

EL DESARROLLO EXPORTADOR DE BIENES AGRÍCOLAS EN CHILE

Emiliano Ortega Riquelme
Ex-Ministro de Agricultura de Chile

Presentación

La economía chilena desde la colonización española encontró en la minería sus mejores oportunidades de inserción en los mercados internacionales. Se dice que fue, y en buena medida es, una economía minero-exportadora, a diferencia del resto de las economías latinoamericanas que en general han sido agroexportadoras. El oro, el cobre, la plata y el salitre (nitrato de sodio natural) han sido los fundamentos principales de la formación y desarrollo de la economía chilena. El único período en que se mezclan las exportaciones de minerales con exportaciones agrícolas significativas se inicia en 1850 y termina en 1917 con los envíos de trigo a California, Nueva Zelanda, Australia e Inglaterra. Los recursos agrarios y pesqueros hasta 1960 se utilizaron principalmente en función de la demanda interna, es decir, de las poblaciones urbanas y mineras y del autoconsumo de las poblaciones rurales. Las exportaciones, hasta esa fecha, se reducían a leguminosas secas (fríjoles, lentejas, garbanzos), frutas frescas (especialmente manzanas), vinos y algunos productos forestales.

La agricultura chilena era considerada en la década de los cincuenta el flanco débil de la economía. En términos comparativos, en relación a la población, después de Haití, Chile era el país que menos exportaba y, después de Venezuela, era el país que más importaba productos agrícolas. Esta era la situación de partida antes de lanzarse hacia una nueva fase de modernización sectorial y de transformaciones agrarias.

A partir de 1960 el país emprende una fase inédita. Se inicia una progresiva valoración de los recursos naturales renovables como una posibilidad cierta de diversificar el comercio de exportación. Esta nueva perspectiva se pone en juego en primer término mediante el desarrollo de pesquerías industriales en base a las poblaciones de anchovetas del Pacífico para elaborar harina y aceite de pescado.

Las capturas pesqueras se incrementan desde 15.000 toneladas en 1960 a 150.000 en 1965, a 220.000 en 1970 y a 380.000 toneladas en 1975. El valor del comercio de exportación de productos pesqueros pasa de 12.000.000 de dólares en 1960 a 37.000.000 de dólares en el promedio anual en el bienio 1970-1971; a 43.443.000 de dólares en 1975; a 360.000.000 en 1980; 866.000.000 en 1990 y a 1.304.000.000 en 1994. En 1996, con la caída del precio de la harina de pescado, las exportaciones se reducen a 1.100.000.000 de dólares.

Las exportaciones de productos del agro en estado fresco o primario, o con distintos niveles de agregación, siguen una trayectoria similar a la expansión de las exportaciones pesqueras. En dólares de cada año, las exportaciones agrícolas, ganaderas y forestales se incrementan desde 30,5 millones de dólares en 1960 a 119,5 millones de dólares en 1970, a 385,5 millones de dólares en 1975, 974.000.000 de dólares en 1980, a 2.030.000.000 de dólares en 1990, y a 4.170.000.000 de dólares en 1996. La participación de los productos de origen agrario y pesquero en el valor total exportado por el país pasa del 3% en 1960 al 32% en 1996.

En síntesis, el valor de las exportaciones de bienes originados en la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca pasa de 52,5 millones de dólares en 1960 a 156,5 millones de dólares en 1970, a 429 millones de dólares en 1975, a 1.840.000.000 en 1980 y a 5.250.000.000 de dólares en 1996.

En el curso de casi cuatro décadas Chile se ha convertido en un importante exportador de bienes originados en recursos naturales renovables. En las páginas siguientes se analizan en primer término

las fases de esta experiencia exportadora; en segundo lugar se presentan a manera de hipótesis los factores explicativos de esta expansión, y por último, se plantea la encrucijada reciente que enfrenta la agricultura chilena a propósito de los acuerdos comerciales y de la evolución general de su economía. En términos muy amplios se termina el trabajo con una discusión de la evolución futura del sector agrícola y las opciones estratégicas y políticas que podrían sostener la dinámica exportadora de productos del agro.

Cambios y modernizaciones en el agro

Las exportaciones de bienes de origen agrícola en Chile ha mostrado tal dinamismo que para algunos ha constituido un verdadero milagro. Por lo mismo, es conveniente presentarla en forma sintética y explicar sus causas. Mayor justificación tiene cualquier intento explicativo cuando a la experiencia agroexportadora chilena, en algunas presentaciones, se le otorga un carácter paradigmático que sugiere que la sola implementación de la apertura a los mercados internacionales puede conducir a otras economías a repetir la trayectoria agroexportadora chilena. Sin duda alguna, es una experiencia exitosa no sólo por el volumen y el valor de las exportaciones, sino también por su amplitud. En 1993, un total de 500 productos agrícolas, ganaderos y forestales de Chile fueron colocados en 113 mercados de destino, como resultado del esfuerzo de 1700 empresas exportadoras.

El país ha aprendido a construir cadenas agroindustriales y agroexportadoras, a valorar la calidad y la importancia que tiene una oferta diversificada y oportuna que responda a características específicas de mercados profusamente segmentados y variados. Se ha adquirido una gran capacidad para actuar en escenarios internacionales difíciles, fluidos y en permanente cambio.

El análisis que se sigue se reducirá sólo a los bienes de origen agrícola, ganaderos y silvícolas, sin considerar la pesca. Consigne-

mos sólo que a la industria de la harina y del aceite de pescado se han agregado en los años 70 y 80 el cultivo y exportación de salmones y truchas, pasando Chile a ocupar el segundo lugar como exportador mundial con un valor de 538,3 millones de dólares en 1996, y se ha desarrollado el cultivo de mariscos para exportación (ostras, coquille saint jacques, mejillones).

La fase de sustitución de importaciones

Hasta 1960 la atención de los poderes públicos y privados estuvo centrada en el desarrollo de la producción de bienes agrícolas, ganaderos y forestales destinados al abastecimiento de la demanda interna. Se buscaba reducir el gasto de las escasas divisas disponibles en importaciones de alimentos que se consideraban posibles de producir en el país ahorrando así esos recursos para destinarlos a la importación de bienes de capital para la industria.

La crisis salitrera de los años veinte, como consecuencia de la captación del nitrógeno del aire para producir nitrato de sodio, y la crisis mundial de los treinta prolongan largamente sus secuelas sobre el sector. El ingreso nacional se reduce en 1931 a la tercera parte de lo que era con anterioridad, con dramáticas consecuencias económicas y sociales. La contracción de la demanda interna crea una grave situación financiera en la agricultura. A petición de los agricultores, el Estado inicia la intervención en los mercados agrícolas y acentúa su tradicional política de subsidio al crédito, especialmente al hipotecario.

