

POLITICAS DE DESARROLLO AGRARIO Y RURAL



MINISTERIO de AGRICULTURA · 1974

3058
C. L.

INDICE

27 MAYO 1977

Página

INTRODUCCION 1

PARTE I: POLITICAS ECONOMICAS 4

A. POLITICAS DE PRECIOS AGRICOLAS 4

B. POLITICA DE CREDITO 9

C. POLITICA FINANCIERA 12

POLITICAS DE DESARROLLO

PARTE II: POL AGRARIO Y RURAL TIERRA Y REGADIO 15

A. POLITICA DE TENENCIA DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA 15

1. Consideraciones Generales 15

2. Política para el Sector Reformado 17

a) Asignación de la Tierra en Unidades Familiares 19

b) Asignación de la Tierra a Sociedades Agrícolas 20

c) Otras Consideraciones 21

3. Políticas para el Sector Privado 22

a) Predios en Proceso de Expropiación 23

b) Predios cuyo Proceso de Expropiación 24

MINISTERIO DE AGRICULTURA

c) Predios no Expropiados 24

d) Inversiones en el Sector Privado 25

e) Propiedad Forestal 25

f) Mercado de Tierras 30



3058

1974

M 663 p
3058
c.1

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
PARTE I: POLITICAS ECONOMICAS	4
A. POLITICAS DE PRECIOS AGRICOLAS	4
B. POLITICA DE CREDITO	9
C. POLITICA TRIBUTARIA	12
PARTE II: POLITICA DEL USO DE LA TIERRA Y REGADIO	15
A. POLITICA DE TENENCIA DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA	15
1. Consideraciones Generales	15
2. Política para el Sector Reformado	17
a) Asignación de la Tierra en Unidades Familiares	19
b) Asignación de la Tierra en Sociedades Agrícolas	
c) Otras Consideraciones	21
3. Políticas para el Sector Privado	22
a) Predios en Proceso de Expropiación	23
b) Predios cuyo Proceso de Expropiación ha sido Finiquitado	24
c) Predios no Expropiados	24
d) Inversiones del Sector Privado	25
e) Propiedad Forestal	25
f) Mercado de Tierras	30

Página

4.	Política para el Minifundio	31
5.	Consideraciones Finales	32
B.	POLITICA DE RIEGO	33
1.	Consideraciones Generales	33
2.	La Puesta en Riego	36
3.	Pequeñas Obras	37
4.	Cooperativas de Riego	38
5.	Acción del Estado	38
C.	POLITICA DE ZONAS ARIDAS Y SEMIARIDAS	40
1.	Consideraciones Generales	40
2.	Secano del Norte Chico	40
3.	Secano de la Zona Central	44
PARTE III: POLITICA FORESTAL		46
A.	OBJETIVOS DEL SECTOR FORESTAL	46
1.	Incremento	46
2.	Aprovechamiento	46
3.	Protección	47
4.	Conservación	47
5.	Desarrollo Nacional	48

	<u>Página</u>
B. POLITICAS PARA EL SECTOR FORESTAL	48
C. REFORESTACION	50
D. ORGANIZACION EMPRESARIAL AGROFORESTAL	51
PARTE IV: DESARROLLO RURAL	52
A. BASES DE UNA POLITICA DE DESARROLLO RURAL	52
B. INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA RURAL	56
1. Transporte y Comunicación	56
2. Política de Electrificación Rural	56
3. Mejoramiento de la Vivienda	60
C. DESARROLLO ECONOMICO RURAL NO AGRICOLA	60
1. Industrias y Artesanías Rurales	60
2. Agro-Comercio para Desarrollo Rural	61
3. Desarrollo del Turismo Popular	61
D. DESARROLLO SOCIAL RURAL Y COMUNICACIONES	62
1. Elementos Bases para el Desarrollo Social	62
E. BASES DE UNA POLITICA DE COMUNICACIONES	63
1. Consideraciones Generales	63
2. Programa de Coordinación Institucional	64
3. Programa de Informaciones de Precios y Mercados	64
4. Programa de Capacitación Masiva	65
5. Programas de Publicaciones	65
F. POLITICA INDIGENISTA	66

	<u>Página</u>
PARTE V: ORGANIZACION DEL SISTEMA COOPERATIVO AGRARIO	69
A. CONSIDERACIONES GENERALES	69
B. LOS DIVERSOS GRUPOS DE PRODUCTORES Y LAS COOPERATIVAS	71
1. Los Productores Medianos	71
2. Los Pequeños Productores y Minifundistas	71
3. Sector Reformado	72
C. EL SISTEMA DE COOPERATIVAS AGRICOLAS	73
1. Características	73
2. Fundamentos y Objetivos	74
D. EL SECTOR PRIVADO Y EL ROL DEL ESTADO	75
E. MEDIDAS PARA LA PROMOCION DEL SISTEMA COOPERATIVO	76
F. SOCIEDADES DE COOPERACION AGRICOLA	77
CONCLUSION	78
PARTE VI: ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO	79
A. DIAGNOSTICO	81
B. ESQUEMA DE REORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA	82
1. Características de la Organización Propuesta	82
a) Principios Generales	82
b) Descripción de la Estructura	83

INTRODUCCION

Cumpliendo con el mandato de la Honorable Junta de Gobierno, el Ministerio de Agricultura, a través del presente documento, da a conocer las líneas de acción fundamentales definidas para la actividad agropecuaria nacional.

Dada la complejidad de las materias que deben ser abordadas por este Ministerio, es que hemos dividido el trabajo en seis grandes capítulos, de manera que, alcanzando una debida coordinación entre las distintas materias, se pueda llegar a un desarrollo integral del sector agrícola y rural, que guarde estrecha relación con la política general impuesta por el Gobierno.

De este modo se espera que el sector agropecuario aumente la productividad y los niveles de producción, especialmente en aquellos rubros en que tiene ventajas comparativas, y de este modo contribuye a maximizar el desarrollo económico y social del país, ya que ello producirá una mejora de los niveles nutricionales, generará empleo en el sector rural y nivelará las oportunidades de la población rural.

Conscientes de la perspectiva con que el nuevo Gobierno de Chile orientará sus políticas sociales, económicas y culturales, este Ministerio ha enfocado el problema agrícola sin apartarse del esquema general que orienta el desarrollo nacional, y consecuente con ello, ha fijado las políticas económicas, de tenencia de la tierra y regadío, organización empresarial agrícola, desarrollo forestal, desarrollo rural y social, organización administrativa del sector público y que se describen a continuación.

Por largos años el sector agrícola y rural sufrió los efectos de políticas nocivas a sus intereses, en toda índole de materias. Esto llevó a que el desarrollo del sector fuera enteramente insatisfactorio y también artificial, ya que la producción y la inversión respondieron más a medidas impuestas en forma coercitiva que a las necesidades reales de la población nacional.

Se pretende que el desarrollo agrícola sea enteramente libre y por sobre todo, responda y se adecúe a la realidad en que vive el país. De esta forma, la libertad de mercado, la libertad de inversión, la seguridad en la tenencia de la tierra y el libre mercado de la tierra, unida a una política de precios sana y a una adecuada política de tributación, permitirá fomentar la actividad agrícola y aumentar la productividad del campo.

De esta forma, ya no será necesario dictar leyes o reglamentos, que a la larga son mal empleados, produciéndose todo tipo de distorsiones en la producción y permitiendo que funcionarios o productores inescrupulosos, atenten contra la dignidad misma de nuestra Nación. Es así que la imposición paternalista del Estado es reemplazada por el libre juego del mercado y quién no se atenga a ello deberá hacer abandono de la actividad siendo sustituido por agricultores más eficientes.

Debemos enfatizar que no hay desarrollo del sector agropecuario, si quienes viven de él y en él no poseen las condiciones mínimas tanto sociales, como económicas y culturales. Esto hace imprescindible toda una política de desarrollo rural y social, la cual, a grandes rasgos ha sido expuesta en el presente documento, incluyendo el sector de minifundios.

Las líneas de acción y materias tratadas aquí, deberán ser fielmente observadas por todo funcionario del agro, partiendo de la base que de estas ideas matrices tendrán que salir las implementaciones necesarias, para llevar a la práctica en la forma más completa y adecuada posible, todas las líneas aquí esbozadas y las políticas complementarias.

De igual forma, el sector de productores individuales cualquiera sea el tamaño o el tipo de su explotación, deberá entender el significado de lo que aquí se expone, de forma que pueda entrar a esta nueva etapa de la agricultura en el país, valorando debidamente la dimensión del problema agrícola y se enmarque sin distinciones de ningún tipo a las condiciones expuestas con todos sus deberes y derechos.

Se espera que la implementación de las líneas de acción aquí expuestas, redundará en que la agricultura nacional efectúe el aporte que le corresponde a favor del bienestar nacional.

1974

... difícilmente podrán en el corto plazo implemen-
tarse tales las medidas que requiere la nueva política
económica: liberalizar el comercio exterior, reducir el

PARTE I

POLITICAS ECONOMICAS

Las políticas económicas relativas al sector agropecuario son absolutamente coincidentes con el esquema general de la política económica del Gobierno, las que fundamentalmente se basan en la política de precios, de comercio exterior, política crediticia y política tributaria.

