . . uno de los principales documentos que definen la política del gobierno en la agricultura” . . .²⁶ y que nos permitiremos citar extensamente, el exministro del ramo, general de carabineros Tucapel Vallejos, hizo los siguientes señalamientos sobre el carácter de la política agraria: “. . . “el sector agropecuario no puede ser una excepción en el contexto general y que en él deben aplicarse los mismos criterios generales que al resto de la economía por lo que no cabe considerar subsidiar el crédito agropecuario, sin establecer poderes compradores generalizados por parte del

Estado. . . ni fijaciones de precios indiscriminados. Ello sería volver a un estatismo que fue pernicioso para el desarrollo del país”.²⁷ Otras expresiones de la política oficial fueron, sobre el rol del gobierno y la privatización de las funciones que desempeñaba: “. . . “El Estado debe actuar como poder regulador y dentro de lo posible mediante normas y políticas. . . y no actuando directamente. . . El Estado debe reservarse el derecho de actuar subsidiariamente cuando sea necesario”. “La eliminación de los monopolios estatales de la comercialización de ciertos insumos agropecuarios tales como los fertilizantes debe significar una reducción de los precios de los mismos (sic) . . .” “la licitación de la maquinaria en poder del Estado. . . permitirá un traspaso definitivo de estas actividades al sector privado.”²⁸

Sobre comercio exterior y precios: “La liberación del comercio exterior tiende a que el sector agrícola opere en un sistema abierto y es un complemento fundamental de la política de precios vigentes” . . . “El aprovechamiento de las condiciones y ventajas productivas del país debe ser inducido por el sistema general de precios que debe funcionar conjun-

²⁵ Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), revista *El Campesino*, mayo, 1976, pp. 18-20

²⁶ *Ibid.*, p. 3, *El Mercurio*.

²⁷ *Ibid.*, p. 18.

²⁸ *Ibid.* *Ibidem*.

tamente con un sistema exterior abierto, de este modo los precios de productos como de insumos, guardarán una estrecha relación con los precios internacionales promedios”.²⁹

En lo expresado estarían prácticamente todos los componentes del modelo, habría que agregar solamente los postulados sobre “libertad de trabajo”, es decir, liquidación de los sindicatos como instrumento negociador, y la creación de condiciones que atraigan al sector la inversión extranjera para completar los elementos del engendro.

En el esquema descrito, en que el motor del crecimiento pasa a constituirlo la demanda externa, el descenso brutal del poder adquisitivo de los trabajadores lejos de constituir un problema resulta funcional al modelo, pues, junto con crear una ventaja comparativa —vía baja salarial—, atrae capital al elevar la tasa de explotación —y eventualmente la de ganancia— y deja mayores excedentes exportables al reducir el mercado interno.

Es evidente que la estructura de tenencia de la tierra y la estructura institucional que caracterizaban al sector en el momento del golpe, no constituían precisamente el marco ideal para una política como la descrita. Una precondition del modelo era la liquidación de todos los avances en materia de reforma agraria y de sindicalización campesina... “lo primero fue la tranquilidad que logramos llevar a la agricultura, principalmente con la revisión de las disposiciones que estorbaban su desarro-

llo. Después podemos hablar de la seguridad de la propiedad de la tierra que permite trabajarla con mayor entusiasmo”.³⁰ En otras palabras, el modelo requiere, por cierto, de “seguridad en la tenencia” pero requiere de algo más: es necesario eliminar las trabas que impiden el desarrollo de un activo mercado de tierra para que los... “propietarios puedan adecuar el tamaño de sus predios a su real capacidad empresarial y a las disponibilidades con que cuentan y, por otra parte, permitir el acceso de capitales de otros sectores y del mercado financiero a la agricultura”.³¹

Las medidas adoptadas en materia de tenencia, y que describiremos en el punto siguiente, apuntan en el sentido indicado, desvirtuando, de hecho, las disposiciones de la ley de reforma agraria (16.640) que no ha sido formalmente derogada, a pesar de la presión en tal sentido de los grandes agricultores y de otros dirigentes empresariales... “duele comprobar que la legislación marxista, bandera de engaño del campesinado por varios decenios, aún está vigente, impidiendo, dada su orientación estatal, un efectivo y real desarrollo de la actividad”. La inversión nacional e internacional no se arriesga a los efectos de una legislación expropiatoria que amague sus esfuerzos de produc-

²⁹ *Ibid. Ibidem.*

³⁰ Lazo, *op. cit.*, citando al secretario de Agricultura, general Tucajel Vallejo.

³¹ Hernández Bártolani. “Chile: Balance para un modelo” en *Economía y Desarrollo*, No. 30, Habana, julio-agosto, 1975, p. 93 citando a *El Mercurio* del 14 de junio de 1974.

ción y desarrollo...³² “nosotros pensamos que debe derogarse la legislación sobre limitación de superficie en la propiedad agrícola que es factor negativo para su desarrollo”...³³ “se debe acelerar al máximo las modificaciones a la ley vigente porque es injusto que los propietarios no puedan comercializar la tierra de la que son dueños legítimos”.³⁴

A la luz de todos estos planteamientos de quienes próximos a la Junta alimentaban y orientaban su política en el sector, y de la derogación, de hecho, de la ley de reforma agraria, no resultan claras las razones de su permanencia formal. Raúl Sáenz señalaba: “abstracción hecha del *aspecto político*, es posible que técnica y socialmente sea recomendable dictar una ley poniendo término al proceso de reforma agraria”.³⁵ ¿Cuál es este *aspecto político*? Difícilmente se trata de un problema de imagen internacional, pues la Junta ha mostrado una sorprendente indiferencia en otros casos. ¿Tendrá la reforma agraria una imagen positiva en sectores que la Junta no quiere enajenarse gratuitamente? ¿Querrán mantener en poder del gobierno los elementos de presión contra el abandono o mal cultivo de las grandes propiedades? ¿Se trata simplemente de una práctica legislativa semejante a otras en que se van derogando leyes y preceptos constitucionales por la vía de decretos? o ¿se trata, simplemente de disponer de una ley para invocar su violación como pretexto de restitución de los fundos expropiados y dar así un barniz de

legitimidad a la política de liquidación de la reforma agraria? No tenemos aún una respuesta clara al origen de esta aparente contradicción, aunque la última de las razones parece la más posible; en todo caso, su derogación no parece pretender —como lo presentan los decretos y medidas a que haremos referencia más adelante— restringir los procesos de acumulación y subdivisión territorial, ni coartar lo que el mismo *Mercurio* llama la “vigencia *práctica* del derecho de propiedad”.³⁶ El propio exministro T. Vallejos señalaba como indicador del *mejoramiento* sectorial de la activación del mercado de tierras: “(el mejoramiento del sector) lo confirman los valores que están alcanzando los predios agrícolas en sus operaciones de compraventa”.³⁷

En síntesis, los elementos del modelo serían:

- i. Reconstitución del mercado de tierras sin límites *prácticos* a la contratación y subdivisión.
- ii. Libertad de precios (con algunas excepciones); eliminación de trabas al comercio exterior agropecuario (con algunas excepciones); re-

³² SNA, revista *El Campesino*, No. 7, julio, 1976, página editorial, p. 9.

³³ SNA, *El Campesino*, mayo de 1976, página 11.

³⁴ Lazo, *op. cit.*, página 10, citando declaraciones de julio de 1974 del presidente de la Confederación de Empleados Agrícolas, señor Domingo Durán.

³⁵ Hernández, Bartolomé, *op. cit.*, p. 93, reproduciendo declaraciones hechas a la revista *Qué Pasa*, No. 194.