A mediados de los cuarenta se manifiesta una cierta recuperación de la demanda interna, reeditándose con ello la tradicional dependencia externa en el abastecimiento agrícola del país. Dado el clima proclive a la sustitución de importaciones, se inician esfuerzos públicos y privados que se orientan en dos sentidos: a) producir en el país algunos cultivos desconocidos hasta entonces, como el arroz, el girasol (oleaginosa) y la betarraga azucarera; y b) elevar la productividad de las distintas actividades agrarias. En el primer

propósito se avanza en el desarrollo de los cultivos recién anotados y en el segundo los logros son más lentos, ya que se requería de un profundo cambio tecnológico y socioeconómico en la agricultura.

Tanto los esfuerzos orientados a sustituir importaciones de alimentos (trigo, arroz, maíz, aceites, azúcar, etc.) como los esfuerzos para elevar la productividad no lograron llevar la tasa de crecimiento de la economía agrícola más allá del 1,8% al año. La agricultura permanecía atrasada, crecían las importaciones de alimentos, las poblaciones rurales vivían con muy bajos ingresos monetarios, y su restringida demanda comprometía los programas de sustitución de importaciones industriales.

En los años cincuenta y principios de los sesenta el sector se enfrenta a sus propuestas que se formulan a raíz de la marcada insuficiencia productiva y social de la que se hace responsable a la agricultura. La primera opción es la modernización de la actividad productiva por la vía de la tecnificación y de una fuerte capitalización. La segunda propuesta apunta a transformación agraria completada igualmente con un salto tecnológico destinado a elevar la productividad y los ingresos de los trabajadores agrícolas y de los campesinos.

La fase de transformaciones agrarias

A mediados de los años sesenta la modernización productiva recibe un nuevo impulso, en forma simultánea a la iniciación del proceso de reforma agraria. Es así como se ponen en marcha los programas del trigo y del maíz, se continúa el estímulo al cultivo de la remolacha azucarera y se ejecutan los programas avícola y porcino, el programa de desarrollo de la ganadería bovina (leche y carne), el programa frutícola y el programa de desarrollo forestal con especies de rápido crecimiento. Efectivamente, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), institución autónoma del Estado, formula e inicia dichos programas. Todos ellos significaron inversiones considerables tanto en las explotaciones agrícolas

como en agroindustrias e infraestructuras. En los años setenta estos programas continuaron ejecutándose.

La estrategia de construcción del llamado socialismo democrático durante el gobierno del Presidente Salvador Allende genera un clima progresivo de tensiones sociales y políticas con consecuencias intensas en el funcionamiento de la economía, que se traducen en hiperinflación, en una caída del producto en 1973 y una caída mucho más aguda del producto agrícola que obliga a incrementar las importaciones y crea un ambiente de desabastecimiento. Sin embargo, se puede comprobar una tendencia continua en el proceso de cambio tecnológico, de elevación de la productividad y de diversificación productiva. Como se señalará en la presentación de este trabajo, las exportaciones de productos agrícolas, ganaderos y forestales en estado primario o transformado se **multiplican por 12 veces entre 1960 y 1975, es decir, antes de iniciados los procesos de ajuste de la economía y de apertura al exterior.** Esto constituye el período en que se construyen los cimientos del desarrollo exportador que se expresará con mayor fuerza en las fases siguientes.

La reforma agraria

En el decenio de los setenta se inicia el segundo proceso transformador de las estructuras agrarias tradicionales. La reforma procuraba proyectar como protagonista al campesinado, superar las instituciones hacendales y abrir paso a una economía agraria económicamente más dinámica y socialmente más justa y participativa. En ambos procesos la intervención del Estado convierte a éste, también, en un agente protagónico.

La ideología reformadora recibe un sólido respaldo en el ámbito latinoamericano con la Carta de Punta del Este, de 1961, que propicia la Alianza para el Progreso. Entre otra medida, el documento postula la reforma agraria como condición esencial para el desarrollo de los pueblos latinoamericanos.

El primer acto reformador del viejo orden agrario lo realiza la Iglesia Católica, en junio de 1962, al entregar en propiedad cinco fundos que le pertenecían a 228 familias campesinas que recibieron alrededor de 1.500 hectáreas de regadío. El segundo hecho importante ocurre durante el gobierno del Presidente Jorge Alessandri, el 15 de noviembre de ese mismo año; se dicta la primera Ley de Reforma Agraria que crea la Corporación de Reforma Agraria (CORA), destinada a ejecutar las expropiaciones y las asignaciones de las tierras de las grandes propiedades agrícolas, y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) para atender al campesinado pequeño productor. Durante este período no se aplican las normas expropiatorias contempladas en la ley. El tercer hecho importante, también durante el gobierno del Presidente Alessandri, fue la reforma constitucional que permitió el pago diferido en el caso de expropiaciones para la reforma agraria, la que fue aprobada por la ley 15.295 del 8 de octubre de 1963.

En el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-70) se inicia un proceso expropiatorio que afecta a 1.319 predios agrícolas con una superficie de 3.408.788 hectáreas, de las cuales 279.869 eran de regadío. El proceso expropiatorio, en una primera fase, se realiza de acuerdo a las normas establecidas en la Ley de Reforma Agraria, n.º 15.020, dictada en 1962, y a partir de julio de 1967 mediante la aplicación de las normas de la segunda y de Reforma Agraria, n.º 16.640, la que hace más expeditos los mecanismos expropiatorios y facilita el pago de indemnizaciones por las tierras expropiadas. La causa principal que justificó una buena parte de las expropiaciones fue el estado de abandono o de mala explotación de los predios. El número de familias campesinas arraigadas en los predios expropiados alcanzaba, en julio de 1970, a 36.363.

Otra transformación fundamental para la participación fue la organización del campesinado. La ley n.º 16.625, de abril de 1967, creó los instrumentos jurídicos para la organización sindical de los asalariados agrícolas.

La característica más notable de esta experiencia de participación campesina y de transformación agraria fue la simultaneidad y complementariedad con toda una estrategia destinada a elevar la productividad y a diversificar la producción agrícola.

El proceso expropiatorio se acelera durante el gobierno del Presidente Allende, en un clima de movilización más intenso, llegando a afectar, entre noviembre de 1970 y septiembre de 1973, a 4.490 haciendas y a 6.557.080 hectáreas. En esta superficie se encuentran arraigadas 57.677 familias campesinas. La organización del campesinado continúa desarrollándose.

En esta fase la reforma agraria se convirtió efectivamente en un proceso drástico y masivo. Las tensiones se agudizaron y se plantearon, incluso, discrepancias al interior del movimiento campesino. Los aspectos más cuestionados eran, en particular, algunos intentos de colectivización y la lentitud en la asignación de tierras.