A. POLITICA DE PRECIOS AGRICOLAS

La importancia de los precios de una economía, radica fundamentalmente en su papel orientador de los recursos productivos del país. De ahí que la política de precios controlados y fijados a un nivel, por bajo del de equilibrio, aplicado al sector agropecuario en los últimos decenios, haya tenido un efecto considerable en la reducción de la tasa de crecimiento de la producción agrícola y en especial de la producción pecuaria.

En la práctica, el esquema de mantener los precios de los alimentos fijados a un nivel artificialmente bajo, en parte debido a la alta ponderación que éstos tienen en el índice de precios al consumidor y la posibilidad de lograr alimentos baratos como parte de programas basados en excedentes agropecuarios de países desarrollados, generó una tasa de crecimiento en el sector tan reducida, que resultó incompatible con una tasa adecuada de desarrollo en la economía.

La principal causa de este atraso fue esa creciente intervención estatal en prácticamente todos los ámbitos de la vida económica del país y, en forma especial, en los controles de precios de productos, insumos, tasa de cambios, interés corriente y otros. Esto produjo una baja en la rentabilidad de la renta agropecuaria, y de este modo el capital generado que debió haberse invertido en mejoras directamente productivas, en infraestructura de

comercialización y transporte, en desarrollo científico y asistencia técnica, en educación, salud y otros, fueron desviados a otras actividades más rentables en el comercio o en la industria.

Con el objeto de asignar en forma óptima los recursos productivos del país y aprovechar adecuadamente las ventajas económicas que Chile tiene en la producción de ciertos rubros, el sistema de precios funcionará en un régimen de comercio exterior abierto: de este modo, los niveles de precios internos guardarán una estrecha relación con los precios promedios internacionales de mediano plazo de aquellos países que no subsidian la producción de los bienes agrícolas, protegiendo a la agricultura y a los consumidores de las fluctuaciones de corto plazo que pueden producirse en los mercados internacionales.

Esta política de precios lleva implícita, además, variaciones regionales, estacionales y de calidad para los diferentes productos. Debe haber diferencias de los precios en las diferentes regiones con objeto de reflejar adecuadamente los costos de transportar la producción a los centros de consumo y de este modo lograr un equilibrio entre la cantidad producida en las regiones y las demandas en dichos centros. De un modo similar deben existir variaciones estacionales (escalas mensuales) en los precios con objeto de considerar no sólo los costos de almacenamiento, las pérdidas inevitables y los riesgos, sino que además los costos financieros de la operación; así se estimula la acción de los particulares en la comercialización de los productos agropecuarios. Esta tasa mensual debe ser, en todo caso superior al interés bancario.

Las diferenciales de precios según calidad serán estimuladas con el objeto de que los agricultores más eficientes obtengan beneficios al producir bienes de mejor calidad. Al respecto se definirán grados y normas para reglamentar la comercialización; y en el caso particular de la leche se acelerarán los estudios tendientes a tener un premio por calidad sanitaria.

Difícilmente podrán en el corto plazo implementarse todas las medidas que requiere la nueva política económica (liberalizar el comercio exterior, reducir el

sector fiscal, etc.), razón por la cual habrá algunos precios agrícolas que no estarán a sus niveles de equilibrio como consecuencia de la inercia del sistema (caso de la leche y la lana). En ningún caso deben confundirse estos productos con aquellos que por estar sobredimensionados generan una oferta excesiva para la demanda interna y que no encuentran mercados en otros países, a pesar de no haber prohibiciones ni limitaciones para su exportación (aves, cerdos, papas y otros). Ellos deberán adecuarse a las condiciones definidas por la demanda interna y externa.

El ajuste al nivel de precios de equilibrio será llevado a cabo con la máxima celeridad que permitan los otros factores que inciden en el problema, tales como los niveles de ingreso y poder adquisitivo de la población, el estado de la balanza de pagos, el tamaño del sector público y otros similares. Durante este período de transición el Estado garantizará la justa rentabilidad del sector agrícola mediante un poder comprador ilimitado para trigo, de modo que este nivel de precios sirva de base o punto de referencia para las decisiones de los productos agropecuarios en relación a los otros productos. De un modo similar habrá un poder comprador ilimitado de maíz a un precio de sustentación, tratando el Estado de actuar por presencia como un agente regulador del mercado, con el objeto de que este precio guarde una relación adecuada con el resto de los productos agropecuarios, tales como aves, cerdos, huevos y otros.

El Estado asegurará a los productores de trigo antes del inicio de las labores un precio mínimo, que contenga una rentabilidad justa y permita a los agricultores protegerse de las fluctuaciones que pudieran tener los precios de otros productos. En la época de cosecha se fijará el precio definitivo del trigo que será el precio promedio internacional, el que se calculará multiplicando el precio promedio de los principales mercados exportadores en aproximadamente los dos últimos años, por el precio del dólar en esa época.

Productos agropecuarios tales como carne de aves, cerdos, ovinos, lana, porotos, papas y otros tendrán libertad de exportación, de modo que el nivel de precios internos alcance los niveles internacionales de mediano

plazo y así el agricultor chileno reciba, por lo menos, los precios que reciben los agricultores de otros países, que está dado por un cierto porcentaje del precio FOB, ya que este incluye además servicios de procesamiento y gastos de exportación que no constituyen valor agregado del sector agrícola.

Habrà libertad de importación de alimentos. Por lo tanto los precios en el mercado interno podrán variar entre el FOB y el CIF más las tarifas aduaneras, antes que se materialicen exportaciones o importaciones de los mismos. Ello es válido no sólo para los productos agropecuarios sino que para todos los bienes producidos en el país. Esta diferencia entre valores FOB y los CIF se ha visto sustancialmente incrementada debido al alza internacional de los fletes, como consecuencia del alza en el precio del petróleo, por lo que el rango de variación en los precios podrá ser sustancial y dependerá de la demanda y oferta interna. Para estas operaciones de comercialización externa, como asimismo la comercialización interna, se estimulará al máximo la acción del sector privado.

Por diversas razones este sistema económico excluye la existencia de un poder comprador estatal para los productos agrícolas; una de las causas es la inmensa cantidad de dinero que requiere una comercialización de este tipo, dinero que se obtiene ya sea por mayores impuestos o por emisión. Si se consideran, además del trigo los otros productos que en ese caso también debiera comercializar el Estado, los requerimientos de dinero por sólo este concepto excederían en mucho la cantidad de dinero que el Estado puede emitir sin crear presiones inflacionarias que sobrepasarían límites aceptables, ya que se llega a cifras superiores a la cantidad de dinero que existe en la economía.

Es conveniente recalcar que este sistema de poderes de compra estatales mediante precios de sustentación generalizados, tradicionalmente ha sido un paso previo a la implantación de un sistema de precios fijos para los productos agrícolas, y que en el pasado fue precisamente este tipo de acciones lo que produjo la depresión y estancamiento del sector.

Consecuente con el esquema de precios justos para los productos agropecuarios, se plantea la necesidad de tener precios justos para los insumos agropecuarios, y por consiguiente la eliminación de las trabas legales y administrativas a la libre importación y la reducción de las tarifas aduaneras a los niveles que tendrá la industria nacional y por lo tanto sin niveles de protección adicional.

Esta política ha sido ya implementada, las tarifas específicas han sido eliminadas y las tarifas "ad valorem" para los diferentes insumos han sido reducidas sustancialmente llegando en la mayoría de los casos a sus niveles de equilibrio. Sin perjuicio de esto y cuando existan razones justificadas los aranceles de insumos que no se produzcan en el país, se podrán reducir a tasas nominales en forma temporal.

La eliminación de los monopolios estatales en el abastecimiento de determinados insumos y la posibilidad de que ellos sean importados por los productores mismos (cooperativas, asociaciones, etc.) debe significar una reducción importante en los márgenes de comercialización y los precios de los insumos; lo que en la práctica significa un mejoramiento en los precios relativos del sector agrícola.

Para que los precios cumplan adecuadamente el objetivo de lograr una utilización óptima de los recursos productivos, es necesario que la información sobre los precios sea suficientemente conocida y precisa, de modo que todo agricultor pueda fácilmente interpretar las implicancias que tiene para él esa situación.

El desarrollo de los sistemas de información sobre precios, mercados, intenciones de producción y otros indicadores básicos a niveles regional y nacional será una de las acciones prioritarias en el Ministerio de Agricultura (Oficina de Planificación Agrícola); es información que debidamente procesada debe llegar en forma rápida y de fácil interpretación a los productores.

El Gobierno asegurará a la agricultura una comercialización libre de excesos monopólicos, ya que al detectarse acciones o hechos de este tipo, ya sea en la compra

de productos o en la venta de insumos, aplicará los instrumentos que tiene a su disposición incluyendo la fijación de dichos precios.

B. POLITICA DE CREDITO

El crédito en Chile tradicionalmente ha tenido tasas reales negativas, lo que significa un subsidio directo a los usuarios; ello produjo una demanda por crédito tal que superaba largamente los ahorros, de modo que existía un déficit neto de crédito y por consiguiente una restricción del mismo. En general, la agricultura fue una de las actividades más perjudicadas por esta política al poseer una menor capacidad de ejercer presión en los bancos y organismos crediticios, agravándose además por los requisitos de tipo burocrático y de control que se impusieron en forma discriminada sobre el sector.