³⁶ *Ibid. Ibidem.*

³⁷ SNA, *El Campesino*, mayo, 1976, p. 14.

ducción al máximo de poderes compradores y de subvenciones.

iii. Reducción, consecuente con el concepto de subsidiariedad del Estado, del aparato burocrático institucional del gobierno y de la intervención directa de éste en la actividad del sector.

iv. Como contraparte del aspecto anterior, privatización de casi todas las actividades de producción y de compraventa de insumos, productos o maquinaria por parte de instituciones de gobierno.

v. Restricciones a la actividad sindical a modo de impedir las negociaciones salariales dejando la determinación y fijación de estos al libre juego o regateo entre trabajadores y empleadores a nivel individual, con serios efectos sobre el nivel de salarios reales en un marco de aguda desocupación y de inflación acelerada.³⁸

II. *Las principales medidas adoptadas*

El modelo descrito se expresa en el conjunto de medidas adoptadas por la dictadura y que para fines analíticos podemos separar entre aquellas que tienen que ver con la estructura de tenencia y aquellas que afectan la regulación y funcionamiento del sector.

1. *Política de tenencia: liquidación de la reforma agraria*

1.1 *Restitución del latifundio*

El proceso de devolución de los latifundios expropiados al amparo de

la ley 16.640, particularmente en el periodo de Allende, el dictado de nuevas normas sobre arrendamiento, mediería, subdivisión y compraventa de predios agrícolas; la dotación de tierras en unidades familiares de propiedad privada, etc., forman, en conjunto, los instrumentos destinados a alterar de manera acelerada y profunda la estructura de tenencia vigente en el momento del golpe fascista.

En materia de devolución de tierras, el mecanismo empleado formalmente fue la “revisión de procedimientos expropiatorios”, para lo que se crearon a nivel provincial tribunales de conciliación agrícola cuya *objetividad* la reflejan las declaraciones del jefe del tribunal de Cautín quien solicitara: “la colaboración de los afectados, aquellos a quienes les tomaron su predio, deben colaborar con la Junta”. Las causales de devolución fueron múltiples, llegando incluso a entregar a sus antiguos dueños fundos en que la causal de expropiación invocada había sido la mala explotación si el predio reformado “no mostraba” haber superado dicha condición.³⁹

Entre las modificaciones efectuadas a la ley 16.640 están aquellas que redefinen la inexpropiabilidad y que establecen que “los predios rústicos

³⁸ El salario mínimo rural, que podría aparecer como una restricción a la baja en los salarios, no es tal, no sólo porque su nivel es, en rigor, de infrasubsistencia sino, además, porque la violación a esta disposición, aun en periodo de auge del movimiento sindical, suele ser bastante frecuente.

³⁹ Lazo, *op. cit.*

de una cabida igual o inferior a 40 HRB no serán expropiados para los fines de la Reforma Agraria” (Art. 15 a). “Los predios rústicos de una cabida de entre 40 y 80 HRB no serán expropiados para los fines de la reforma agraria si son objeto de *algún grado de explotación económica* en actividades tales como cultivos agrícolas, empastadas, crianza de ganado, cuidado y conservación de bosques naturales o artificiales u otras de análoga satisfacción económica” (Art. 15 b) (El subrayado es nuestro).

Más allá de la ambigüedad del artículo 15 b y de que no se haya expropiado ni un solo predio desde el golpe, no deja de sorprender, como dijimos en páginas anteriores, que contra la oposición de la SNA se hayan mantenido cláusulas que avalan la expropiación y que por lo tanto limitan, en teoría por lo menos, el sacrosanto derecho de propiedad.

En noviembre de 1974 la Junta dicta otro decreto que afecta al sistema de tenencia: “Cualquier propietario de predio rústico podrá dividirlo en parcelas iguales o superiores a 20 HRB, pero siempre que sean destinadas a fines agrícolas o ganaderos y que constituyan una unidad agrícola o familiar, salvo que se trate de terrenos forestales, arbolados o de aptitudes exclusivamente forestales”. Con esta medida no se hacía sino satisfacer las demandas reiteradas por los dirigentes de las grandes empresas agrícolas.⁴⁰

En abril de 1975, a través del decreto 933, se deroga el artículo 7 de

la ley 16.640 que establecía el arrendamiento y la mediería como causas de expropiación; también se derogan los plazos legales (de 10 años) para los contratos de arrendamiento que estaban destinados a evitar el uso destructivo de los recursos y la no capitalización que caracterizara los contratos de arrendamiento de periodos cortos. En el decreto de la Junta se elimina prácticamente toda restricción al arrendamiento y a la mediería, incluso las relativas a superficie, pues se permite que ésta alcance hasta 320 Ha. de riego básico sin consulta alguna y, si se pretende ampliar dicha superficie, basta una consulta a la SAG que, de no responder en 60 días, “autorizaría a las partes a celebrar el contrato”.⁴¹

1.2 Creación de las Unidades Agrícolas Familiares

En los predios no devueltos la Junta se ha propuesto crear las llamadas Unidades Agrícolas Familiares (UAF), que serían propiedades plenas (por lo tanto, enajenables) de 7.5 HRB y que se supone deberán ser explotadas personalmente por el productor y su familia: “gran parte del proceso de aumentar la producción reside en quien cultiva la tierra y son numerosos los nuevos empresarios que se formarán con la entrega de títulos de CORA”.

“El criterio para la distribución

⁴⁰ Lazo, *op. cit.*

⁴¹ Declaraciones de Tucapel Vallejo SNA/El Campesino, mayo, 1976, p. 16.

de los predios comprenderá un estudio técnico de superficie, calidad de suelo, ubicación, topografía, posibilidades de explotación, etc.”⁴² es decir, no pareciera haber tanta prisa por constituir las UAF como la que se da en el proceso de restituir los fundos expropiados a los antiguos latifundistas. Si a la lentitud en la asignación agregamos la parquedad de los recursos complementarios (crédito, asistencia técnica, etc.) con que se acompaña la entrega, y la decisión de que dichos recursos no tengan un contenido de subsidio que vaya más allá de los dos primeros años, no es difícil imaginar el destino de las UAF en el marco de una estructura de competencia desigual.

En los asentamientos que aún no han sido devueltos o distribuidos en UAF la Junta ha colocado administradores “de su confianza”, reclutados entre los ex dueños de hacienda (y remunerados con los excedentes generados por los predios) o entre personas allegadas a estos que no tienen otra función que ir preparando el terreno para una eventual parcelación e ir depurando, de paso, a los asentamientos de los elementos menos obsecuentes.⁴³ En todo caso la decisión de liquidar aceleradamente estas sociedades ya está tomada: “en agosto de este año, y con el objeto de acelerar la liquidación de las sociedades de reforma agraria (SARA)”⁴⁴ se ha llamado a cerca de 140 firmas de contratistas privados para que procedan en tal sentido, ya que la CORA tiene limitada disponibilidad de personal estable.⁴⁵

2. Políticas de regulación del funcionamiento del sector

2.1 Reorganización institucional y privatización acelerada

La política de reorganización institucional ha sido tan drástica como la tenencia, pues junto al despido masivo⁴⁶ y la *jibarización* de muchas instituciones, se ha planteado la liquidación de todas las empresas agroindustriales y de comercialización interna y externa. Por otra parte, aquellas que aún se mantienen en el sector estatal (como ECA e IANSA por ejemplo) han ido asimilando crecientemente sus políticas a las de cualquier empresa privada.⁴⁷ Dentro de esta tendencia, como lo hiciéramos notar en páginas anteriores, se ubican la venta de fertilizantes y de otros insumos críticos para la agricultura, así como la venta de empresas de servicios de maquinaria y equipo a aquella parte del sector privado que, por el grado de concentración que la caracteriza, está en condiciones de asumir, en términos oligopólicos, las funciones que antes eran de dominio estatal.

⁴² Lazo, *op. cit.*

⁴³ Lazo, *op. cit.*

⁴⁴ Sociedades formadas entre la CORA y los asentamientos.

⁴⁵ *El Mercurio*, suplemento agrario, agosto de 1976.

⁴⁶ Alrededor de 6,000 funcionarios fueron despedidos, en particular de CORA e INDAP que eran las instituciones más ligadas a la acción entre los campesinos de menores recursos.