Durante el gobierno militar posterior al pronunciamiento del 11 de septiembre de 1973, se manifiesta una brusca desmovilización social en el campo al tiempo que se pone término a las expropiaciones. El campesinado pierde su rol protagonista. Con respecto a la tierra, se revocaron 1650 acuerdos de expropiación que afectaban a 2.307.000 hectáreas, se restituyeron 2.174 predios, entregando a sus primitivos dueños 693.000 hectáreas, y se hicieron transferencias de 1982 predios con 1.789.000 hectáreas.

En síntesis, los campesinos que recibieron tierra en todo el proceso fueron 45.205 familias, y la tierra asignada, bajo las distintas formas (unidades individuales, cooperativas de reforma agraria y sociedades de secano), alcanzó a 3.860.600 hectáreas. La fragilidad económica, o la falta de capacidad o de apoyo de los asignatarios de tierras, condujo a la venta de una parte de las mismas.

¿Qué cambios ocurrieron en la combinación de factores productivos durante el período 1961-1973 y qué derivaciones se han constatado en el desarrollo del sector a raíz de los mismos? y ¿cuáles fueron los efectos que con el correr del tiempo es posible advertir con más claridad?

Si se recuerda, la crítica más común que justificaba la reforma se refería a la inadecuada combinación de recursos y factores productivos en haciendas y fundos. El latifundio en Chile, como en todas partes, combina una proporción considerable de tierra con dosis relativamente escasas de los demás factores. Si la producción no crecía al ritmo deseado y era necesario importar alimentos en forma progresiva ello obedecía al uso extensivo del suelo, al atraso tecnológico y a la insuficiente capitalización y consiguiente baja productividad que afectaba a la agricultura nacional. En su origen, esta inadecuada combinación de factores se debía, según algunos, a la falta de políticas de estímulo y, para los más, constituía una expresión de una situación de rigidez estructural caracterizada por las desigualdades seculares en la distribución de la tierra, del poder y de las oportunidades.

¿Qué sucedió con esa «mezcla» a propósito de las reformas? Aunque la Reforma Agraria no alteró el área total bajo cultivo, provocó una readecuación importante en el tipo de cultivos, advirtiéndose una tendencia a aumentar aquellos que comúnmente se estima que generan un mayor valor agregado.

Entre los cambios más notables en el uso de la tierra cultivable se destaca la expansión de los cultivos de frutales y la renovación de huertos. Dejando a un lado huertos caseros que producen de «todo un poco», la superficie dedicada a frutales en el período 1965-74 se incrementó de 46.700 hectáreas en 1965 a 74.900 en 1974, es decir en un 60%.

La evolución de las exportaciones de frutas en los años sesenta es, quizás sin quererlo, un reconocimiento por parte de quienes destacan este hecho de una de las realizaciones más significativas ocurridas en el ámbito económico en el período en que la Reforma Agraria estaba en plena vigencia. Las frutas exportadas hasta 1977 corresponden, casi totalmente, a la producción de huertos establecidos durante o con anterioridad a 1973.

El empleo de los fertilizantes, uno de los indicadores más elocuentes respecto a la incorporación de tecnologías, según la FAO se incrementó en 50% entre 1965 y 1974.

Respecto a la mecanización, el volumen promedio de tractores agrícolas importados anualmente durante el «decenio de la reforma» fue superior en 40% al promedio anual de importaciones (única fuente de abastecimiento) en el decenio inmediatamente anterior y muy superior a las realizadas con posterioridad a 1973.

En cuanto a la energía eléctrica para el medio rural, entre 1996 y 1973 el número de hogares rurales con servicios de electricidad se expande en un 78%.

La ganadería bovina tiene una alta significación en el conjunto de la economía agraria. Los datos más fidedignos sobre población ganadera son los de los censos ganaderos o agropecuarios. Paralelamente al proceso de reformas, se registra un cambio en el tradicional estancamiento de la masa bovina, tendencia que continúa proyectándose hasta 1975. La importación de ganado de calidad, el fomento de las empastadas y el desarrollo de programas de sanidad animal, unido a la ampliación de la industria lechera y a la construcción de mataderos frigoríficos, acompañaron positivamente el progreso de esta actividad (ver cuadro 1).

Cuadro N.º 1

Evolución de la ganadería bovina (cabezas)

1952	2.848.000
1965	2.870.000
1973 (*)	3.277.000
1974 (*)	3.456.700
1975 (*)	3.606.000
1976 (*)	3.389.500

(*) Existencia de Ganado Vacuno, 1972-1977. La cifra de 1976 corresponde a datos preliminares del V. Censo Nacional Agropecuario de 1976.

El avance más notable de formación de capital durante el período reformador se registra en la superficie cubierta de plantaciones forestales, la que alcanza a 803 mil hectáreas en 1975, existiendo sólo 419.500 en 1964 (ambas cifras tomadas de los censos agropecuarios realizados en dichos años).

Ello mostraría también que la expansión en la producción de celulosa y de papel y las posibilidades de un fuerte incremento en la exportación de madera podrán continuar en el futuro en forma más acelerada, gracias a la mayor extensión de bosques disponibles.

Numerosos estudios han entregado antecedentes cuantitativos para apreciar la evolución de la producción en el período de reformas. Según cifras del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos la producción habría mostrado la siguiente tendencia: habría crecido en un 3,52% entre 1964 y 1970 y en sólo 0,32% por año entre 1964 y 1973, dada la fuerte caída registrada en ese último año.

Una investigación efectuada por la Universidad Católica concluye que en el período 1964-1974 la producción frutícola se expande notablemente, señalándose en dicha investigación que «este programa excedió sus metas».

Algunos ejemplos tomados de la misma fuente pueden ilustrar esta afirmación: entre 1965 y 1974 la producción de manzanas aumenta en 28%, la de duraznos en 133%, la de uva de mesa en 79%, la de peras en 82%, la de paltas en 71% y la de limones en 196%.

En la ganadería se registran aumentos espectaculares en la producción avícola y de carne de cerdo e incrementos significativos de la producción de leche y de carne de vacuno.

Si el parque de maquinaria alcanzó aumento en el período de reformas, si se extendió la electrificación en el campo, si se realizaron más plantaciones de frutales y de mejor calidad, si se duplicó el área cubierta con bosque artificiales, si aumentó por primera vez en un siglo la masa ganadera bovina, si se desarrollaron las instalaciones para producir aves y cerdos, si se gastó más en obras de riego, si se otorgó mayor volumen de financiamiento para la adquisición de fertilizantes y otros insumos, la conclusión sobre una seria descapitalización del sector a propósito de la Reforma Agraria requeriría de una mínima demostración. Todos estos indicadores de formación de capital y tecnificación de la producción agrícola, al igual que las cifras que se han dado más arriba que muestran el ace-

lerado desarrollo exportador ocurrido hasta 1975, muestran que estos hechos sucedieron antes del ajuste estructural de la economía chilena y de la apertura al exterior.