La tasa de interés es tan solo un precio más en la economía. Regula la demanda y la oferta de ahorros en el mercado financiero de modo que regula las cantidades de dinero ofrecidas y demandadas como créditos, ya sean para financiar gastos de operación o inversiones. Por lo tanto, es necesario que tenga la flexibilidad necesaria para cumplir este papel.

Por otra parte debido a que en el mercado de capitales hay diferentes instrumentos con diferentes limitaciones institucionales o legales (afectadas a diferentes normas tributarias, con liquidez y costos de operación variables), es necesario que existan diversas tasas de interés que se adecúen a las características de cada instrumento.

Estas imperfecciones y otras del mercado de capitales han tenido el efecto de dirigir los ahorros a determinados canales e inversiones que no poseen necesariamente la mayor rentabilidad social, con lo que se ha creado una asignación ineficiente de este recurso productivo. Como ejemplo puede destacarse el hecho de que en la situación actual de restricción crediticia hay instituciones como el SINAP, las Cajas Previsionales y otras, con un exceso de liquidez.

La política de crédito agropecuario no será una excepción en la política crediticia nacional y tenderá a incorporarse directamente en el mercado de capitales del país sin distinciones ni limitaciones adicionales.

El crédito tendrá una tasa real positiva, que estimule el ahorro privado y pague los gastos de administración. Para aquellos de un año plazo o menos, la tasa de interés será fija y pactada de antemano, de modo que se faciliten los aspectos contables de las instituciones crediticias y los cálculos de costos financieros de los usuarios. El crédito de mediano plazo será reajutable de acuerdo a determinados índices aprobados por el Banco Central (Índice de Precios al Consumidor, Índice de Precios al por Mayor, Índice de Productos Agropecuarios, Precios del Trigo, Precios de Productos Pecuarios y otros) de modo de compensar adecuadamente por las variaciones que se produzcan en ellos y el interés que pague dependerá de las condiciones propias del préstamo.

Es claro que el principal problema que han tenido hasta ahora los usuarios de crédito ha sido la falta de un mercado de capitales de acuerdo a las necesidades del país. La corrección de situaciones tales como inexistencias de instrumentos de ahorro adecuado, la inflexibilidad de la tasa de interés corriente, la no reajustabilidad de ciertos documentos y otros, estimulará la formación de este mercado de capitales al que concurrirán los usuarios del crédito.

De todas formas, el Gobierno podrá otorgar crédito en líneas especiales para el fomento de ciertas inversiones estimadas socialmente necesarias.

De este modo los agricultores particulares, las cooperativas, las agrupaciones de productores y otros podrán recurrir a otras fuentes además de los bancos para financiar sus operaciones; lo que reducirá sustancialmente la presión que hoy se ejerce sobre el Banco Central de Chile y que en la práctica reduce seriamente las posibilidades de hacer un manejo racional del sistema monetario.

Así las fuentes de financiamiento del agricultor comercial serán: el Banco del Estado, el resto del sistema bancario, el mercado de capitales, los créditos externos, la venta de activos y la venta de un mercado a futuro de productos agropecuarios.

El Banco del Estado tendrá un papel preponderante dentro del sistema bancario, ya que en la práctica es el único que en la actualidad posee una infraestructura a lo largo de todo el país. Para una mayor efectividad se crearán Consejos Regionales a lo largo del país los cuales tendrán suficientes atribuciones, como para lograr una efectiva descentralización en el otorgamiento del crédito.

El Estado a través de sus organismos especializados del sector agrícola (Servicio Agrícola y Ganadero) asesorará a los productores agrícolas que soliciten asistencia, en la tramitación de los créditos; ya sea en la elaboración de planes de producción, planes financieros y otras; cuidando de dar un servicio adecuado, ágil y descentralizado especialmente a los nuevos asignatarios de tierras y al sector reformado. Todo esto, sin perjuicio de los requisitos que podrá imponer el Estado (la Corporación de Reforma Agraria) a aquellos agricultores sobre cuyas tierras posee hipotecas, pero en todo caso, de acuerdo a las normas generales del Gobierno en el sentido de estimular la actividad privada y la libre iniciativa de los individuos, con las limitaciones obvias de una vida en sociedad; actuando el Estado sólo en forma subsidiaria y en ningún caso tratando de ejercer control.

Como parte del programa para erradicar la pobreza se tendrá una línea de acción muy definida en los sectores de minifundistas y pequeños productores de agricultura no comercial. Los programas que se desarrollen en este ámbito y el financiamiento necesario en los planes de producción y proyectos de inversión deben ser considerados incluyendo los beneficios sociales de esta acción, por lo que el Ministerio de Agricultura (Instituto de Desarrollo Agropecuario) continuará desarrollando programas en el mediano plazo que incluyen asistencia crediticia a este sector en condiciones especiales hasta que el sistema financiero pueda sustituir esta actividad cumpliendo con las condiciones especiales que esto requiere. Además efectuará

asistencias especiales que deben ser computadas como un subsidio directo a los sectores más pobres y no como una asistencia crediticia o financiera. Así, en la medida que se cumplan las metas de la política de desarrollo rural y de tenencia de la tierra, estos agricultores se irán incorporando a la actividad comercial.

C. POLITICA TRIBUTARIA

La política tributaria es un elemento básico para el éxito de los planes de desarrollo agropecuario, ya que puede ser usada en forma eficaz para estimular la producción agrícola y además obliga a un uso eficiente de los factores productivos estimulando su uso alternativo en funciones o rubros de mayor productividad.

Tradicionalmente la carga impositiva del sector agrícola ha sido sustancialmente inferior a los niveles adecuados, esto en parte como una compensación para los precios artificialmente bajos de los productos agrícolas, compensación que no sólo era insuficiente sino que además mal concebida e ineficiente.

Corregidas las otras distorsiones en los precios y en el crédito, se hace necesario adecuar la tributación agropecuaria. La tierra agrícola debe tributar de acuerdo a su capacidad productiva o capacidad de uso; de este modo se logra en forma automática e impersonal una selección de los agricultores eficientes, sin tener que recurrir a sistemas de puntajes u otros que se prestan a todo tipo de arbitrariedades para impedir que se mal utilice las tierras agrícolas.

Mediante un impuesto de renta presunta basada en la capacidad de uso de la tierra se logrará incrementar los ingresos fiscales y estimular la producción. Esto se ha efectuado en parte, ya que los avalúos fueron reajustados sustancialmente, pero sin llegar aún a su nivel definitivo que debe reflejar el valor comercial de la tierra.

Específicamente esto significa:

1. Mantención del sistema de presunciones, descartando en general la exigencia de llevar contabilidad agrícola. Sin embargo, la base de presunción será más amplia de lo que hoy contemplan las normas tributarias. Explícitamente, el valor sobre el cual se presumirán rentas incluirá el valor del casco, el valor de la maquinaria agrícola excluida las máquinas herramientas, arados, rastras y otras similares. La tasa de presunción será única y provendrá de estudios que cuantifiquen la productividad social del capital. Esta tasa, única no sólo afectará de igual forma a los distintos componentes de la base sobre la cual se presumirá renta en el sector agropecuario, sino que será la tasa que afectará la base de presunción de otras actividades económicas sujetas al mismo sistema tributario, aún cuando pertenezcan a otros sectores de la economía (gremio del Rodado, Pequeños Industriales y Artesanos, etc.).

Esta renta presunta tributará en conformidad al sistema general de la Ley de Impuesto a la Renta; es decir, primero estará afecta al Impuesto de Categoría; luego, la renta presunta, excluido el impuesto de categoría ya pagado, se sumará a otras rentas del contribuyente individual y el conjunto tributará de acuerdo a las pautas de progresividad contempladas en el Impuesto Global Complementario.

De esta forma y contando con avalúos reales de cada uno de los Items de presunción se tendrá un sistema que directamente incentivará el uso adecuado de los factores productivos.

2. Las Sociedades Anónimas Agrícolas mantendrán su régimen de tributación basado en rentas efectivas.
3. Sobre determinado margen de capital para aquellas actividades agro-industriales tales como, fábricas de conservas, fábricas de alimentos y otras similares, se exigirá tributación a base de rentas efectivas.

4. Se derogará el régimen de exenciones por tramos de avalúos que rige actualmente para los efectos de la contribución territorial. Sin embargo, el pago del impuesto territorial será considerado como pago provisional a cuenta del impuesto de primera categoría. Se mantendrán los créditos contra el impuesto Global Complementario actualmente vigentes (Jefe de Hogar, Cargas Familiares y similares).
5. No se discriminará entre los distintos tipos de productores del agro; en otras palabras, los contribuyentes del Sector Agropecuario incluirán a los productores privados, reformados y al Estado.

Es de esta forma como el actual Gobierno implementará un sistema tributario encaminado a mejorar la asignación de los recursos productivos, lograr una justa distribución del ingreso y de la carga tributaria, e imponer un costo efectivo, vía las presunciones de renta, a recursos utilizados bajo su nivel potencial total.