⁴⁷ Revista *Mensaje*, Vol. XXIV, No. 237, marzo-abril, 1975, p. 92.

2.2 *Tributación*

Respecto a la política tributaria y a las políticas de corto plazo, agregaremos sólo unos breves comentarios.

Política tributaria. En materia de tributación se han planteado fundamentalmente dos tipos de impuesto, uno de tipo directo que grava la renta presunta (IRP), que está diseñado en base a la capacidad potencial del uso del suelo y tiene carácter progresivo, y otro, indirecto, que es el impuesto general (a todos los sectores) que grava el valor agregado (IVA). A ellos se agregan otros tributos específicos que tienen incidencia secundaria.⁴⁸

El más controvertido ha sido el IVA respecto a cuyas modalidades de aplicación la SNA ha planteado múltiples reparos tanto en general como a su aplicación a la producción de determinadas líneas (semillas certificadas p. ej.).⁴⁹

No deja de parecer contradictorio que la Junta haya optado por un impuesto progresivo a la renta presunta, sin embargo, si consideramos, por un lado, que este tipo de tributo está muy en línea con los reguladores indirectos que tanto gustan a la Escuela de Chicago,⁵⁰ y por otro, que al igual que en la industria la Junta está interesada en imponer una especie de ley de la selva en materia económica en el sentido de inducir a que sobreviva el más fuerte, concluiremos que la contradicción es más aparente que real. Además, cabe preguntarse si las tasas reales y el grado de progresividad serán real-

mente significativos. Se carece, desgraciadamente, de los antecedentes necesarios para evaluar estos aspectos y emitir un juicio más fundado sobre hacia dónde apunta la tributación establecida. Conviene destacar, sin embargo, que la SNA ha propuesto que dicho impuesto se aplique optativamente sobre capacidad de uso o sobre presentación de la contabilidad correspondiente.

2.3 *Crédito*

La política crediticia del sector está subordinada a la política monetaria general: restrictiva y antinflacionaria, y está concebida como para eliminar los elementos de subsidio que siempre han caracterizado el crédito agrícola: “el crédito tradicionalmente subsidiado ha producido no sólo graves distorsiones en la asignación de los ahorros sino que ha servido de pretexto para fijar al sector precios anormalmente bajos y restricciones de comercio exterior”. . . “sólo se exceptuará (de la eliminación de subsidios) a los sectores de extrema pobreza rural y a los nuevos asignatarios que tendrán por dos años el aval del Estado”.⁵¹ En rigor, ni los volúmenes, ni las condiciones de crédito se compadecen con la última parte de esta definición minis-

⁴⁸ Tucapel Vallejo en declaraciones recogidas por *El Campesino*, SNA, mayo, 1976, p. 16.

⁴⁹ *El Campesino*, mayo, 1976, pp. 14-16.

⁵⁰ Harberger ha señalado en más de una ocasión que una tributación de este tipo es un mecanismo más eficiente de la reforma agraria en materia de elevar la producción y la productividad.

⁵¹ *El Campesino*, mayo, 1976, p. 17.

terial. Por el contrario, la falta de créditos y/o las condiciones inaccesibles de estos para pequeños productores y minifundistas se constituirán, sin duda, en otro factor más que coadyuvará al inevitable proceso de polarización de la estructura agraria.

Según los secretarios de Economía y Hacienda: “la posibilidad de adecuar el tamaño de los predios agrícolas a la capacidad económica de sus dueños y buscar financiamiento a través de la venta de una parte de su propiedad, significará un paso importante en la solución del crédito agrícola”; según *El Mercurio*: “el financiamiento, especialmente el dedicado a inversiones debe provenir del mercado financiero, créditos bancarios de mediano y largo plazo, venta de activos y otras fuentes, ya que no es posible esperar que todo el crédito agrícola provenga del sistema bancario, pues ello impediría absolutamente concretar cualquier plan de control del proceso inflacionario”.⁵²

2.4 Política de precios

Señalamos al inicio que la política de precios se inscribía, salvo contadas excepciones, en la política general de libertad de precios. El ministro de Economía señalaría al respecto: “El gobierno, en general, favorece y favorecerá la libertad de precios, y en ciertos mercados en que la producción se vea dificultada intervendrá en la forma más indirecta posible. Algunas de estas formas indirectas son a través de los mercados compradores en los cuales el gobier-

no, a través de ECA, opera con un precio mínimo de sustentación que debiera estar por debajo del precio internacional de importación del producto y fijar un precio de venta, inferior a este mínimo, que debiera estar por encima del de importación”.⁵³

Los alcances más específicos de la política de precios aparecen reunidos por Lazo a partir de definiciones formuladas por el general Mendoza a fines de 1974. Citamos los más relevantes:

“El sistema y nivel de precios agropecuarios guardará estrecha relación con los precios promedio internacionales de largo plazo, ambos (sistema y nivel) serán determinados libremente en el mercado sin interferencias monopólicas.

”Para asegurar rentabilidad en la agricultura habrá precios garantizados a través de un poder de compra ilimitado para trigo, maíz y remolacha. Este poder de compra operará sólo en el caso que el precio interno de esos productos, por falta de producción adecuada, supere en cierta proporción los precios internacionales.

”La ECA tendrá un margen de utilidad, sobre el precio de compra, que fluctuará entre el 10 y el 20 por ciento.

”Las peticiones de los productores de huevos, aves, tomates, hortalizas, cerdos y de otros productos en el sentido de que el Estado les abra poderes compradores han sido rechazadas por ser una línea incompatible

⁵² Lazo, *op. cit.*

⁵³ *El Campesino*, mayo, 1976, p. 19.

con la política económica de la Junta.

”Los insumos agrícolas también se transarán al nivel de los precios internacionales y habrá libertad de comercio exterior de abonos, pesticidas, maquinaria y semillas.

”Garantía de precios a la leche y libertad de precios a la carne de vacuno. Para cerdos y aves libertad de exportación, para que sus precios lleguen al nivel de los precios internacionales”.⁵⁴

Parece necesario destacar que aquellos productos generados en mayor proporción por el sector de pequeños y medianos agricultores, son precisamente los que el gobierno se resiste a sostener con poderes de compra pues ello sería *incompatible* con la política de la Junta.

En relación al trigo y la remolacha se establecieron, posteriormente, precios con reajustabilidad diaria en función de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Por si alguna duda cupiera sobre quiénes fueron los principales beneficiarios de las medidas, baste citar a uno de los líderes connotados de la burguesía, Domingo Durán: “El hecho de que dentro de la fijación del nuevo precio se haya establecido por primera vez en Chile el reajuste diario del precio del cereal nos parece una conquista extraordinaria que le agradecemos a los gobernantes”.⁵⁵

2.5 *Asistencia técnica*

La asistencia técnica ha sufrido una *jibarización* proporcional a la del resto del aparato estatal, con el

agravante de que muchos de los elementos que son parte integrante de los procesos de innovación y de mejoramiento tecnológico han sido integrados a organismos del sector privado (insumos y maquinaria). En este contexto, el recién creado Instituto de Desarrollo Rural encargado de la “erradicación de la extrema pobreza rural”⁵⁶ no parece que vaya a disponer ni del personal ni de los recursos que exigiría tan piadoso objetivo.

III. *Los resultados de la política*

Hasta aquí nos hemos centrado en una descripción general del modelo y de las medidas de política que de él se derivaron; en esta parte nos proponemos evaluar sus resultados, con el escaso e impreciso material disponible, considerando lo ocurrido en aspectos relativos a la estructura de tenencia, a la organización sindical y al funcionamiento de la economía sectorial.