Cumplidos o no los propósitos de estimular economías campesinas familiares, organizadas y dinámicas, lo concreto es que se disolvió la relación patrón campesino denominada en el caso de Chile como el sistema de inquilinaje. Una proporción de las familias campesinas pudo acceder a la tierra bajo la denominación de asignatarios. Para otra proporción importante de familias campesinas el trabajo asalariado y la participación en el mercado laboral fue su principal alternativa.

En la misma medida que se liberalizaba la economía a partir de 1975 se fue formando un activo mercado de tierras, fenómeno que no puede desligarse del proceso reformador que rompió las instituciones que inmovilizaban este factor de producción.

La agricultura como actividad productiva después de la reforma agraria se insertó plenamente en la economía de mercado con todas las consecuencias que de ello se derivan y con nuevas formas de dependencia económica tanto para los agricultores campesinos como para el empresariado agrícola independiente. No obstante las contradicciones y conflictos, la reforma agraria parece haber liberado fuerzas nuevas en el orden económico, social, tecnológico y productivo.

El ajuste estructural y el primer intento de apertura comercial

El cambio político de septiembre de 1973 se propuso establecer y ampliar las bases de una economía de mercado. La lucha antiinflacionaria y los equilibrios macroeconómicos se convierten en propósitos estratégicos fundamentales. En 1975 se procede a una fuerte devaluación y se restringe el gasto fiscal en forma drástica. El arancel promedio se reduce de 75,6% en 1974 a 49,3 en 1975, des-

gravación que continuará en forma sostenida hasta alcanzar al 10,1% como arancel promedio en 1982.

La liberación del mercado financiero genera una fuerte elevación en el costo del dinero, llegándose en 1976 a un interés real del 51,2%, situación que afecta a todos los sectores de la economía. Las altas tasas de interés y el alza del tipo de cambio real generan un enorme endeudamiento externo con una tendencia a una revaluación del peso, retraso cambiario que conduce a la crisis financiera del año 1982-83 en que se decide nuevamente una devaluación.

Desde 1975 en adelante se inician los procesos de desregulación de la economía y se liberan los mercados de productos agrícolas, de capitales y de insumos tecnológicos. Previamente la acción oficial se concentra en la transferencia de activos desde el sector público, o desde el área reformada, al empresariado. En un ambiente de progresiva competencia con el exterior se crean sucesivas situaciones críticas para los productores de alimentos básicos. Ello obliga a intentar salvar estas situaciones mediante nuevas intervenciones de los poderes compradores públicos. En 1978 se establecen bandas de precios para algunos alimentos importados con el objeto de evitar que las fuertes fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales creen situaciones de inestabilidad en los mercados internos. La agricultura dedicada al abastecimiento interno sufre reiteradas crisis económico-financieras que se expresan en un serio retroceso tecnológico. La rentabilidad de los cultivos más importantes cae bruscamente, situación que culmina con la crisis generalizada de los años 1982 y 1983.

Esta crisis fue descrita en una apretada síntesis por el presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura en los siguientes términos: •El dilema que se presentaba al término de la temporada 82-83 era serio e insoslayable. Nuestro país, a la sazón sobreendeudado en moneda extranjera más allá de las posibilidades materiales de atender su normal servicio de créditos baratos, otrora abundantes, para seguir importando alimentos indiscriminadamente, facilidad que tan caro había costado ya a nuestra agricultura•.

«Los niveles de desempleo superaban en regiones el 20%, la baja o negativa rentabilidad de prácticamente todos los cultivos y actividades relacionadas con la ganadería obligaba a importar grandes volúmenes de alimentos que el país no estaba produciendo, y los fuertes compromisos derivados de la deuda externa tendían a agravarse, precisamente por las referidas importaciones; la balanza comercial silvoagropecuaria arrojaba un magro superávit de US\$ 150 millones y la superficie sembrada con los 14 cultivos principales había descendido a 870.000 ha, cifra significativamente inferior a la histórica, que ha fluctuado alrededor de 1.200.000; el sector ya mostraba altos niveles de endeudamiento y las elevadas tasas de interés no contribuían a aliviarlos; los procesos de comercialización mostraban graves deficiencias; y, salvo el programa remolachero que recién se iniciaba, no existían verdaderas políticas en torno a los rubros principales de nuestra actividad».

En la agricultura de exportación se registra un cuadro distinto. Continúa la expansión de la fruticultura, área puntera del sector agrícola. La silvicultura, estimulada por el Decreto 701, que bonifica la reforestación de laderas (1974), extiende considerablemente el área cubierta con pino insigne. Tanto en las áreas frutícolas como vitícolas y silvícolas se producen importantes modernizaciones a nivel agroindustrial.

Las exportaciones agrícolas, ganadera y forestales continúan elevándose, pasando de 385,5 millones de dólares en 1975 a 974.000.000 de dólares en 1980. En esta fase del desarrollo exportador el valor de las exportaciones se multiplica por 2,7.

La quiebra de las instituciones financieras y de numerosas empresas industriales provoca una transferencia de activos en poder de grupos nacionales a empresas transnacionales. Este fenómeno es claramente perceptible en la industria láctea, desapareciendo en la práctica las cooperativas preexistentes en dicha industria. Se registra igual fenómeno de transnacionalización en las empresas y cadenas agroexportadoras.

Consolidación del ajuste y de la apertura: Período 1984-1996

El alto grado de endeudamiento alcanzado en 1983, cercano a los 25 mil millones de dólares, equivalente al 80% del producto interno bruto, y las distorsiones en los precios internos por el persistente sostenimiento de la paridad cambiaria a 39 pesos por dólar no obstante que las tasas de inflación anual bordeaban el 30% provocó el colapso de las instituciones financieras obligando a una fuerte devaluación desde 39 pesos por dólar en 1981 para alcanzar gradualmente a 160.8 pesos en 1985.