PARTE II

POLITICA DEL USO DE LA TIERRA Y REGADIO

A POLITICA DE TENENCIA DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA

1. Consideraciones Generales

La crisis de producción agropecuaria que el país ha tenido en los últimos decenios y que se agudizó en forma tan dramática en los últimos años, es por demás conocida y sufrida en carne propia por todos los chilenos. La pérdida de dinamismo de la agricultura, consecuencia de una serie de políticas erróneas, ha provocado en la población serios problemas nutricionales que limitan seriamente la capacidad de desarrollo del país; por otra parte, las crecientes necesidades de importaciones de alimentos constituye un freno al desarrollo de los otros sectores de la economía, ya que no se pueden canalizar estos recursos a incrementar la capacidad productiva del país, sin contar lo que esta dependencia significa desde el punto de vista de la seguridad nacional.

Una de las razones fundamentales de la agudización de esta crisis es la total incertidumbre que los productores, tanto del sector reformado como del sector privado, han tenido con respecto a la tenencia de la tierra que trabajan. Es preciso definir en forma clara, precisa y definitiva la política a este respecto, con el objeto que los productores conozcan la línea de acción y puedan dedicarse a trabajar y producir con dedicación. Esto, junto con las otras medidas económicas, sociales y administrativas que ha definido la Honorable Junta de Gobierno, ayudará a sacar definitivamente a la agricultura de su estancamiento.

En el pasado, la acción de CORA se centró casi exclusivamente en la expropiación masiva de predios, des- cuidando con negligencia otros factores de capital impor- tancia. De este modo, al asumir sus responsabilidades el

nuevo Gobierno, más del 50 por ciento de las tierras agrícolas del país habían sido expropiadas y pertenecían al Estado. De ellas sólo aproximadamente la tercera parte habían sido organizadas, sin haber hecho asignaciones en propiedad individual de tierras agrícolas y sólo habiendo asignado un número reducido de asentamientos en forma de cooperativas de Reforma Agraria. Se está cumpliendo con uno de los objetivos primordiales de la Reforma Agraria Chilena, de asignar tierras a los campesinos del sector reformado en propiedad individual y dar definitivamente confianza a los productores, para que desarrollen sus mejores esfuerzos en su propio beneficio y en el del país.

Por otra parte, alrededor de un 40 por ciento de las tierras agrícolas se encuentran en el sector de pequeños y medianos agricultores. No es necesario volver a recalcar aquí la situación de absoluta incertidumbre que han debido soportar durante los últimos años dichos productores debido a las acciones de abierta ilegalidad que se estimularon desde el Gobierno mismo.

Por último hay que considerar que alrededor de un 10 por ciento de la superficie agrícola del país constituye el sector de minifundio cuyos problemas han sido sistemáticamente postergados por las autoridades y en la práctica olvidados por la comunidad.

De este rapidísimo vistazo a la situación actual, se puede obtener la conclusión que en el pasado no ha habido ningún productor con seguridad para invertir, y para planificar a mediano y largo plazo, lo cual junto con otras políticas inadecuadas aplicadas al sector, tales como las políticas de comercio exterior, salarios, precios y tributación son suficientes para explicar el mayor atraso y el retroceso de nuestra agricultura en los últimos tres años.

Las garantías que el Estado dé sobre la seguridad de la tenencia de la tierra es uno de los requisitos indispensables para que los ahorros generados en la agricultura no salgan hacia otros sectores de la economía, como ha sido tradicional hasta ahora, e incluso, para atraer capitales nuevos, tanto nacionales como extranjeros, que

permitan una rápida recuperación y crecimiento del sector agro-forestal. Es evidente que la inversión de grandes capitales con recuperación a largo plazo, como son las plantaciones frutales, de viñas, forestales, la formación de plantales de ganado fino, etc. nunca se producirán si existe una legislación vigente que da amplias facultades a organismos del Estado para expropiar predios rurales (*).

El propósito de esta sección es fijar una política clara y definida respecto a la tenencia de la tierra, con la que se traerá paz, confianza, progreso técnico y social al sector agrícola chileno y así mayor bienestar a todo el país. En ella se define la política de tenencia para el sector reformado, a continuación se define la correspondiente al sector privado y, por último, se dan las líneas de acción en relación al problema del minifundio.

2. Política para el Sector Reformado

La regularización del sector reformado constituye un punto fundamental en la política agraria, tanto en lo que se refiere al aspecto productivo como de tenencia. Este proceso es necesario efectuarlo a máxima velocidad por la incidencia que tiene el sector reformado, al contar con más de un 50 por ciento de la tierra agrícola del país y absorber una parte importante de los recursos financieros fiscales.

(*) El Presidente de la Honorable Junta de Gobierno, General Augusto Pinochet Ugarte, ha fijado dentro de los objetivos para el Ministerio de Agricultura en 1974.

- "Normalizar toda la empresa agrícola, a fin de ponerla en producción y dar seguridad a todos los sectores".
- "Finiquitar el proceso de Reforma Agraria y dejar a firme la Reserva Legal".

Los campesinos del sector reformado tienen como meta el llegar a la posesión material de la tierra, en forma individual, en un sistema de propiedad en el cual se establezca claramente la relación de dominio y bajo el cual el dueño podrá disponer del uso y goce de los beneficios y, al mismo tiempo, asumir las responsabilidades inherentes a la posesión de bienes.

El sistema de propiedad debe permitir a los nuevos dueños canalizar sus ahorros e invertir en la empresa, y debe ser compatible, en una etapa inicial, con una absorción importante de mano de obra, al mismo tiempo que posibilitar la adopción de una tecnología moderna y eficiente, con el objeto de asegurar una mejor utilización de los recursos productivos del país, como también un ingreso familiar seguro.

Debe existir una movilidad de los factores, que evite tanto la concentración de la tierra en pocas manos, como su subdivisión en propiedades antieconómicas, que no permiten un adecuado desarrollo social y económico del grupo familiar.

De este modo se procederá a establecer y asignar la propiedad individual de la tierra a los campesinos del sector reformado. Esta entrega se realizará básicamente mediante dos sistemas alternativos, a saber: Unidades Familiares y Sociedades Agrícolas.

La diferencia entre los dos sistemas de propiedad privada antes señalados estriba en el hecho que, en la unidad familiar, al agricultor se le asigna una superficie de tierra claramente delimitada que le pertenece en forma exclusiva; en el caso de las sociedades agrícolas, él es dueño de una parte de las acciones de una sociedad civil, que es quién posee el predio. Es claro que en ambos casos el agricultor posee la propiedad de la tierra con todos los derechos y obligaciones que ello implica.

Es necesario plantear estas dos alternativas de asignación de la tierra, ya que en ciertos casos, por razones de tipo agronómico, económico o físico no es posible dividir los predios en parcelas individuales y, por lo tanto, es necesario que exista la alternativa para

asignar, en forma excepcional, algunos predios o parte de ellos, en forma de sociedades agrícolas por acciones.

Se deja en claro que tanto en la asignación de parcelas, como en sociedad, la relación de propiedad privada está claramente establecida sin limitaciones adicionales.

Para hacer más expedito el acceso de las empresas agrícolas a la tecnología moderna, debe asegurarse la participación de personal calificado en la planificación y el manejo de las mismas. Sin embargo la elección de dicho personal debe ser absolutamente libre y de cargo a los usuarios.

Dentro de la política de asignación individual de la tierra se buscarán los medios para no ocupar, en lo posible, la limitada disponibilidad de tierras fértiles con fines habitacionales, industriales u otros de tipo no agrícola; al mismo tiempo se tomarán las medidas necesarias para crear las mejores condiciones de vida para las familias de los agricultores, las que deberán acercarse a las condiciones de vida de la población urbana. Una muy buena solución en este sentido puede lograrse formando villas rurales.

a) Asignación de la Tierra en Unidades Familiares

De acuerdo a la ley, una unidad agrícola familiar es "la superficie de tierras que, dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima, posibilidades de explotación y otras características, en particular la capacidad de uso de los terrenos y siendo explotada personalmente por el productor, permite al grupo familiar vivir y prosperar merced a su racional aprovechamiento".

El asignar la tierra en unidades familiares tiene la ventaja de ser ampliamente atractiva para los campesinos del sector reformado, lo que es absolutamente claro y justificable.

Además incentiva a un mayor esfuerzo, ya que la unidad familiar da confianza y seguridad al agricultor

para invertir, permitiendo que se desarrollen su iniciativa y capacidad de progresar. La experiencia ha demostrado en forma clara que en los asentamientos y en otros sistemas colectivos de trabajo el esfuerzo y el trabajo se nivelan por abajo y que la productividad de la tierra ha sido mucho mayor donde se ha permitido o se ha efectuado en alguna forma su explotación individual. Cabe destacar que muchos predios de hecho trabajaban la tierra en forma individual durante el régimen pasado.

La parcela individual permite el pleno empleo de la mano de obra familiar y es una forma efectiva de aumentar la capacidad ocupacional en el campo, ya que incentiva el trabajo de la mujer y del grupo familiar, en la medida que no sea un factor regresivo de la escolaridad y educación de los hijos. Proporciona al propietario no solamente un ingreso sino también una forma de vida que sin duda satisface las aspiraciones del hombre.

Los sectores rurales que se han desarrollado en esta forma, en base a sistemas familiares, se caracterizan por una gran estabilidad tanto social como económica.

b) Asignación de la Tierra en Sociedades Agrícolas

Existen casos muy excepcionales de predios del sector reformado que no se puede dividir en unidades familiares, algunos de los cuales tienen características que plantean limitaciones insuperables para su división. La entrega de la tierra en propiedad individual se hará, en estos casos, mediante la constitución de sociedades civiles, cuyo activo será dividido en acciones, que serán entregadas en propiedad a los agricultores del predio. Estas tendrán todas las características inherentes a la propiedad y obviamente serán transferibles en forma comercial para permitir la entrada o salida de agricultores del sector reformado u otros trabajadores agrícolas.