1. *Magnitud de la restitución latifundiaria*

Las cifras sobre el número y superficie de los fundos total o parcialmente restituidos a sus antiguos dueños no son claras. En declaraciones hechas en octubre de 1973 por el entonces ministro del ramo, general Crespo, se hablaba de la existencia de 3,500 predios en situación irre-

⁵⁴ Lazo, *op. cit.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

gular, sin especificarse si se refería a aquellos oficialmente expropiados por la CORA (hasta septiembre de 1973) o incluía a aquellos ocupados por campesinos. El subsecretario Gazmuri señalaba, por su parte, que a septiembre de 1974 se habrían recibido 3,200 solicitudes de restitución por “atropellos en el proceso expropiatorio”. Estas cifras equivalen al 60 y 55 por ciento, respectivamente, del total de expropiaciones, o, si se quiere, al 80 y 73 por ciento de aquellas efectuadas durante el periodo de la Unidad Popular.

En el informe de marzo de 1976 el exministro general Vallejos señalaba que “hasta fines de 1975 se han regularizado un total de 3,369 predios que abarcan una superficie de 205,101 HRB”,⁵⁷ de estos, 2,043 predios serían restituciones parciales y 1,326 serían revocaciones de acuerdos, es decir, devoluciones totales. Aparentemente, “sólo faltan por considerar 190 casos”, por lo que el proceso de restitución estaría en vías de culminar dejando al sector “reformado” con algo más de 4,000 predios, de los cuales sólo la mitad conservaría su dotación original. El significado de estas medidas, en términos de valor relativo al total de expropiaciones realizadas en los periodos DC y UP, será de consideración:

	%
Predios afectados	58
Predios devueltos íntegramente	23
Predios restituidos parcialmente	35
Superficie afectada por restituciones (HRB)	23

2. Alcances de la creación de UAF

Como se indicara anteriormente, la Junta se ha propuesto subdividir la totalidad de los predios que quedaron en lo que se ha dado en llamar Unidades Agrícolas Familiares. Las metas planteadas originalmente eran de 60 a 80 mil unidades de este tipo en tres años, lo que, dada la superficie de dotación establecida (7.5 a 8 HRB), implicaría agotar prácticamente la superficie no restituída (680 mil HRB) en estos asignatarios potenciales.⁵⁸

Si consideramos que el número de familias beneficiarias del proceso de reforma agraria pregolpe corresponde a una cifra que está entre las dos cuotas mencionadas,⁵⁹ la intención sería —aunque no aparezca explicitado en estos términos— la de transformar a todos los jefes de familia que viven en las unidades reformadas en propietarios de pequeñas unidades familiares, en las que la dotación de tierras por activo se reduciría de alrededor de 8.2 (que era la relación HRB/activo permanente, en las unidades reformadas) a 6.8 de las nuevas “empresas” familiares.

Mientras los objetivos en materia de restitución de fundos a los antiguos propietarios se cumplían en los plazos fijados —en mayo de 1976 la tarea estaba prácticamente termina-

⁵⁷ Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*, Vol. XLIX, No. 579, mayo, 1976, p. 721.

⁵⁸ Lazo, *op. cit.*

⁵⁹ Más cerca seguramente de 60 que de 80 mil, pero no parecen haber cifras precisas al respecto.

da—, los programas de creación de UAF se desarrollaban muy por debajo de las metas fijadas en los planes, esto no sólo porque el proceso técnico de asignación era relativamente complejo y el personal para abordarlo muy reducido, sino, además, porque se trataba, sin duda, de excluir de la asignación a quienes pudieran interferir con la formación de una dócil clientela política de la Junta al calor del proceso de entrega de títulos.

La meta original de 20,000 dotaciones por año como promedio mínimo, fue modificada, planteándose 14,000 para 1974,⁶⁰ meta que a su vez resultó absolutamente inalcanzable y volvió a ser revisada. Esta vez, con cierta modestia, se plantearon “llegar a cerca de 15,000 asignaciones en 1975”.⁶¹ El ritmo de asignación, según diversas fuentes, habría sido:

	UAF
A septiembre de 1974	2,300 ^a
A octubre de 1974	3,862 ^b
A diciembre de 1974	4,400 ^c
A mayo de 1976	19,900 ^d

FUENTE: ^a A. Pinochet, mensaje del 11-9-74 citado por Lazo, *op. cit.*, p. 11.
^b ODEPA, citado por Lazo, *op. cit.*, p. 11.
^c Tucapel Vallejos, ministro de Agricultura en entrevista de prensa 3-1-75, en Lazo, *op. cit.*, p. 11.
^d Banco Central. Boletín mensual. Vol. XLIX, No. 579, mayo 1976, pág. 721.

Según el exministro general Vallejos: “Esta es una de las realizaciones más notables y debe ser motivo de orgullo para todos los chilenos”.⁶²

La intención explícita parece ser la de finiquitar en 1977 todo el proceso de asignación,⁶³ para lo cual se ha llamado a contratistas pues el reducido personal de CORA no estaría en condiciones de asumir esta tarea... “la corporación de la reforma agraria dio comienzo a un programa intensivo de liquidación de SARA (Sociedad Agrícola de Reforma Agraria)... Con tal objeto, debido a la limitada disponibilidad de personal estable, la CORA abrió un registro de contratistas privados que se encargarán de las liquidaciones y en el cual se han inscrito ya un total de 140 firmas. De acuerdo a sus respectivos recursos cada firma liquidará entre 10 y 50 SARAS”.⁶⁴

El tamaño medio de las unidades creadas hasta ahora es de algo más de 10 HRB que, de sostenerse, elevaría a un máximo de 60 mil las unidades que sería posible dotar con las tierras reformadas y aún no devueltas.

3. Alcances de la privatización

En esta parte hacemos sólo mención de algunos hechos indicativos de una política generalizada cuyos alcances cuantitativos no estamos en condiciones de precisar por falta de información.

El ritmo al cual se liquidan las

⁶⁰ Ver nota No. 40.

⁶¹ Lazo, *op. cit.*

⁶² Revista *Mensaje*, mayo, 1976, p. 16.

⁶³ *El Mercurio*, martes 3 de agosto de 1976, p. 13.

⁶⁴ Banco Central, *op. cit.*, p. 721.

empresas (o funciones) del sector público en el agro, parece depender más de la existencia de compradores interesados que de un programa predeterminado que jerarquice o gradúe la transición hacia la “subsidiariedad”.⁶⁵ Los antecedentes disponibles son muy escasos para permitir una visión cuantitativa aceptable, sin embargo, estos revelan la intención de liquidar prácticamente:

a) Toda la agroindustria estatal con excepción de IANSA que, por lo menos hasta ahora, ha resistido el embate de CRAV para apoderarse de sus plantas más rentables.⁶⁶ Hasta abril de 1975 —es decir, transcurrida la primera mitad del gobierno militar— se habrían liquidado 24 empresas agroindustriales, productoras de pisco, conservas de fruta, leche, aves, carnes, etc., contribuyendo, en algunos casos —como en el de aves, por ejemplo— a consolidar importantes estructuras monopólicas.

b) La comercialización de productos y de insumos agropecuarios (abonos, pesticidas, etc.) incluida SO-CORA, la empresa que exportaba la producción de los asentamientos y de las organizaciones de pequeños campesinos que pasó a manos de una de las más poderosas cooperativas de grandes agricultores, y VINEX, que pasó a manos de las grandes empresas productoras de licores.

c) Toda la importación y las empresas de servicio de maquinaria agrícola han sido también entregadas al sector privado, liquidando no sólo la maquinaria en poder de los servicios agrícolas del Estado sino,

incluso, la que comprendía a las unidades formadas en sociedad con la CORA.

d) La producción de semilla ha quedado también entregada exclusivamente al sector privado.

e) Parte del financiamiento sectorial ha pasado también al sector privado por la vía de estimular la compra de bancos estatizados por cooperativas de grandes agricultores (caso Banco OHiggins),⁶⁷ para el control directo de las fuentes de fondos a los sectores más concentrados.