El encarecimiento de las importaciones permitió recuperar la rentabilidad de los cultivos y ganaderías sustitutivas de importaciones y a su vez se transformó en un inusitado estímulo al comercio de exportación. El alza del arancel general desde 20 a 35% en octubre de 1984 se suma a la devaluación, agregando un mayor nivel de protección para la agricultura, lo que permite en 1985 que la caída del producto agrícola del 14% en 1983 se haya recuperado plenamente. La tasa de inversión desde niveles cercanos al 10% del producto nacional tiende sistemáticamente a elevarse, lo que se refleja también en una expansión de las inversiones en fruticultura, viticultura y silvicultura. El desarrollo agroindustrial con inversiones nacionales, y especialmente internacionales, pasa a convertirse en verdadero motor impulsor del crecimiento agrícola. Se amplían las redes de frío, las industrias de congelados, las elaboradoras de jugos y pastas. Se expanden también las industrias forestales de celulosa y papel y la industria de tableros y aserraderos.

Las relaciones entre la agricultura y la industria permiten ampliar el sistema de agricultura por contratos, lo que incide en la elevación de la productividad y mejora la integración de los productores agrícolas en los mercados, generándose también menos tensiones en el ámbito comercial entre la agricultura y la industria.

La expansión de la producción sectorial alcanza a tasas promedio de 5% anual, creándose un ambiente favorable a las inversiones en el sector agrícola que induce a su vez una fuerte alza en el precio de la tierra, alcanzando ésta niveles similares a los precios de la tie-

rra en California. Los bienes exportados desde la agricultura alcanzan a 2.030 millones de dólares en 1990, continuando una fuerte expansión hasta 1996 en que se exportan 4.170 millones de dólares de bienes originados en el sector.

Sin embargo, el crecimiento de la economía alcanzó un promedio de 7% anual desde 1986 hasta 1996, que unido a renegociación de la deuda externa, al desarrollo de las exportaciones y la fuerte corriente de inversión de capitales internacionales provoca a partir de 1989 una caída del tipo de cambio real que continúa hasta el presente. La evolución del tipo de cambio está volviendo a efectuar la rentabilidad de la actividad agrícola y creando situaciones muy difíciles en algunos rubros productivos. La relación deuda externa PIB que 1983 llegaba al 80% en 1995 había descendido al 32,4%. La tasa de inflación ha mantenido una tendencia a la baja los últimos 6 años (6,6% en 1996).

Las importaciones de alimentos y de otros productos agrícolas han tendido a incrementarse a partir de 1989 y muy especialmente después de la desgravación unilateral que redujo los aranceles a un 11% en julio de 1991. La extensión de los cultivos de granos se reduce en un 30%, lo que plantea una situación crítica para las unidades productivas poco tecnificadas, y escasez de capital que generan desde la agricultura nuevas demandas hacia el Estado en busca de orientaciones y recursos que permitan la reconversión productiva. La continua caída de los precios internacionales de los alimentos básicos aumenta la tensión respecto al destino de la agricultura y de la ganadería que abastece el mercado interno. Se debilita también la inversión en cultivos y ganadería que producen para la exportación, ya que a la caída del tipo de cambio se agrega un factor nuevo como es el alza de los salarios pagados en la agricultura que inciden fuertemente en los costos de la fruticultura, de la horticultura y de la viticultura.

Más recientemente, la readecuación productiva se ha intensificado y extendido a áreas diversas. Entre 1988 y 1994, por ejemplo, las superficies destinadas a cultivos básicos se redujeron en un 27%. Aumentaron al mismo tiempo las superficies de frutales y viñas en

un 15% y la de hortalizas y flores en un 28%, la de praderas artificiales en un 27% y las de plantaciones forestales, en suelos de menor calidad, en un 32%.

Hasta 1992 la política comercial estuvo centrada en la rebaja arancelaria unilateral. Se inicia ese año la construcción de acuerdos comerciales bilaterales con países latinoamericanos como Venezuela, México, Colombia y Ecuador. En estos acuerdos se excluyen los productos más sensibles en la agricultura, como el trigo, el arroz, el azúcar, los aceites y las carnes. Todos estos acuerdos comerciales tendieron a incrementar los intercambios comerciales en forma muy significativa.

Esta forma de abordar el desarrollo agrícola en referencia a los mercados internacionales es la que ha creado tensiones en el funcionamiento de la economía agrícola nacional, y son ellas las que han sido también catalizadoras de cambios e inductoras de transformaciones en el sector.

Tanto los cambios institucionales derivados de las transformaciones de las estructuras agrarias como los cambios en el uso del suelo, especialmente el incremento de la superficie dedicada a cultivos de ciclo largo (frutales, viñas y plantaciones forestales), modificaron drásticamente las relaciones sociales en la agricultura, la composición de las categorías sociales y la demanda por fuerza de trabajo. En términos generales el empleo en el sector primario agrícola, ganadero y forestal se elevó de 470.000 personas activas a 875.000. La demanda de mano de obra en cultivos de granos de ciclo corto (trigo, cebada, arroz, maíz, colza, girasol) es de 10 a 15 jornadas por hectárea, y los requerimientos de cultivos permanentes (manzanos, perales, ciruelas, vides de mesa y vides viníferas) se eleva de 120 a 150 jornadas por hectárea.

Este incremento en la ocupación tiene una marcada característica estacional, ya que alrededor del 55% de los empleados no tienen contrato permanente, trabajando en promedio 160 días por año con mayor intensidad en los períodos de cosecha. El trabajo femenino es aún más marcadamente estacional, con un promedio de 120 a 130 jornadas anuales.

Los factores explicativos del éxito exportador

Para explicar la interesante expansión del comercio de exportación se puede formular la siguiente hipótesis: En Chile no habría existido sincronía entre las políticas y estrategias de fomento a las exportaciones con el ajuste de la economía y la apertura al exterior. En otros términos el desarrollo exportador se inicia muchos años antes del ajuste estructural de la economía y del proceso de apertura al exterior. El desarrollo exportador que se fundó en la diversificación de los bienes exportables se inicia a fines de la década de los cincuenta, se fortalece durante los años sesenta y permanece constante hasta el proceso de ajuste y apertura, proceso que potencia definitivamente el camino de la diversificación.

No es nítido el camino de la apertura al exterior. En el orden **político** el desarrollo de la agricultura de exportación está muy directamente relacionado con decisiones adoptadas durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Los déficits constantes en la balanza comercial y en la balanza de pagos, la necesidad de obtener préstamos, unido a la alta dependencia de la economía del precio internacional del cobre —producto que representaba el 70% del total exportado—, movieron al primero de los gobiernos mencionados a estimular el desarrollo de inversiones en la industria elaboradora de harina y aceite de pescado, con los resultados que anteriormente se mencionaron. En el gobierno del presidente Frei se ponen en marcha el programa de desarrollo frutícola y de desarrollo forestal, ambos orientados a la inversión en plantaciones y desarrollo de cadenas agroexportadoras.