También se constituirán Sociedades que poseerán cierta infraestructura de los predios, tales como bodegas de almacenamiento, bodegas de vino, veranadas y otros similares.

En muchos casos será posible, además, una solución mixta; ésta podría plantearse en aquellos predios que se pueden dividir en más de una sección, cada una de las cuales constituiría una sociedad agrícola absolutamente independiente, cuyas acciones serían repartidas entre los campesinos del sector reformado que corresponda. Esto permite llegar a un mayor grado de individualidad, en aquellos predios no divisibles en unidades familiares.

La organización de trabajo y la programación de la producción será determinada según sea la libre elección de los socios, la que sin duda responderá y desarrollará formas eficientes que estimulen la responsabilidad e iniciativa de los agricultores. Cooperativas Asignadas de Reforma Agraria, deberán optar por la Sociedad Agrícola en los casos que no se pueda subdividir, o en la forma de parcelas en Unidad Agrícola Familiar.

Si una Sociedad Agrícola en el curso de sus operaciones normales por causas de cambios en las condiciones agrícolas, decide que prefiere dividir la tierra en unidades familiares, lo podrá hacer, con la única restricción de presentar un estudio técnico que recomiende esta acción y sea aprobado por la institución competente.

Finalmente, ella tendrá libertad absoluta para vender o comprar activos, contraer deudas u obligaciones, con la sola restricción de mantener su solvencia comercial y cumplir cabalmente con sus compromisos con CORA.

c) Otras Consideraciones

Hasta aquí se han expuesto las normas generales bajo las cuales se guiará la asignación de tierras del sector reformado.

Es necesario insistir que las normas ya expuestas serán aplicadas con gran flexibilidad y en base a estudios técnicos de la mayor solvencia respetándose las preferencias libremente expresadas por los agricultores. Es necesario tener presente que el problema de desarrollo social y económico de los agricultores beneficiarios de la Reforma Agraria no se soluciona sólo con la definición de la

forma de propiedad. Muy por el contrario, ella hace necesaria la elaboración y puesta en práctica de diversas políticas, como la de capacitación tanto empresarial como técnica, acceso al crédito, a los mercados competitivos, a la información y otros similares.

Las organizaciones de productores agrícolas, las cooperativas y las asociaciones de agricultores, deberán cumplir un papel que es fundamental para el buen éxito de los nuevos empresarios agrícolas.

3. Políticas para el Sector Privado

Como se expresó anteriormente, es la firme intención del Gobierno dar definitivamente confianza a todos los agricultores, dejándolos en plena libertad para que se adecúen al modo de producir que ellos estimen más conveniente para maximizar la producción; esto incluye la aparcería y el arriendo u otras formas de organización de trabajo.

A la brevedad posible se regularizará el estado de todos los predios en situación irregular quedando definitivamente saneada su situación legal y definidas las reservas en los casos que proceda. Esta definición, junto con la política agraria general ya enunciada por la Honorable Junta de Gobierno, hará que los agricultores vuelquen todos sus esfuerzos en producir, invertir y prosperar.

Una reforma, de cualquier tipo que sea, implica una acción conducente a rehacer algo y, por lo tanto, una vez cumplido el objetivo ella debe cesar. El principal objetivo de la Reforma Agraria Chilena es el logro de una mejor y más justa distribución de la propiedad de la tierra y de los derechos de agua, mediante la cual se persigue el aumento de la producción y de la productividad de la tierra y la transformación del campesinado en agricultores que constituyan una fuerza social de carácter dinámico en la vida y el acontecer nacional. Después de más de 10 años de Reforma Agraria, se debe entrar a una etapa de consolidación, especialmente en lo referente a propiedad, en la que la producción pueda ser aumentada hasta permitir la transformación de la agricultura en un sector desarrollado de la economía, ya que las posibilidades de

nuevas expropiaciones de acuerdo a la ley de Reforma Agraria están prácticamente agotadas.

En consecuencia y con objeto de estimular las inversiones y la productividad del sector, se asegurará la tenencia del sector privado agrícola, que se podrá dedicar con confianza a recuperar y aumentar los niveles de producción mediante el esfuerzo en el trabajo, la capitalización y el empleo de la mejor tecnología. Consecuente con esto se implementará una política tributaria basada en la capacidad potencial de producción de la tierra, de modo que se estimule la eficiencia de los agricultores, ya que en caso contrario no podrá superar la barrera tributaria.

a) Predios en Proceso de Expropiación

CORA está dando una rápida solución a los problemas de todos aquellos predios cuya expropiación ha sido acordada y que se encuentren en trámites de tasaciones, cumplimiento de sentencias judiciales, determinaciones de reservas, reclamos administrativos y judiciales.

Esta acción se ciñe a las siguientes normas: Siempre y cuando, la solicitud haya sido presentada antes del 29 de Julio de 1974, reintegrando a la CORA aquellos valores que se hayan recibido con anterioridad, o en su defecto, renuncien a la indemnización correspondiente, en beneficio de la Reconstrucción Nacional.

i) Predios menores de 40 H.R.B.

Los predios expropiados por cualquier causal pero que no se han tomado en posesión se devolverán a sus propietarios, revocando los acuerdos de expropiación correspondientes en forma inmediata.

En los predios expropiados donde ha habido toma de posesión se buscarán acuerdos entre los propietarios, trabajadores y CORA para resolver definitivamente su situación.

ii) Predios entre 40 y 80 H.R.B.

En aquellos casos en que el predio fue expropiado por otra causal que mala explotación y abandono, será devuelto a sus legítimos propietarios si no hay toma de posesión. Si ha habido toma de posesión se buscará un acuerdo justo y equitativo entre los propietarios, los campesinos y CORA, determinándose en todo caso la reserva correspondiente, que se entregará a la brevedad posible.

Si el predio fue expropiado por mala explotación y hay reclamos administrativos o judiciales pidiendo reconsideración del informe de explotación, se agilizará el procedimiento con objeto de resolver el asunto en el menor plazo. En este caso el criterio para determinar el estado de explotación del predio se hará en forma absolutamente técnica sin dejarse influir por otras consideraciones, por lo que podrá haber absoluta confianza y seguridad, en la justicia de la nueva determinación. Si ésta demostrase buena explotación, el predio recibirá el tratamiento señalado anteriormente para los predios bien explotados.

iii) Predios mayores de 80 H.R.B.

En estos predios se procederá en forma similar a la correspondiente a los predios de entre 40 y 80 H.R.B. En los casos que corresponda conservar reserva, ésta podrá ser de hasta 80 H.R.B.

b) Predios cuyo Proceso de Expropiación ha sido Finiquitado

En el caso que el proceso haya sido finiquitado y no haya ningún recurso legal o administrativo pendiente, éste no será reconsiderado y se mantendrá la situación vigente.

c) Predios no Expropiados

Se establece, por ley, lo siguiente:

- i) Los predios rústicos de una cabida igual o inferior a 40 hectáreas de riego básico no serán expropiables para los fines de la Reforma Agraria.
- ii) Los predios rústicos de una cabida de entre 40 y 80 hectáreas de riego básico no serán expropiables 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 otros de análoga significación económica".
- iii) Para los efectos de aplicar las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores, la superficie de tierras, se determinará considerando como un todo los predios rústicos que pertenezcan a una misma persona jurídica o natural, o al cónyuge de esta última, ya sea en forma conjunta o separada, salvo que estén divorciados a perpetuidad, o a sus hijos menores, y los derechos que estas personas tengan en alguna comunidad o sociedad de personas dueña también de predios rústicos, derechos que se computarán de acuerdo con la norma establecida.

d) Inversiones del Sector Privado

No se considerará aumentada la cabida en H.R.B. de un predio si con posterioridad al 11 de Septiembre de 1973 se han efectuado en él inversiones, como son obras de riego, drenaje, mejoramiento de suelos, empastadas, etc. que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley N° 16.640 y a los Decretos Supremos que lo complementan, harían cambiar la clasificación de H.R.B.

e) Propiedad Forestal

La propiedad o tenencia de terrenos forestales, difiere básicamente en cuanto a su capacidad de uso, aprovechamiento, productividad y tenencia. Los sistemas de

propiedad en terrenos forestales, actualmente vigentes, se pueden dividir en los siguientes términos:

i) Propiedad Forestal estatal propiamente tal.

Corresponde a la propiedad de terrenos forestales o bosques que no provienen de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. Por mandato de la "Ley de Bosques" y en forma ineludible, el Estado es propietario de los siguientes tipos de superficies forestales o aptas de ser forestales:

- Parques Nacionales
- Reservas Forestales
- Terrenos Fiscales

La administración del Patrimonio Público Forestal, constituido por Parques y Reservas, será puesto bajo ordenamiento y uso racional mediante la programación del Servicio Forestal, quién realizará por acción directa, las labores de habilitación, manejo, protección, conservación y aprovechamiento o concesiones para atraer empresas del sector privado, nacionales y extranjeras para que realicen inversiones, hagan la gestión productiva y comercial, y aseguren al país el desarrollo pleno de esos recursos en condiciones de eficiencia y rentabilidad.

ii) Propiedades forestales traspasadas al Estado por aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

Esta corresponde a terrenos forestales de predios con o sin bosque que han sido puestos bajo tuición, dominio o administración del Estado.