En general, cooperativas formadas por la gran burguesía agraria son las que se han ido haciendo cargo, progresivamente, de las empresas agroindustriales y de las funciones de promoción que habían estado tradicionalmente en manos del Estado (insumos modernos, maquinaria, etc.) con lo que se coadyuva al proceso de satelización de la agricultura mediana, pequeña y minifundiaria.

4. *La liquidación del movimiento sindical (magnitud)*

En la parte introductoria del trabajo se enfatizó el gran dinamismo que caracterizara al movimiento sindical en el decenio anterior al golpe fascista, distinguiendo una primera etapa en que, bajo la DC, éste pasara de 2,000 a 140 mil afiliados y, un

⁶⁵ Ver al respecto las declaraciones de R. Sahli expresidente de SOFOFA, citadas por Lazo, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁶ Lazo, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁷ Revista *Ercilla*, No. 2104, 20 de noviembre de 1975, p. 19.

Cuadro 6

**SITUACION COMPARATIVA DEL MOVIMIENTO SINDICAL ENTRE
MAYO DE 1973 Y DICIEMBRE DE 1975**

<i>Confederaciones</i>	<i>Nivel</i>	<i>SITUACION</i>		<i>OBSERVACIONES</i>
		<i>Pregolpe</i>	<i>Postgolpe</i>	
RANQUIL (PC-PS)	Federaciones	24	?	Locales allanados; documentos, muebles, vehículos incautados, clausuradas sus escuelas sindicales. Casi todos sus sindicatos y federaciones han dejado de funcionar; una de 23 federaciones logró restitución de sus locales. Sólo dos federaciones han sido formalmente disueltas pero el resto, según OIT, no funciona de hecho. La federación y la confederación no han recibido los fondos que la ley les otorga (16.625), 25 dirigentes detenidos, 13 de ellos siguen en la cárcel, cuatro han desaparecido y uno ha sido asesinado.
	Sindicatos	301	?	
	Socios	100,591	?	
UNIDAD OBRERO CAMPESENA (MAPU)	Federaciones	9	?	Situación semejante a Ranquil en lo que a sus bienes y locales se refiere. La mayoría de sus federaciones comunales y sindicatos provinciales han dejado de funcionar. Tampoco reciben los fondos previstos por la ley. 40 dirigentes han sido detenidos y siguen en la cárcel, 13 miembros han sido fusilados y uno se había "suicidado".
	Sindicatos	91	?	
	Socios	32,552	?	
TRIUNFO CAMPESENO (DC)	Federaciones	17	23	Consiguió mantener el financiamiento, su dirigente Zenteno tuvo una actitud colaboracionista, a pesar de lo cual los proyectos sindicales encabezados por esta federación fracasaron. Zenteno ha formado parte de delegaciones enviadas por la Junta a reuniones internacionales de sindicatos.
	Sindicatos	134	173	
	Socios	44,901	62,802	
PROVINCIAS AGRARIAS UNIDAS (derecha)	Federaciones	3	3	Organización pro Junta, formada por la SNA, postula un "sindicalismo de colaboración y no de lucha" según un acuerdo de su federación de junio de 1974.
	Sindicatos	7	11	
	Socios	1,219	1,788	
LIBERTAD (DC)	Federaciones	14	14	Mantiene financiamiento, actitud de semirespaldo a la Junta que ha enviado a sus dirigentes de esta confederación a las reuniones de la OIT.
	Sindicatos	87	95	
	Socios	34,715	43,806	
				<i>Variaciones</i>
	Federaciones	67	40	— 40 por ciento
	Sindicatos	620	179	— 55 por ciento
	Socios	213,178	108,396	— 49 por ciento

FUENTE: En base a información contenida en el documento de A. Catalán op. cit., p. I-IX. Barraclough y otros.

segundo impulso, en el periodo de la UP, que lleva a 280 mil afiliados en las organizaciones campesinas según el último mensaje del presidente Allende al Congreso en mayo de 1973. Aunque no se dispone de cifras confiables, antecedentes indirectos señalan que a fines de 1975 existían alrededor de 120 mil personas sindicalizadas, es decir, se había reducido en 57 por ciento el número de campesinos afiliados a las diversas confederaciones. El cuadro anterior nos resume la situación del movimiento sindical a finales de 1975.⁶⁸

A la situación que describe este cuadro habría que agregar la constitución, con posterioridad al golpe, de 14 sindicatos impulsados por quienes se empeñan en dar a la Junta una clientela política propia y organizada.

Todo lo anterior sólo indica la reducción cuantitativa del movimiento sindical, sin embargo, el nuevo código del trabajo y el alto nivel de represión que han caracterizado estos tres años hacen que cualquier acción sindical que se aparte de los estrechísimos marcos fijados por la Junta, esté condenada, en el mejor de los casos, a la frustración, si es que no a la cárcel o a la ejecución, por manos "anónimas", de sus promotores.

5. *Evolución de la producción y de la productividad*

En periodos cortos, los factores climáticos son determinantes fundamentales de los resultados de la pro-

ducción de cada ciclo agrícola, por lo que el volumen de producción alcanzado en los distintos rubros no constituye un indicador adecuado del éxito o fracaso de una determinada política, aun cuando su único objetivo haya sido el incremento de la producción. A esta razón de tipo general, que obliga a mirar con cautela las evoluciones basadas en los volúmenes de producción alcanzados en plazos cortos, se agrega, en el caso de Chile, los efectos que la intensidad de los procesos políticos de los últimos seis años han tenido sobre la actividad sectorial,⁶⁹ así como el hecho de que el sector ha sido objeto de profundos cambios estructurales (reforma y contrarreforma agraria). A pesar de ello, la Junta ha pretendido vender la idea de que su gestión en el sector ha significado "una tasa de crecimiento superior a la tasa de crecimiento histórico del sector siendo uno de los logros más importantes que se pueden abonar en el campo económico".⁷⁰ Parece indispensable, por lo tanto, ver si esta afirmación tiene algún fundamento antes de buscar indicadores más apropiados para evaluar la gestión de la dictadura.

La precisión, o por lo menos la

⁶⁸ Los totales del cuadro no coinciden con la cifra dada en esta parte pues no recogen las organizaciones (cooperativas y otras) de pequeños campesinos y minifundistas.

⁶⁹ El paro de octubre de 1972, por ejemplo, tuvo efectos decisivos en los resultados de la producción del año agrícola 1972-1973.

⁷⁰ "Declaraciones de Gazumi" citadas por Meza E, revista *Mensaje*, No. 247, mayo-abril/1976, p. 106.



consistencia en el manejo de las cifras, no parece constituir una exigencia para los distintos voceros de la Junta. Así, en el caso del trigo,

por ejemplo (que ocupa más del 50 por ciento de la superficie con cultivos anuales) se dieron los siguientes antecedentes:

Cuadro 7

CIFRAS DIVERSAS SOBRE LA PRODUCCION DE TRIGO

1974

<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Monto</i>
ODEPA ^a	abril de 1974	1'122,022 toneladas
INE ^b	diciembre de 1974	939,000 toneladas
Subsecretaría de Agricultura R. Gazumi ^c	enero de 1975	733,824 toneladas
Serv. Sec. Agrop. R. Gazumi	febrero de 1975	690,000 toneladas

FUENTE: ^a, ^b, ^c, citado por Franco Meza. Agricultura: el difícil año 75, Revista *Mensaje*, No. 247, marzo-abril 1976, pág. 105-110.

Esto no debiera sorprendernos. Después de haber manifestado de modo tan burdo estadísticas básicas como el índice de precios y las cifras sobre ocupación, es difícil pedir que se esfuercen por buscar precisión en otros campos.

Para evaluar críticamente las cifras dadas por la Junta nos remitiremos a presentar una síntesis de las conclusiones presentadas por la revista *Mensaje* en su edición de marzo-abril de 1976.⁷¹

Año Agrícola 73-74

El artículo destaca, en primer lugar, la recuperación de la producción en el año agrícola 73-74 respecto al año anterior, que, no debe olvidarse, fue un año en que la superficie cultivada alcanzó el más bajo valor de los últimos 30 años

como producto del sabotaje y de los paros que afectaron, sobre todo, las siembras de primavera (alrededor del 50 por ciento del total anual).