El órgano rector y ejecutor de esta estrategia fue principalmente la Corporación de Fomento de la Producción, la cual como organismo público autónomo del Estado sostuvo con decisión y constancia los programas antes mencionados. A ello se unió el apoyo financiero otorgado al Estado Chileno por Banco Interamericano de Desarrollo y por el Banco Mundial para implementar el programa pesquero, forestal y frutícola. La CORFO, como administradora de estos recursos, estableció líneas de crédito de inversión a largo

plazo reajustables según el índice inflacionario aunque con bajas tasas de interés.

Otro factor explicativo de este proceso de diversificación se encuentra en los programas de cooperación brindados por organismos de Naciones Unidas, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismos que colaboraron en la creación y operación de instituciones dedicadas a la evaluación e inventario de los recursos naturales renovables de que disponía el país. Así surgió el Instituto de Fomento Pesquero (195..) el Instituto Forestal (1961) y el Instituto de Recursos Renovables (IREN, 1962). También se crea en 1961 el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA, 1961) con la cooperación de Fundaciones y Universidades de los Estados Unidos.

Otro elemento explicativo que está relacionado también con la cooperación internacional es la **reforma universitaria** ocurrida en la Facultad de Agronomía en la Universidad de Chile 1953-54, mediante la cual se moderniza la actividad académica, se crean especialidades como la de fruticultura y se crea la escuela de Ingeniería Forestal. Serán los primeros egresados después de esta reforma los que haciendo uso de la cooperación internacional continúan su especialización en Estados Unidos para volver con nuevas ideas a participar en los programas de desarrollo antes mencionados. Particular significación tuvo en el desarrollo de la fruticultura el PROGRAMA CHILE-CALIFORNIA, entre ambos Estados, y que permitió un estrecho intercambio entre la Universidad de Chile y la Universidad de California. Los postgraduados que regresaban al país contribuyeron directamente y en forma muy activa a la formulación y aplicación del programa frutícola.

Se debe destacar en el **orden geográfico** un factor de gran significación como es la similitud agroclimática de Chile y California, lo que otorga a la experiencia exportadora de frutas y hortalizas de Chile una particularidad en pocas ocasiones repetidas o repetibles. El programa frutícola Chileno contó no sólo con la asesoría califor-

niana, sino también con material genético para clima templado existente en California y que pudo trasladarse sin mayores dificultades a Chile. También se replicaron los sistemas de producción, cosecha, embalaje y almacenamiento, todo lo cual facilitó enormemente el proceso exportador, ya que su expansión se orientó hacia el mercado de los Estados Unidos de Norteamérica.

Una significación similar aunque menos decisiva ha representado Nueva Zelanda con respecto a la ganadería de leche y al cultivo y manejo de la silvicultura de pino radiata, eucalipto para Chile. Los métodos neocelandeses y el material genético han sido fuente de reproducción de sistemas silvícolas y lecheros que se han convertido en verdaderas réplicas de los sistemas neocelandeses. La posición de ambos países en el hemisferio sur y las similitudes agroclimáticas lo han hecho posible.

Una ventaja insuficientemente anotada es la **ubicación de Chile en el Hemisferio Sur** lo que le permitió aprovechar la llamada «contraestación» enviando las cosechas que se realizan entre el mes de diciembre y abril al Hemisferio Norte en su período de invierno justamente cuando los precios en los países del norte eran más altos. Sudáfrica, otro país ubicado en el Hemisferio Sur, al sufrir sanciones políticas y económicas a partir de 1968 dejó algunos espacios en los mercados del Norte que pudieron ser abastecidos desde Chile con productos similares a los que este país ofrecía (manzanas, peras, uvas, etc.) Contribuyó también al incremento de las exportaciones chilenas la expansión económica de los países del Norte y la formación de mercados de altos ingresos que demandaban productos frutícolas y hortícolas de calidad durante todo el año.

Cuando se coloca como ejemplo de diversificación productiva el caso de Chile, con frecuencia se olvida mencionar un aspecto explicativo que lo distingue de los esfuerzos que realizan otras economías agrícolas que buscan expandir sus exportaciones. **Chile ha exportado productos que cosechaba tradicionalmente**, por lo que no tuvo que entrar en un proceso de sustitución de cultivos tradicionales por cultivos desconocidos, aunque debió realizar notables cambios en los sistemas de producción y en las tecnologías uti-

lizadas. Exportaciones de frutas como manzanas, peras, cítricos y otras se realizaban desde finales de los años veinte de este siglo. Debe recordarse que la asociación de exportadores de fruta cumplió sesenta años de vida en 1996. La exportación de vinos ha sido siempre una experiencia secular. En el caso de la silvicultura, el cultivo de pinos radiata y del eucalipto se inicia en la segunda mitad del siglo XIX. Chile no ha tenido que afrontar las dificultades que han tenido otras agriculturas latinoamericanas que han intentado probar nuevos recursos para sostener su desarrollo exportador creando nuevas actividades productivas.

La afirmación anterior no significa que se invaliden los factores explicativos antes anotados, ya que sin decisión política, sin reforma universitaria, sin colaboración y financiamiento internacional, sin investigación y experimentación, en definitiva sin programas de desarrollo, se hubiese retrasado el proceso de diversificación y de exportación.

Los factores antes señalados explican especialmente el desarrollo agroexportador ocurrido hasta 1980. Con posterioridad y coincidiendo con el proceso de apertura de la economía se agregan otros factores explicativos que tienden a consolidar y ampliar definitivamente la inserción internacional en la agricultura chilena. El primero que se puede destacar es la tendencia constante a la caída de los precios de los commodities de clima templado en los mercados internacionales. Los precios sufren un deterioro constante desde 1976 hasta los años noventa, reduciendo por lo tanto la rentabilidad de la producción de granos, azúcar y leche e induciendo como contrapartida a cambios de producción de bienes agrícolas exportables.

Esta tendencia se refuerza en forma muy notable con la devolución de 1983, la que significó un poderoso estímulo al crecimiento exportador. Se debe destacar también la creación de instituciones destinadas a promover las exportaciones.

En la experiencia chilena siempre el comercio de exportación ha estado en manos privadas. A diferencia de Sudáfrica, Australia,

Nueva Zelanda y otros países, en Chile no se han organizado «marketing boards». Inicialmente el programa de fomento a las exportaciones contaron en los años sesenta y principios de los setenta con la participación del Estado en la inversión, en infraestructura, cadenas de frío, etc., las que revirtieron al sector privado. Quizás el cambio más importante que debe anotarse es la presencia progresiva de inversión internacional en las cadenas agroexportadoras. La competencia entre éstas es un elemento explicativo importante en la verdadera dispersión hacia los países compradores más variados y distantes de los productos y bienes agrícolas y agroindustriales exportados por Chile.