La tenencia de las tierras de aptitud forestal permanecerán en manos del sector privado, en condiciones de indivisibilidad dado el carácter extensivo que tiene su explotación, y sólo por excepción pasarán a constituir Reservas Nacionales o a ampliar las existentes. Los predios expropiados o en trámite de expropiación serán objeto de Planes de Manejo Forestal y convenios específicos para recibir asistencia del Servicio Forestal y serán devueltos a sus propietarios en caso que así lo soliciten

y en caso contrario, serán enajenados por CORA, para proceder a la reforestación.

1. Incentivos

Exenciones tributarias para terrenos declarados de aptitud preferentemente forestal, bosques naturales y bosques artificiales en la forma que sigue:

- a) Del impuesto territorial que grava terrenos agrícolas.
- b) No se considerarán, para la determinación de la renta presunta, para el cálculo del impuesto Global Complementario, ni para el cómputo de la Ley de impuestos sobre herencias, asignaciones y donaciones.
- c) Las utilidades derivadas de la explotación, sólo estarán afectas al impuesto del 35% establecido en el Art. 22, Ley N°15.564.

2. Bonificaciones Estatales

- a) Durante el plazo de 10 años la forestación y su manejo, que se realicen a partir de la fecha del DL. serán bonificadas en 75% en el caso de personas naturales y jurídicas.
- b) En el caso de las Sociedades Anónimas de giro preferentemente forestal, la bonificación se repartirá como sigue:
 - 25% del valor de las acciones que se entregarán a quienes suscriban nuevas acciones forestales.
 - 50% del valor de las plantaciones forestales y su manejo, a las Sociedades.

El Ministerio de Hacienda reglamentará el procedimiento de pago.

Se bonificará en base, al valor de los costos de plantación y manejo por hás., fijado en Julio de cada año para la siguiente temporada.

Se reajustarán, conforme variación del índice sueldos y salarios habida entre esa fecha y aquella en que se haga efectiva el cobro.

3. Trámites para Calificar Terrenos Forestales

Se efectuará por CONAF a solicitud del propietario, acompañado de un estudio técnico elaborado por un Ingeniero Forestal o Agrónomo. CONAF deberá pronunciarse en 60 días; si no lo hace, se dará por aprobada la calificación propuesta.

Si CONAF deniega la solicitud, se podrá reclamar ante el Juez de Letras de Mayor Cuantía que corresponda, quien en definitiva resolverá sin forma de juicio, oyendo a las partes y en base a peritajes.

4. Planes del Manejo

En el plazo de un año, a contar de la fecha del certificado de registro de la calificación forestal deberá presentarse a CONAF un plan de forestación, reforestación o manejo elaborado por un Ingeniero Agrónomo o Forestal.

El programa deberá desarrollarse en 10 años como regla general y en 5 años, para quienes estén obligados a reforestar.

Si el propietario, lo es de un terreno de no más de 200 Hás. podrá presentar los planes de forestación, en formularios que proporcionará CONAF, sin necesidad de la concurrencia de profesionales.

La fuerza laboral deberá tener opción a constituirse en propietario y/o co-propietario de terrenos y/o acciones de las empresas o sociedades. Deberá asimismo tener libre disposición para enajenar su parte (transfiriendo también el saldo deudor si lo hubiera) al resto de los asociados o a quien lo estime conveniente.

Producción en Reservas Forestales y Bosques Fiscales (propiedad del Estado)

Las Reservas Forestales constituyen un recurso del Estado cuya mejora y conservación para el futuro es responsabilidad de éste. El bosque de las Reservas debe ser incrementado y su calidad mejorada. En la práctica es casi incompatible la producción industrial en estos predios, salvo que la explotación y producción sean biológicamente necesarios y su producto reinvertido en la mejora del bosque en términos de calidad, manejo, reforestación e infraestructura.

Es necesario que el Estado venda controladamente concesiones de explotación de acuerdo a sus propios planes de manejo de las Reservas, con obligaciones de extracción total o parcial de las especies del Sector transado y obligaciones de construir la infraestructura que se diseñe. En otras palabras el Estado vende volumen en pie y controla su extracción. La producción industrial deberá realizarse en lo posible fuera de la Reserva. El producto de la venta, proveniente de estas licitaciones públicas deberá ser invertido en mejora de la Reserva.

La fuerza laboral que trabaja en las Reservas deberá tener opción a constituirse en concesionario de explotación, bajo la formación de sociedades o empresas de carácter privado, entre los trabajadores solos o asociados con otros interesados, con la asesoría del Estado para constituir y operar estas Sociedades.

Dado que el sector privado no generaría ni conservaría bosque en las Reservas, corresponde, y es obligación del Estado como propietario el hacerlo.

El criterio de venta de madera en pie en licitaciones públicas, con control y especificaciones de corta y sin carácter selectivo de ésta, implica un concepto de administración reducida de la Reserva, ingresos y reinversión en ésta y la generación de bosques más comerciales e infraestructura adecuada.

f) Mercado de Tierras

Es conveniente, como se señalara anteriormente, la existencia de un mercado para la tierra agrícola. A este mercado concurrirían aquellas personas que deseen adquirir o vender predios rústicos.

Para ello, se contempla

i) Modificación de las disposiciones legales (Ley 16.465) que prohíben la división, parcelación o hijuelación de todo predio rústico de superficie mayor a 80 hectáreas, manteniendo la limitación de que ellas constituyan unidades económicas familiares, de modo que se asegure un adecuado aprovechamiento y conservación de los recursos del predio.

De este modo se permitirá a los empresarios agrícolas ajustar el tamaño de su propiedad a su capacidad individual, lo que es muy importante para la eficiencia económica.

ii) Deberá crearse un sistema de financiamiento a largo plazo. Tal sistema puede basarse en instituciones descentralizadas de tipo similar a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, siendo un factor importante para incentivar la productividad y promover la salida de los empresarios ineficientes, constituyendo además una herramienta poderosa para inducir a la reagrupación de los minifundios.

iii) Modificar y corregir aquellas disposiciones legales que impiden el desarrollo de una actividad económica flexible en el sector agropecuario. Como ejemplo puede destacarse la autorización de plantar viñas para vinificación, la legislación sobre arriendo de predios agrícolas y contratos de medierfas.

iv) La creación de villas rurales, donde los agricultores podrán establecer sus viviendas permanentes, ubicadas fuera de los predios agrícolas de su propiedad no sólo ahorrará tierras de uso agrícola sin perjudicar la vida familiar, sino que ayudará también a solucionar en gran parte el grave problema del minifundio.

4. Política para el Minifundio

Los minifundistas constituyen un sector de la población del país, que en la práctica ha sido dejado de lado o ignorado por las decisiones que se han tomado en relación al sector agrícola. No cabe duda que es urgente dedicar serios esfuerzos a solucionar los problemas económicos y sociales de este millón de chilenos que, sin duda constituyen el sector más pobre y más postergado de la nación.

Es preciso dar facilidades para reagrupar el minifundio tendiente a formar explotaciones que constituyan unidades familiares, agilizando el sistema de saneamiento de los títulos de dominio y además crear un mecanismo de ahorro y préstamo que permita el traspaso de las propiedades entre minifundistas.

Simultáneamente se enfatizarán las medidas de desarrollo rural, las inversiones en infraestructura social básica como electricidad y teléfonos a través de las cooperativas especializadas para crear fuentes de empleo no agrícola, como son las agroindustrias, artesanía, programas de vacaciones para trabajadores urbanos y otros. Estos ocuparán mano de obra del sector minifundista contribuyendo al aumento del ingreso familiar.

Especial importancia se dará a las medidas tendientes a perfeccionar el capital humano de este sector de la población, con objeto de lograr una mayor participación social y económica con un mejor aprovechamiento de la asistencia crediticia, de fomento y de capacitación que se desarrolle. Esto será un factor decisivo para solucionar el problema del minifundio y su transformación en unidades económicas agrícolas o bien en residencias rurales.

5. Consideraciones Finales

Dentro de la política agraria es prioritaria la solución de los problemas de tenencia de la tierra, pero ella sólo logrará su objetivo si va acompañada de otras medidas fundamentales que constituyen los pilares sobre los que se basa el desarrollo del sector agrícola.

Es un hecho evidente que la tierra agrícola de Chile no alcanza para todos los que actualmente trabajan en ella; en otras palabras, hay un excedente de población y de mano de obra en el sector. Debido a esto nace la necesidad del desarrollo rural integral que contemple las medidas para crear fuentes de trabajo no agrícola en las zonas rurales mismas y al mismo tiempo oriente las inversiones hacia obras de infraestructura social básica y de educación y capacitación.

Al mismo tiempo, el establecimiento de las villas rurales permitirá proporcionar sitios a los pobladores rurales sin tierra, donde podrán construir sus viviendas permanentes en condiciones que, con el tiempo, se acercarán a las urbanas.

Con la creación de empleo para la mano de obra rural y con estas últimas medidas se eliminarán sustancialmente las emigraciones a las ciudades y las tensiones sociales provocadas por la presión sobre la tierra.