La magnitud de la recuperación no es, sin embargo, muy precisa, pero las estimaciones varían entre un 23.5 por ciento de crecimiento anunciado por ODEPA en abril de 1974, y una revisión posterior hecha por el mismo organismo que llevaría la cifra a un 8 por ciento, mientras el Departamento de Economía de la Universidad de Chile habla de un 15 por ciento. El origen de estas discrepancias está, precisamente, en la diversidad de indicadores dados por las diversas agencias y ejemplificados con los antecedentes que aparecen reflejados en el cuadro anterior.

⁷¹ Las citas que siguen corresponden al artículo de Meza, *op. cit.*, pp. 105-110.

Año Agrícola 74-75

Para 1975, —año agrícola 74-75— el subsecretario Gazmuri informaba en la revista *Qué Pasa*, de junio de ese año, que el crecimiento de la producción agrícola había sido de un 7.75 por ciento respecto al año anterior; según *Mensaje*: “Esta cifra no merece comentarios ya que no tiene nada que ver con el análisis de la realidad. Ella no es otra cosa que la meta de crecimiento propuesto por ODEPA en el documento *Perspectivas de Desarrollo Agrario 1975-1980*”. Tanto es así, que en enero de 76 la propia ODEPA daba, como cifra “definitiva”, un 4.3 por ciento para el sector agropecuario que englobaba el crecimiento de 10.4 por ciento en los cultivos y un descenso del —3.9 por ciento en la producción ganadera.

Estas cifras llevaron al director de ODEPA a señalar que este 4.3 por ciento había “más que duplicado la tasa de crecimiento histórico”, dado que entre el 69 y 70 el crecimiento fue de un 4.8 por ciento y en 70-71 fue de 5.1 por ciento. Sin embargo, aun estas cifras, dadas como definitivas, no parecen sostenerse, pues en el caso de la producción agrícola están basadas en cálculos de crecimiento de la producción triguera, del orden del 36.7 por ciento, cuando el INE, “única institución que realiza encuestas para calcular las cosechas”, da como cifra oficial para este cereal un 6.7 por ciento de crecimiento y, en segundo lugar, por llevar implícito un crecimiento del 7.7 por

ciento del vino, respecto al cual la propia ODEPA⁷² habla de un cierto descenso respecto al año anterior, y la SAG, en estimaciones oficiosas, señala una caída del 18 por ciento coincidiendo con las observaciones formuladas por la SNA en su revista. Así aceptando que sólo hubo un leve descenso en el vino, como plantea, “resultaría que la tasa de crecimiento del conjunto de los cultivos, de 10.4 por ciento se reduciría a un modesto 2.6 por ciento.

El descenso de 3.9 por ciento en la producción ganadera “resulta también una cifra demasiado optimista pues según estimaciones del Colegio de Ingenieros Agrónomos el descenso había sido del orden del 17.8 por ciento.

Las cifras anteriores, en conjunto, significan que “la producción agropecuaria habría decrecido un —7.7 por ciento en vez de crecer en un 4.3 por ciento como lo sostiene ODEPA”. A esto hay que agregar la aguda crisis por la que atraviesan algunos rubros, como la producción de carne bovina, que según el Colegio de Ingenieros Agrónomos había disminuido en un 8 por ciento, así como el aumento alarmante de vacas preñadas y vaquillas que llegan al matadero y que, de menos de un 30 por ciento del ganado beneficiado tradicionalmente, ha pasado a representar el 50 por ciento.⁷³

La producción de *broilers* ha bajado en un 60 por ciento y ha ido

⁷² *Boletín Agroestadístico*, No. 25.

⁷³ *Chile Informativo*, No. 77, 9 al 17 de noviembre de 1975, p. 42, citan a *Ercilla*.

acompañada de la desaparición de plantas productoras de huevos (30 por ciento y de carne 60 por ciento).⁷⁴

La producción de carne de cerdo, por su parte, habría caído en un 25 por ciento según el INE.

Sólo las materias primas industriales y los rubros de exportación han mostrado un crecimiento significativo.

Año Agrícola 75-76

Aunque no se dispone de cifras para el año agrícola 75-76 hay antecedentes suficientes para pronosticar un descenso significativo en la producción a pesar del aumento del 5.7 por ciento en la superficie cultivada.⁷⁵ Así, la revista *Ercilla* señalaba: “la producción aparece virtualmente estancada. La cosecha de 1975 fue —sin duda— mucho menor de lo esperado, y para 1976 el panorama es todavía menos halagador”, contra los pronósticos optimistas del jefe de ODEPA: “la producción total (de 1976) no será menor que la del año anterior como creen algunos. Subirá”.

Entre los factores que frustrarán seguramente las convicciones del funcionario citado estarían:

i) El descenso agudo en el consumo de fertilizantes y pesticidas que redundará en descensos no predecibles de la producción. Dichos descensos van desde un 45 por ciento en nitrógeno hasta un 47 por ciento en potasio. Otro tanto ocurrió con el consumo de insecticidas y herbicidas.⁷⁶

ii) Una disminución en la produc-

ción y disponibilidad de semillas certificadas. Así, en una comunicación enviada con fecha 2 de junio por la Asociación Nacional de Productores de Semillas al entonces ministro Vallejos, se señalaba: ...“El actual desabastecimiento de semilla de trigo, especialmente en la zona central, la carencia y/o escasez de semillas de frijoles resistentes a las enfermedades prevalecientes en el país, el desabastecimiento de semillas de papas, bajo consumo de semillas forrajeras de los últimos años, etc., son sólo algunos de los problemas más inmediatos creados por esta crítica situación que afecta a la actividad semillera”...⁷⁷

iii) Una baja en los montos de crédito concedidos por la banca a los agricultores, así como retrasos y problemas en la distribución y operación de los créditos por pauta.⁷⁸ Además de estos problemas generales, hay algunos específicos de ciertos productos que mencionaremos brevemente. El trigo, que como dijéramos ocupa más del 50 por ciento de la superficie cultivada y representa alrededor del 20 por ciento del valor bruto de la producción agropecuaria, se ha visto seriamente afectado por el pulgón y por el virus del enanismo amarillo (BYDV). “La zona afectada (Santiago a Osorno) equivale a más de la mitad de los cultivos de trigo en todo el país,

⁷⁴ Revista *Mensaje*, No. 247, p. 107.

⁷⁵ Banco Central, *op. cit.*, p. 722.

⁷⁶ *Ibid. Ibidem.*

⁷⁷ *El Campesino*, SNA, abril, 1976, pp. 8-3.

⁷⁸ *El Campesino*, SNA, julio, 1976, p. 2.

y es precisamente donde los cultivos de trigo obtienen los máximos rendimientos".⁷⁹ Aunque no es posible precisar los efectos combinados de esta plaga, y de los otros factores mencionados, sobre los rendimientos, datos proporcionados por la SNA, referidos a predios multiplicadores (y por lo tanto de un nivel de tecnología más elevado que el promedio) indican descensos promedio del 23 por ciento en los rendimientos de las diversas variedades, aunque en algunas estos alcanzan el nivel de 42 por ciento (caso del tipo huelquen). Pese a que se trata de datos preliminares, basados en un muestreo inadecuado, "dan una idea de pérdidas probablemente conservadoras".⁸⁰ Lo ocurrido con el trigo solamente —suponiendo lo demás constante—, puede significar un descenso del dos al cuatro por ciento de la producción sectorial que, en el mejor de los casos, podría apenas ser compensado por los aumentos de superficie.