Algunas políticas fito y zoosanitarias iniciadas en 1966 inciden poderosamente en el desarrollo exportador. En ese año se aplica un programa de erradicación de la fiebre aftosa que culmina exitosamente en 1985, y se inicia también el combate y erradicación de la mosca de la fruta, que también culmina exitosamente en 1990.

Otra de las políticas que inciden en la competitividad de las exportaciones chilenas es la aplicación de estímulos a la superación de limitantes naturales a la productividad de los recursos. Por razones económicas, y principalmente ambientales, se inicia en los años sesenta la repoblación forestal, la que se refuerza considerablemente a partir de 1975 con una bonificación por superficie plantada en laderas. Se establecen también estímulos para la tecnificación de los sistemas de riego y la recuperación de los pastos en estepas degradadas.

La encrucijada actual y futura de la agricultura chilena

A partir de 1994 Chile busca integrarse a esquemas comerciales multilaterales, particularmente con el MERCOSUR —con el que llega a una acuerdo en 1996— y con los países del NAFTA, adelantándose un acuerdo con Canadá en 1997 y estando a la espera del fast-track con Estados Unidos.

Los acuerdo comerciales bilaterales no incluían alimentos básicos significativos para la economía agraria nacional, es decir, se aplicó una estrategia que podría denominarse de fomento a la diversificación del comercio de exportación simultáneamente con una política de «seguridad alimentaria relativa». En términos generales esta visión se aplica hasta 1996, y a ello responden la mantenimiento del sistema de bandas de precios para el trigo y sus derivados, para las oleaginosas y el azúcar, que fundada en los precios internacionales históricos, evitaban las fluctuaciones bruscas en el mercado interno.

Una vez superada la crisis de la deuda externa y lograda una posición cómoda en la balanza de pagos por el incremento de las exportaciones y por la expansión de las inversiones externas, se ha venido dando una tendencia a la revaluación del peso, lo que se ha convertido en un desestímulo para el desarrollo exportador y un fuerte estímulo para las importaciones de alimentos.

Las normas progresivamente más liberales con que se ha venido interesando a la inversión extranjera, aumentando su nivel de seguridad y facilitando el envío de reembolsos, ha permitido que una parte importante de tales inversiones se haya localizado en la minería y en menor medida en proyectos ligados a los recursos naturales renovables (agricultura, silvicultura). En algunos casos mediante compras de tierras u otra forma de control de dichos recursos o en inversiones en agroindustrias o en cadenas agroexportadoras.

Hasta el mes de octubre de 1996 Chile no había suscrito ningún acuerdo comercial que le obligara a la desgravación total de todos los productos agrícolas, ganaderos y forestales. La firma del acuerdo con MERCOSUR pone plazos perentorios al proceso de desgravación hasta alcanzar cero arancel en un período de diez años con una situación sólo distinta para el trigo, en que se alcanzaría la desgravación total a 18 años plazo.

El acuerdo con Canadá avanza con mayor celeridad en algunos productos como las leguminosas secas que representan un 10% de la superficie cosechada anualmente y que serán completamente desgravadas en el año 2000.

Nuevamente la evolución del tipo de cambio, el alza en los costos de producción (mano de obra) y la caída en la rentabilidad de la agricultura provoca situaciones de tensión que se hacen más agudas como consecuencia de los acuerdos internacionales multilaterales. En dichos acuerdos se eliminan las excepciones permanentes que se habían negociado en los acuerdos bilaterales. Esta situación crea para los agricultores un clima de amenazas que provoca extensas movilizaciones sociales. Surgen con nitidez las restricciones naturales propias del territorio nacional que gravan a la agricultura chilena en relación agriculturas de gran abundancia en recursos naturales, de grandes escalas de producción y de alta productividad por activo. La fuerte incorporación de insumos tecnológicos que la agricultura chilena había realizado en los últimos decenios y que le permitieron elevar los rendimientos en términos similares a los promedios europeos (pero sin subsidios o ayudas), se convierte en un bumerán a la hora de competir con las agriculturas exportadoras del mundo.

La agricultura chilena vive hoy un dilema en buena medida derivado del éxito logrado en el desarrollo económico general del país. El cuello de botella tradicional de un sector externo débil que obligaba a solicitar recursos internacionales para equilibrar la balanza de pagos ha desaparecido, las reservas superan los 20.000 millones de dólares, las exportaciones mineras y de servicios siguen creciendo, el peso chileno se sigue revaluando, y lo que pareciera inexorable es un nuevo cambio estructural en el tamaño de las unidades productivas, con una fuerte reducción de la población activa en la agricultura y con un creciente proceso de integración agroindustrial.

El acuerdo con Canadá vuelve a confirmar la decisión pública de abrir plenamente la competencia total de la agricultura chilena con los mercados internacionales. Está por verse cuán capaz sea el sector de resistir las presiones y distorsiones de los mercados internacionales y de las empresas transnacionales.

Hasta el presente no se ha modificado de manera significativa la política agrícola nacional, obligando a ésta a una reestructuración sin acciones públicas (subvenciones o ayudas) de mayor impacto.

Las consecuencias más drásticas están repercutiendo sobre las poblaciones indígenas y campesinas. Las transferencias de tierra se están generalizando y las migraciones rurales se intensifican.

Al no contemplarse excepciones permanentes para ningún producto, la exposición de la agricultura a los mercados internacionales será prácticamente total en períodos relativamente breves. Ello obligará, si se quiere mantener actividad agrícola en los territorios actualmente destinados a tales propósitos, a realizar un profundo proceso de reconversión en más de la mitad del territorio agrario del país.

Perfil de la agricultura del futuro

El uso potencial de los recursos renovables del país y las tendencias de las demandas y precios internacionales de los bienes de origen agrícola permiten imaginar dos escenarios posibles para la agricultura chilena del futuro.

Una opción para la agricultura podría estar orientada a la obtención de productos de alta calidad y valor unitario. Ésta sería una agricultura fuertemente generadora de empleo rural bien remunerado, basada en el desarrollo de los mercados externos y en la transformación técnica, productiva y comercial. Esta alternativa exigiría una labor de fomento y diversificación por parte del Estado —con énfasis en la innovación agraria—, unido a la profesionalización y desarrollo empresarial de los agricultores, y a un fuerte estímulo al desarrollo de complejos agroindustriales y a la infraestructura básica (caminos, energía, puertos y aeropuertos).

Una segunda opción para la agricultura, que podría aprovechar también las tendencias del mercado internacional, podría propiciar la entrada de fuertes inversiones de capitales externos, mayores es-

calas de producción y actividades extensivas, particularmente ganaderas y silvícolas, con menor incidencia en empleo rural. Esta opción, de bajo perfil rural, implicaría una drástica alteración de las estructuras agrarias con una fuerte disminución en el número de unidades productivas y representaría para el Estado un menor esfuerzo público.