Por otra parte las cooperativas u otras formas de organizaciones intermedias, formarán una amplia red para permitir a los pequeños y medianos propietarios aumentar la productividad de sus tierras y vincularse a las políticas de desarrollo agropecuario. Su labor será de especial importancia entre los agricultores del sector reformado que se inician en sus actividades como empresarios, razón por la cual necesitarán de un fuerte apoyo para asegurar el éxito de su gestión.



B. POLITICA DE RIEGO

1. Consideraciones Generales

Una de las principales formas en que el Estado puede contribuir al aumento de la producción agropecuaria es mediante la ejecución de obras de riego que incrementan la productividad de la tierra junto con aumentar las posibilidades de empleo para la mano de obra.

Se considera que desde la provincia de Cautín al norte los terrenos necesitan del agua de riego para su mejor y más seguro aprovechamiento; esta necesidad va aumentando a medida que se avanza hacia la zona norte del país. Actualmente la situación de riego en Chile es la siguiente:

Terrenos regados con seguridad 85%	1.200.000 Hás
Terrenos de riego eventual	800.000 Hás
Terrenos de secano potencialmente regables	500.000 Hás
TOTAL	2.500.000 Hás

El Instituto de Ingenieros de Chile formuló en 1970 la Política Nacional de Riego documento donde se señala la necesidad de contar con 1.800.000 Hás. de riego con seguridad 85 por ciento en el año 1983, lo que junto al aumento de productividad por hectárea debido a innovaciones tecnológicas, permitiría al sector agropecuario proporcionar una dieta alimenticia media para el chileno de 2.730 calorías y 74,8 gramos de proteínas que puede considerarse aceptable para los niveles de desarrollo previsibles para el país.

Si se quiere llegar en el año 2.000 a una dieta ideal de 3.000 calorías y 82 gramos de proteínas será necesario incorporar al riego todos los terrenos potencialmente regables, es decir se debe contar con 2.500.000 hectáreas regadas con seguridad 85 por ciento.

Cualquier política de riego debe estar destinada a dar cumplimiento a estas metas para lo cual es necesario que las instituciones del Estado encargadas de proyectar y efectuar las grandes obras como canales métricos, embalses, etc. y las encargadas de la puesta en riego de los terrenos, tengan presupuestos y agilidad suficientes.

También es necesario que exista el marco institucional adecuado para la ejecución de un plan nacional de riego.

Hay otro aspecto de gran importancia que debe tenerse presente y es la enorme pérdida que significa para el país el lucro cesante de obras hidráulicas ya construidas y que no tienen la puesta en riego.

En la actualidad hay alrededor de 250.000 Hás. que requieren de Puesta en Riego y de Mejoramiento, distribuidas en los siguientes proyectos:

Maule Norte	57.000 Hás
Digua	30.000 Hás
Paloma	47.000 Hás
Bío-Bío Sur	50.000 Hás
Cautín (Varios Canales)	35.000 Hás
Curacaví	11.000 Hás
Coihueco	6.500 Hás
TOTAL	236.500 Hás

Se ha indicado una cifra redonda de 250.000 Hás. por cuanto existen proyectos pequeños que no se han considerado en la lista y, a su vez, hay trabajos realizados en Maule Norte, Digua, Bío-Bío Sur, etc.

En construcción, aunque iniciándose, existen dos grandes proyectos: Convento Viejo en Colchagua y Puntilla del Viento en Aconcagua con una superficie a beneficiar de 220.000 Hás. entre nuevo riego y mejoramiento, que en un futuro próximo habrá que atender.

Frente a la magnitud del trabajo por realizar s6 lo existe, en el sector p6blico agr6cola, la actuaci6n del DICOREN con una capacidad reducida de ejecuci6n, la que, en el mejor de los casos, no sobrepasa las 5.000 H6s. anuales, en t6rminos del total de pr6cticas a ejecutarse por hect6rea para Puesta en Riego.

A6n cuando se incrementara fuertemente la destinaci6n de recursos (financieros, maquinarias y personal t6cnico) al DICOREN, se estima que su acci6n, frente a lo por ejecutar, siempre ser6 reducida, dado los innumerables problemas que crea la ampliaci6n de un servicio en: talleres de reparaci6n, stock de repuestos, organizaci6n de actividades, entrenamiento personal t6cnico y profesional, etc.

Frente a todos estos antecedentes, la 6nica soluci6n efectiva y realista para llegar a la soluci6n de este problema estar6 encaminada a reorientar la acci6n del DICOREN hacia la direcci6n y el control t6cnico en la ejecuci6n de estas obras, en vez de estar concentrada, como lo est6 en la actualidad, s6lo a la ejecuci6n directa de ellas. La ejecuci6n directa deber6 ser entregada a empresas o firmas particulares que cumplieran con determinados requerimientos m6nimos.

En una primera etapa ser6 conveniente que DICOREN continuara actuando como ejecutor directo de estas pr6cticas, a su actual nivel, o sea, no ampliarse, como son sus intenciones, con el fin de evitar de que se produzca una baja de esta actividad y como una forma de que este Servicio est6 m6s directamente vinculado con las caracter6sticas propias de estos trabajos.

Un posible programa deber6, a lo menos, consultar los puntos relacionados con los siguientes aspectos:

- Financieros: Crear en el Banco del Estado, o en el futuro Banco Agr6cola o de Fomento una l6nea de cr6dito adecuada (plazo, per6odo de gracia, monto, inter6s, garant6as, etc.) para financiar los estudios, los proyectos y la ejecuci6n de las diversas pr6cticas de puesta en riego y mejoramiento.

Paralelamente a esta línea se deberá crear otra línea a fin de financiar la adquisición de maquinarias a las firmas que se interesen en participar en la ejecución directa de estas prácticas.

- Técnicos: El DICOREN, en base a un acuerdo o convenio con el Banco del Estado, sería el organismo que intervendría en todos los aspectos técnicos como dictación de normas, factibilidad técnica de los proyectos, control de ejecución o recepción de los trabajos, etc. En esta forma DICOREN cumplirá con su objetivo básico, multiplicará su acción y el Banco del Estado dispondría de un servicio técnico especializado del que, en la actualidad, carece en esta actividad.

2. La Puesta en Riego

La idea de que la puesta en riego y el desarrollo agropecuario son de lenta maduración obedece al hecho de que se las asimila a la construcción de las obras hidráulicas, las que, evidentemente, en general y en nuestro país en especial, toman un lapso demasiado prolongado (10-15 años).

La puesta en riego que consiste en la ejecución de diversas prácticas (destronques, nivelación, emparejamiento, canales interiores, estructuras de distribución, caminos, cercos, etc.), al disponerse del agua a la entrada de los predios (que es el caso de los Proyectos Diguá y Maule Norte), permiten que estos suelos puedan entrar a ser cultivados de inmediato y que la producción que de ello se obtenga pueda iniciar la amortización de las grandes inversiones hechas en la construcción de las obras hidráulicas.

Estos proyectos consultan fondos para dotar del capital de explotación (exclusivamente maquinaria agrícola, ganado y establecimiento de praderas) necesario para el desarrollo agropecuario de los predios cuyos suelos se han puesto en riego.

No se consultan en estos proyectos fondos para plantaciones frutales, las que podrían caer dentro del concepto de lenta maduración.

Los US\$ 26.500.000, a que asciende el préstamo solicitado al BID (US\$ 19.500.000 para Maule Norte y US\$ 7.000.000 para Digua), están destinados a financiar en más o menos una tercera parte la puesta en riego y en dos terceras partes el desarrollo agropecuario.

3. Pequeñas Obras

Existe la tendencia de programar inversiones de gran importancia con la sana intención de solucionar problemas del regadío de importantes áreas agropecuarias del país. También es corriente que estas inversiones sean la continuación de otras obras públicas ya hechas en la zona, en el supuesto que el "despegue" está cercano o porque se estiman de alta potencialidad.

Sin desconocer la importancia del criterio expuesto, debe tenerse presente la inconveniencia de acrecentar los desequilibrios regionales de desarrollo; así como hay países más desarrollados, dentro de un país se reconocen fácilmente regiones o provincias cuyo subdesarrollo puede tener efectos económicos y sociales graves: Atacama, Maule, Arauco, Chiloé, por ejemplo.

Es por esto que en otros países como México, se tienen programas especiales que denominan "Obras mínimas de regadío". La importancia de esta estrategia ha sido reconocida por organismos internacionales de créditos que como el BID tienen una línea especial de créditos para este tipo de proyectos.

Por tanto, parece adecuado considerar dentro de los programas anuales de inversión en riego un porcentaje para pequeñas obras de regadío: explotación de aguas subterráneas, etc. Proyectos de este tipo tienen un gran impacto regional en provincias atrasadas; por ejemplo el proyecto Purapel se puede hacer a bajo costo, con un

movimiento de tierras de 350.000 m³ que podría hacerse en 6 meses, cuyo impacto en una provincia como Maule sería increíble, pues serviría alrededor de 10 000 hectáreas de una de las zonas más pobres de Chile.

4. Cooperativas de Riego

La Cooperativa de Riego del Centro que tiene su sede en Talca y su actividad en la zona norte del río Maule, es una de las experiencias más valiosas e interesantes con excelentes perspectivas.