Cebada y avena verán también disminuir sus rendimientos por factores semejantes a los que afectan al trigo, aunque no en la misma proporción. En relación a la remolacha, TANSa ha estimado que la producción por hectárea tendrá un descenso de 3.4 Ton./Ha. en relación al ciclo 74-75 (de 36.4 a 33 Ton./Ha.) o si se quiere, un descenso del orden del 9 por ciento, aunque en este caso el aumento en superficie compensaría con creces la baja en los rendimientos.

La producción de aves, huevos, cerdos, ovinos y frutas para conser-

va, seguirán restringiéndose por problemas de mercado interno,⁸¹ salvo que en los dos últimos rubros ocurra algo excepcional en materia de exportaciones. Es difícil predecir cuál será el resultado neto de los incrementos de superficie (5.7 por ciento) y de los descensos en productividad, pero la tendencia parece indicar un descenso o, en el mejor de los casos, un estancamiento del nivel de producto.

6. *El éxito del comercio exterior agropecuario y el deterioro del nivel de vida de la mayoría*

La balanza comercial de productos agropecuarios revela, entre los años agrícolas 73-74 y 74-75, un aumento cercano al 87 por ciento en las exportaciones y una disminución superior al 30 por ciento de las importaciones.

Esto se tradujo en una disminución del déficit de dicha balanza desde casi 422 millones de dólares en 1974 a cerca de 222 millones en 1975, es decir, una reducción significativa (del orden del 74 por ciento) que quiebra una tendencia al crecimiento del déficit presente desde los inicios de la década de los 40. Esto pareciera indicar un éxito sin precedentes y la confirmación de la existencia de potencialidades en el comercio exterior como fuente de dinamización del sector.

⁷⁹ Declaración de F. Mújica a *Ercilla*, No. 2113, 26 de enero de 1976, p. 21-22.

⁸⁰ *El Campesino*, No. 4 de abril de 1976, p. 7.

⁸¹ *Ercilla*, No. 2092, 9 de septiembre de 1975, pp. 36-37.

La verdad, sin embargo, es fundamentalmente distinta, y el "éxito" debe buscarse, más bien, en la reducción del mercado interno o, menos eufemísticamente, en el hambre

y el subconsumo con que un vasto sector de la población ha contribuido a tan notables resultados. Los siguientes antecedentes así lo demuestran:

Cuadro 8

BALANZA COMERCIAL AGRICOLA 74-75

(Proyecciones)

<i>Especificación</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>% variación</i>
Importaciones agrícolas			
Trigo	198.0	114.6	- 42.1
Maíz	40.9	8.8	- 78.5
Arroz	10.5	9.9	- 5.7
Aceite	40.8	33.5	- 17.9
Azúcar cruda	108.7	103.9	- 4.4
Leche	14.6	—	- 100.0
Té	10.2	8.0	- 21.6
Café	15.2	7.0	- 53.9
Plátano	9.0	9.0	—
Piña	0.5	—	- 100.0
Papa	—	4.1	—
Cebolla	—	0.8	—
Cacao	5.0	—	- 100.0
Buller oil	1.3	—	- 100.0
Resto	17.3	25.3	46.2
Total	472.0	324.9	- 31.2
Exportaciones agrícolas			
Frijol	14.0	8.6	- 38.6
Fruta fresca	18.4	55.7	202.7
Cebolla y ajo	2.7	2.6	- 4.0
Lenteja	5.2	4.9	- 5.8
Resto	2.6	8.2	215.4
Exportaciones pecuarias	4.1	18.0	339.0
Exportaciones forestales	3.2	5.0	56.3
Total	50.2	103.0	105.2

FUENTE: *Boletín Mensual* Banco Central de Chile, Vol. LXIX, No. 579, mayo de 1976, p. 723.

De los 47 millones en que se reducen las importaciones, algo más de 8.3 (o sea más del 56 por ciento) corresponde a la disminución ocurrida en la importación de trigo; un 10 por ciento con las de la leche y un 22 por ciento en las de maíz, como reflejo del descenso en la producción de aves, huevos y cerdos. En todos estos rubros la producción interna no creció lo suficiente como

para compensar el descenso en las importaciones. En trigo esto significó —haciendo una estimación burda—, una disponibilidad total inferior en un 7 por ciento a 1974, que implica una baja del orden del 9 por ciento en la disponibilidad per cápita. En un estudio hecho por L. Pilot para la revista *Mensaje* se demuestra en forma elocuente lo afirmado.

Cuadro 9

VARIACIONES EN EL CONSUMO PER CAPITA 73-74

<i>Producto</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>% variación</i>
Carne	23.7	28.1	+ 18.6
Huevos	79.0	58.0	- 26.6
Leche	160.0	127.0	- 20.6
Trigo *	192.0	170.0	- 11.5
Arroz	10.4	4.8	- 53.9
Papa	59.9	94.4	+ 57.6
Porotos	5.5	4.4	- 25.0
Aceite	7.1	6.1	- 14.1
Azúcar	32.4	28.1	- 13.3

FUENTE: Pilot, *op. cit.*, cuadros 1, 2, 3, 4, 5 y 6, pp. 243-247.

* El autor sobreestima los valores de trigo para 1974, pues supone una producción nacional de 939 toneladas cuando ésta fue solamente de 734, por lo cual el consumo para 1974 fue de 151 kg. por habitante y el descenso fue de casi 37 por ciento.

Con excepción de las carnes y de la papa, todos los demás productos muestran descensos significativos respecto a los niveles alcanzados en el 73. Cabe destacar que dicho año fue para la casi totalidad de los rubros considerados, uno de los más bajos del periodo de gobierno de la UP.⁸² Aun cuando carecemos de cifras sobre el monto de importación por rubro, los descensos indicados en el cuadro 8 implican, seguramente, ba-

jas en el nivel de consumo respecto a los ya deprimidos niveles de 1974. No parece existir, sin embargo, la menor intención de rectificar esta tendencia, pues la ECA, por ejemplo, se ha propuesto disminuir las importaciones de trigo de 1976 en 200 mil toneladas a pesar del serio descenso previsible en la producción nacional.

⁸² Lazo, *op. cit.*

Por el lado de las exportaciones el rubro más importante es el de las frutas frescas (54 por ciento del total), cuya producción, por razones obvias, poco tiene que ver con medidas adoptadas por la Junta.

Es probable que en 1976 se produzca otra mejoría en la balanza comercial del sector pues hay incrementos significativos en la superficie sembrada de cultivos destinados a sustituir importaciones (oleaginosas, remolacha, arroz) y de algunos productos de exportación.

7. *Deterioro en las condiciones de producción; regresión en el desarrollo de las fuerzas productivas*

Aun cuando los resultados en materia de producción son claramente negativos en la gran mayoría de los rubros, muy por debajo de los alcanzados en el único año "normal" imputable a la UP (71-72), no son un elemento concluyente para evaluar la política de la Junta por las razones dadas anteriormente. Lo que sí parece definitivo es el deterioro que se aprecia en las condiciones de producción de la mayoría de las unidades y que se refleja, entre otros, en los siguientes fenómenos (¿o tendencias?).

a) disminución en el uso de insumos determinantes de los niveles de productividad (abonos, pesticidas, semillas certificadas, etc.),

b) liquidación de vientres y pérdidas de marca ganadera por las empresas medianas y pequeñas... "en

una zona, funcionarios del SAG verificaron que donde vacunaron 1,500 animales hace ocho meses, quedaban apenas 250" y, "la mitad de los animales que hoy llegan al matadero son vacas preñadas y vaquillas".⁸³ Según los declarantes la asfixia crediticia y la falta de mercado interno son las que estarían creando esta situación.⁸⁴

c) liquidación del 30 por ciento de las plantas productoras de huevos, del 60 por ciento de los productores de carne de ave y de un 25 por ciento de los productores de carne de cerdo.⁸⁵

d) descapitalización aguda de las empresas, que se expresa en:

i. la reducción, a un sexto de los promedios de los últimos años, en la compra de tractores. En efecto, "durante 1975 se adquirieron 400 tractores siendo que la sólo reposición habría exigido unos 1,100".

ii. disminución en la siembra de praderas artificiales (las ventas de semillas forrajeras bajaron en casi un 64 por ciento).

iii. incremento de sólo 250 hectáreas en plantaciones frutales, es decir, un cuarto de lo realizado en años anteriores.