La opción quizás más realista es la combinación de las dos anteriores y que permitiría que se tecnifiquen y amplien las producciones intensivas de alto valor agregado y fuerte empleo de mano de obra, simultáneamente con la expansión de la ganadería y la silvicultura, que pueden encontrar niveles adecuados de productividad y de rentabilidad en escalas de mayores dimensiones en las áreas de secano, en las estepas y en las montañas.

En esta opción es clave la relación con los países de Asia. Los incrementos de demanda en productos intensivos (hortalizas, frutas y vinos), al igual que los productos menos intensivos en capital y mano de obra como las carnes, lácteos y productos forestales se espera que sean muy dinámicos y crecientes en dicha región.

Con respecto a Europa, región a la cual se dirige un cuarto de las exportaciones del agro chileno, se podrían continuar expandiendo algunas exportaciones aprovechando la marcada contrasteación existente en los períodos de cosecha. Esta complementación podría contribuir a estructurar una oferta más estable de bienes agrícolas a lo largo del año y a precios más convenientes para los consumidores, integrando mediante inversiones europeas en Chile los procesos productivos primarios y de transformación agroindustrial a los sistemas de distribución existentes en Europa. Igual complementación se está actualmente desarrollando con Canadá siguiendo una vía similar realizada en el pasado con los Estados Unidos.

Definir el núcleo esencial del tema agrario en la actualidad pasa por reconocer que la toma de decisiones de los agentes económicos está condicionada por los mercados internacionales y por la apertura progresiva al exterior. Esa exposición a los mercados ex-

ternos significa ajustes de muy variados grados e intensidades y una alta sensibilidad para captar los cambios en los escenarios internacionales. El problema es cómo viabilizar el ajuste con todas las variabilidades humanas, productivas, regionales y de tamaño que presenta la agricultura del país y al mismo tiempo tener como referencia las tendencias internacionales.

Política y socialmente, el ajuste debe ser integrador y participativo, que acepte las debilidades y reconozca el rol subsidiario del Estado. Es un ajuste que requiere tiempos y ritmos adecuados a la actividad agrícola. Es un ajuste que abre mercados, pero a la vez capacita personas y estimula la formación de capital.

En la medida que los acuerdos internacionales se hicieron con excepciones y bandas de precios, el ajuste se fue haciendo de acuerdo con las mayores rentabilidades que normalmente se encontraban en la producción exportable. La diferencia sustantiva es que los factores que hoy presionan hacia el cambio son muy generalizados, muy extensos y con horizontes de tiempo limitados. Por eso existen sentimientos de urgencia, de incertidumbre, de debilidad y falta de opciones. Y en la misma medida que se avanza hacia otros acuerdos comerciales esos grados de incertidumbre serán progresivos, lo que a su vez complica los procesos de cambio deseables, por el temor al riesgo, que se hace también mayor, que aleja a las instituciones financieras y que muestra las debilidades del sistema científico-tecnológico e institucional. Los subsidios y transferencias siguen creciendo en los países desarrollados. Tampoco se advierte un desarme de las tradiciones proteccionistas.

Las políticas agrarias para el futuro

Para orientar el proceso de transformación y modernización productiva, la política agraria actual del país se basa en un conjunto de ejes estratégicos que surgen de la experiencia y que hoy requieren ser profundizados y perfeccionados.

Se trata de una construcción estratégica que ha venido generándose como respuesta a situaciones críticas, entre las cuales la más severa fue la de los años 1980 a 1982. Ante esas situaciones de restricción, el sector ha sido capaz de ir construyendo un camino de desarrollo, mediante el aprovechamiento de las oportunidades que se han ido presentando en escenarios difíciles y cambiantes. Los ejes orientadores de esta estrategia son:

- 1.º El desarrollo de mercados** externos, cada vez más diversificados, para los productos agrícolas, pecuarios y forestales; y el perfeccionamiento de los mercados internos, la estabilización de los precios internos de ciertos productos, de acuerdo con las variaciones de los precios internacionales, y la reducción del costo de los insumos y bienes de capital (arancel cero).
- 2.º El rol de la innovación, el desarrollo científico-tecnológico y la capacitación**, componentes indispensables en la construcción de ventajas competitivas para la agricultura del país;
- 3.º La aplicación de transferencias directas**, como estímulos para inducir aumentos de productividad, acelerar la transformación productiva e incorporar mayores recursos al sector (tecnificación del riego, bonificación forestal, bonificación a la producción de forraje y a la sanidad animal);
- 4.º La vinculación entre el sistema financiero y la agricultura**, imprescindible para estimular el proceso de transformación, tema difícil y conflictivo;
- 5.º El rol asignado a las agriculturas campesinas**, en los procesos de elevación de la productividad, la rentabilidad y la competitividad, a través de sus organizaciones;
- 6.º La recuperación de los recursos naturales del país**, valorando la biodiversidad como fuente de desarrollo de nuevas oportunidades productivas y protegiendo la vida silvestre;
- 7.º La generación de bienestar y desarrollo del sector rural**, mediante el mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos.

El marco institucional ya desarrollado constituye una sólida base para enfrentar los nuevos desafíos de la internacionalización. Se cuenta con una valiosa experiencia en el diseño y aplicación de este instrumental si se tiene claridad sobre las prioridades, criterios de focalización y necesidades de orden institucional.

Ésta fue la estrategia que se complementó y perfeccionó a través de las medidas para la transformación de la agricultura y la modernización de la vida rural, anunciadas en marzo de 1995. Los instrumentos fortalecidos, los nuevos diseñados y en ejecución y los que se encuentran en proceso de negociación han requerido de un notable trabajo para su aprobación, gestión y evaluación, particularmente en materia legislativa, de recursos y de coordinación institucional.

Las estrategias de desarrollo agrícola de carácter histórico podrán reforzarse en el futuro con el propósito de lograr la permanencia de las actividades agrícolas y rurales una vez cumplido los plazos perentorios a los cuales hizo referencia.

Reforzar estas estrategias debiera permitir moverse en el marco definido en el acuerdo de Marrakech. Conforme el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, son aplicables todas aquellas medidas que satisfagan el requisito fundamental de no distorsionar el comercio ni la producción, o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo. Por consiguiente, todas las políticas utilizables deberán ajustarse a los siguientes criterios: primero, que la ayuda se preste por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos, que no implique transferencias de los consumidores; y, segundo, que no signifique sustentación de precios en favor de los productores. De manera explícita el Acuerdo señala diversas medidas que cumplen con esos criterios y otros más específicos.