⁸³ Comunicación de dirigentes del Sindicato de Productores Agrícolas al general Mendoza. *Chile Informativo*, No. 77, 9-17 de noviembre, 1975, p. 42, citando a *Ercilla* del 15-9-75.

⁸⁴ *Mensaje*, p. 10, en el primer semestre de 1975 se liquidaron 2.6 veces más vacas o vaquillas que en igual periodo del 74. La Asociación Nacional de Productores de Leche le señaló a Pinochet que "estaban sacrificando los vientres para poder mantener en pie su actividad".

⁸⁵ *El Mercurio*, 26-I-76, citado por *Mensaje*, op. cit., p. 108.

iv. de seis a ocho mil hectáreas de viñas arrancadas por los productores,⁸⁶ cuando desde 1938 sólo se incorporaron a esta actividad alrededor de 500 hectáreas.

No en vano el Colegio de Ingenieros declaró: "en reuniones de estudio hemos comprobado, con pavor, cómo en Chile se está produciendo cada vez menos y en malas condiciones". ¿Es este el tan anunciado milagro?... El milagro pareciera consistir, en rigor, en que la situación de la agricultura haya sido menos crítica que la del resto de la economía, y esto, quién sabe por cuanto tiempo, si los procesos de deterioro referidos siguen sin ser contrarrestados por algún viraje en la política.

IV. *Las perspectivas*

Tendencias principales: modificación de la estructura socioeconómica.

Polarización sectorial extrema

Los antecedentes presentados permiten hacer un intento de pronóstico sobre el impacto estructural de la política de la Junta. Como todo intento de este tipo, requiere de algunos supuestos y, aun así, no queda exento de elementos especulativos.

El supuesto principal es que la junta no introducirá modificaciones mayores en las políticas descritas, particularmente en aquellas que tienen que ver con el mercado de tierras y con el rol subsidiario del Estado en el desarrollo del sector y el sostenimiento de los productores más vulnerables. En tales términos es válido

prever las siguientes modificaciones en la estructura social del sector:

1. Una aceleración en el proceso de concentración de la tierra y de otros recursos complementarios que desarrollarán dos tipos de gran propiedad agraria:

a) *la gran empresa agrícola capitalista*, ligada a los embriones de conglomeración que se están gestando en torno a las llamadas cooperativas agrícolas, que han pasado a controlar bancos (O'Higgins, Ganadero) y una serie de plantas agroindustriales.

b) *el neolatifundio*, constituido por las unidades que habiendo recuperado las tierras, han sido incapaces de organizar la producción en el marco definido por las reglas de juego de la dictadura (precios competitivos y ligados a los precios internacionales, eliminación de subsidios en los insumos, pérdida del paraguas protector del Estado, etc.) y que generarán una regresión a formas extensivas de explotación con mano de obra semi o no asalariada (neoinquilinaje, mediería).

Este grupo, además de los productores medianos, será, paradójicamente, el más afectado por la reducción de las funciones del Estado en la agricultura, y su crecimiento redundará en el deterioro medio de las fuerzas productivas sectoriales.

2. Un incremento del peso relativo de la economía campesina de subsistencia e infrasubsistencia. Se trata de un sector, por su propia naturaleza, menos vulnerable que la agri-

⁸⁶ Meza, F. J., *op. cit.*, p. 109.

cultura mercantil, al tipo de políticas desarrolladas por la Junta. La propia lógica de manejo de las unidades que lo componen —unidades familiares en que las decisiones de producción son inseparables de las necesidades de consumo, y en que el proceso de producción corresponde, *grosso modo*, a uno de reproducción simple, ciclo a ciclo, de las condiciones de vida y trabajo de los miembros de familia— les permite “aislarse” del impacto de muchas de las medidas que se expresan a través del mercado y sobrevivir, intensificando hasta el extremo el uso de sus magros recursos, independientemente de consideraciones de precio o ganancia.

Es probable que una parte de la pequeña, e inclusive mediana agricultura mercantil, sufra un proceso de descomposición que la lleve a engrosar las filas del sector de agricultura campesina. En particular, aquellas unidades ubicadas en áreas que no están en el horizonte inmediato de expansión de la gran empresa capitalista. No sería tampoco de extrañar que, en condiciones de desocupación extrema, la agricultura campesina se convirtiera en refugio de antiguos emigrados que retornan al seno de sus familiares como única alternativa de supervivencia, deteriorando, por cierto, las condiciones medias de vida del conjunto.

3. Un proceso de descomposición de la agricultura pequeña y mediana. Es el sector más vulnerable a las restricciones crediticias (menos crédito o endurecimiento de sus términos), a la eliminación de los subsidios en los

precios de insumos que antes comercializaba el Estado, a la eliminación de precios de sustentación, etc. Este proceso de desintegración asumirá seguramente dos formas: la simple desaparición por la vía de venta de tierras al sector capitalista en expansión, o la reversión a formas no mercantiles de producción. Esta tendencia general tendrá, probablemente, algunas excepciones:

a) un pequeño sector de agricultores medianos reducido a ciertos cultivos especializados y de muy alta rentabilidad por hectárea (fruticultores en áreas de microclimas privilegiados, por ejemplo).

b) un sector de medieros-*kulaks* que aprovechando por un lado su condición de campesinos y por otro la existencia de una abundante reserva de mano de obra rural desempleada o subempleada, se hará cargo de los cultivos más intensivos en mano de obra. Su condición de campesinos les permitirá imponer condiciones de trabajo que, basadas en elementos de aparente simetría de las relaciones “entre campesinos”, signifiquen niveles de remuneración inferiores aun a los que el sector capitalista está en condiciones de establecer dado lo impersonal de la relación aislada, y no *vis a vis* del contrato entre campesinos.

c) una parte de la agricultura de Valdivia y Osorno, fuertemente influida por las migraciones alemanas de mediados del siglo pasado, caracterizada por unidades de tipo *farmer* (aunque en menor escala) y que con un manejo muy conservador

han mostrado una notable resistencia a los diversos procesos que, de manera tan profunda, han afectado la estructura del sector en el resto del país.

4. Un proceso de penetración—hoy todavía potencial— de las empresas transnacionales asociadas seguramente a la gran empresa agrícola capitalista en el ámbito de la agroindustria y en el de la comercialización (externa e interna) de productos e insumos del sector, pasando a ocupar, junto con las cooperativas mencionadas anteriormente, el vacío dejado por la *jibarización* de la presencia del Estado en el sector.

5. Una reducción del peso relativo del proletariado rural que se verá restringido a buscar ocupación en el reducido, y seguramente muy capitalizado, sector de la gran empresa capitalista. El latifundio tradicional no estará en condiciones de contratar asalariados por bajo que sea el salario rural, y optará por recrear las formas de pago en especie que estuvie-

ran en franca declinación aun antes de la reforma agraria DC. Por otra parte, el sector de agricultores medios, en desintegración, se reducirá decisivamente como fuente de trabajo. Los fenómenos descritos conducirán probablemente a un aumento del contingente de afuerinos, trabajadores temporales, y a una ampliación de las áreas que tendrán que recorrer en busca de trabajo.

Esto pareciera ser, de modo muy esquemático, el tipo de estructura que emergerá una vez que los efectos de las diversas medidas aplicadas por la dictadura hayan tenido tiempo de manifestarse en toda su plenitud, a menos que factores de otra naturaleza impongan un viraje sustantivo y a corto plazo de las orientaciones que, hasta hoy, han regido la política de la Junta.

Por otra parte, este es el tipo de estructura socioeconómica a partir de la cual deberá definirse la política de alianzas que haga viable una estrategia política para el sector.