En efecto, con la reforma agraria, las asociaciones de canalistas están controladas por CORA y con la política de redistribución de la tierra se hace aconsejable la evolución hacia una cooperativa de riego. Estudios preliminares hacen factible que el modelo de Talca pueda ser utilizado en Ñuble, donde además el espíritu cooperativo está muy desarrollado.

Las funciones de una cooperativa de riego van más allá de la simple mantención de los canales principales, pues adquieren especial importancia en la tecnificación del uso del agua por agricultores con tradición de secano y en su acción como empresarios, mediante contrato con organismos estatales para poner bajo riego las zonas cuyas obras básicas están terminadas; es una buena manera de utilizar plenamente las grandes inversiones ya hechas.

5. Acción del Estado

Como complemento de la acción del Estado en matterias de riego se implementarán las siguientes medidas:

a) Fortalecer, impulsar y asistir técnica y crediticiamente a las organizaciones privadas de regantes como de Canalistas y en especial, las Cooperativas de Riego como una forma eficaz de juntar los esfuerzos de los regantes para mejorar el regadío de sus respectivas zonas.

b) Fomentar y apoyar las iniciativas del sector privado en materias de construcción y mejoramiento de obras de riego, especialmente de tranques, acumuladores pozos profundos y regadío mecánico.

c) Realizar investigaciones sobre nuevas técnicas de riego y capacitar a los agricultores para que hagan un buen aprovechamiento del agua.

d) Realizar estudios conducentes a llegar a un sistema de cobro por el agua de riego usado por cada agricultor, con el fin de lograr un mejor y más racional aprovechamiento, recurso que se desperdicia por efecto de una mala distribución y aplicación de primitivas técnicas de regadío. Indudablemente debe efectuarse un cobro por el agua tanto a los agricultores como a los otros usuarios, como son la industria, la minería, etc. junto con los consumidores de agua potable, que son los únicos que actualmente pagan por el uso del agua.

e) Reorientar las actividades del SAG, DICOREN en lo que a riego se refieren, de acuerdo a lo indicado en la parte expositiva, o sea, que prime la acción de dirección y control de las obras por sobre la ejecución de ellas.

f) Considerar dentro de los presupuestos de los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura fondos para proyectos de obras de riego de tal envergadura que puedan terminarse en un año fiscal y que tengan un efecto local, con el fin de evitar mayores diferencias entre regiones pobres y las más desarrolladas.

g) Propiciar la creación de Cooperativas de Riego (Ejemplo Cooperativa de Talca; única en el país) para facilitar el mantenimiento de los canales, ahora que las asociaciones de canalistas están desorganizadas como resultado de la Reforma Agraria y además con la multiplicación de propietarios. Estas cooperativas pueden actuar como empresas o contratistas en la puesta en riego y en labores de asistencia técnica en el mejoramiento del uso del agua.

C. POLITICA DE ZONAS ARIDAS Y SEMIARIDAS

1. Consideraciones Generales

Diversos factores pesan sobre el desarrollo de las regiones áridas y semiáridas en diferente grado y proporciones para cada una de las provincias que conforman esta gran unidad biográfica. Su conocimiento, a través de los programas de investigación o estudio, permitirán ir adecuando los modelos de desarrollo propuestos mediante aproximaciones sucesivas, primero en el marco local, comuna, departamento y luego para el plano regional. Las consideraciones sobre las características particulares de la naturaleza deben ser objeto fundamental de las necesidades de información del sector para los planes de desarrollo en el mediano y largo plazo.

En el marco de esta temática, la acción de una política debe mirar prioritariamente hacia algunos problemas y sus soluciones, diferenciando dos grandes regiones:

Secano del Norte Chico (Atacama - Coquimbo)
Secano de la Zona Central (Aconcagua - Nuble)

2. Secano del Norte Chico

La actividad humana en general, y en esta región en particular, se ha realizado en base a destrucción, agresión y ruptura de equilibrio ecológicos, lo que ha traído como consecuencia una disminución progresiva de las superficies productivas que afectan al espacio natural, alterando peligrosamente su integridad estructural y su cohesión. La sobreexplotación agrícola y ganadera ha concurrido a la degradación del capital biótico y la esterilización de enormes superficies de toda el área del secano de nuestro país, reduciendo los sistemas de producción biológicos a una extrema pobreza. Esta situación debe preocupar a los poderes públicos, que deberán conciliar las existencias de una política de conservación resultante de programas a mediano y largo plazo,

con las necesidades a corto plazo de los ganaderos y agricultores. Se puede concebir que estos últimos, movidos por sus intereses inmediatos, o por erróneos fundamentos económicos, no tengan escrúpulos en destruir la cubierta vegetal actual. Esto, que puede parecer de poca importancia en el plano individual, debe motivar el interés de los organismos responsables, pues la generalización de estas prácticas en terrenos particularmente sensibles a los fenómenos erosivos causará finalmente un daño considerable al país en el largo plazo.

Estas malas prácticas sólo podrán ser eliminadas por una definición precisa de las modalidades de explotación de los recursos que deberán ser el objetivo primordial de los servicios técnicos responsables. La existencia en el nivel regional de una infraestructura de investigación podrá en un breve plazo, proporcionar un buen conocimiento sobre los recursos naturales, siempre que los organismos responsables comprendan la importancia e incrementen la labor que ellas desarrollan actualmente.

La selección de los objetivos de una política de desarrollo agropecuario es, en este dominio en exceso delicada, porque está ligada a factores que no son solamente técnicos sino también humanos, recurso este último en extremo mal conocido. Durante muchos años, en esta región ha existido una ganadería extensiva de ovinos y caprinos, en explotaciones de grandes superficies que tienen un carácter de marcada inestabilidad por estar fundamentalmente sustentadas sobre la producción de hierbas y pastos anuales, introducidos o nativos, que muestran una gran variabilidad en su producción anual, básicamente afectada por la irregularidad de las precipitaciones.

El cambio de una explotación extensiva tradicional a una explotación intensiva tecnológica requiere básicamente:

- Investigación en Estaciones Experimentales, que supone la existencia de una infraestructura técnica y de recursos humanos y materiales que será necesario ir adecuando paulatinamente con el incremento de las necesidades de información del Sector.

- Estudio del medio humano, para determinar la capacidad de este recurso en la incorporación de tecnologías en el proceso de la producción.
- Creación de una infraestructura, que asegure a los productores mejores condiciones en la venta de sus productos. Esta medida es especialmente importante en estas regiones, que se ven afectadas por períodos prolongados de sequía que hacen necesario una reducción importante de los planteles ganaderos.

La evolución observada en las investigaciones sobre el potencial de los recursos naturales, tomando como una fuente fundamental de energía la vegetación arbustiva, característica de la región, parece abrir grandes posibilidades, al permitir diversificar la producción y evitar las fluctuaciones anuales de la producción de forrajes que tienen un efecto negativo en el desarrollo de la actividad agropecuaria regional.

En el campo de los proyectos específicos tendientes a incrementar la producción pecuaria en las regiones semiáridas es importante disponer:

- De una investigación orgánica en ganado caprino, para poder determinar las verdaderas proyecciones de este tipo de explotación.
- De un mejoramiento de la masa ganadera caprina actualmente existente, mediante una selección genética basal, para lo cual sería necesario solamente solicitar asistencia técnica a algunos de los países que posean experiencia sobre este tipo de explotación.
- De estudios básicos sobre las posibilidades de producción de la vida silvestre (aves, mamíferos) que utilizan fuentes de energía desperdiciadas por el ganado doméstico.

Las perspectivas que abren estas orientaciones, muchas de las cuales están aún en su comienzo, son altamente estimulantes y será la acción del Gobierno la que

podrá estimular un desarrollo que favorezca el paso de una explotación extensiva a una explotación más intensiva, capaz de asegurar una fuente de trabajo estable a los habitantes de regiones hoy convertidos en emigrantes potenciales hacia los centros de mayores posibilidades de ocupación.

En el campo de las explotaciones agrícolas, será necesario ir disminuyendo paulatinamente las superficies destinadas al cultivo de cereales, mediante restricciones en los créditos destinados a estos tipos de explotaciones, en una primera etapa, y mediante una legislación adecuada, en el mediano plazo, cuando las instituciones encargadas de la investigación sean capaces de entregar algunos sistemas de producción alternativas de los recursos naturales renovables. La explotación o el cultivo de cereales resulta, en el largo plazo, un elemento básico en la iniciación de los fenómenos erosivos que hoy afectan a enormes extensiones de estas regiones.

En los sectores de pequeños propietarios, especialmente en áreas ecológicas particulares, es necesario que los organismos de investigación agronómica dediquen una parte de sus esfuerzos a determinar algunas características fundamentales de cultivos de alto rendimiento económico como son el comino, la linaza, la manzanilla, etc. que tienen amplias posibilidades de constituir una fuente de ingresos importantes por ser productos de amplia aceptación en los mercados internacionales.

Este tipo de cultivo es la base fundamental de sustentación de gran número de pequeños propietarios que no poseen los recursos suficientes para exigir de las instituciones responsables una investigación que les asegure mejores rendimientos y algunas normas técnicas elementales.

Los informes redactados sobre las posibilidades de desarrollo de los recursos naturales de las provincias del árido y semiárido, sólo por excepción permiten obtener conclusiones prácticas. Por ello, la documentación existente puede ser considerada básicamente como una preinformación susceptible de orientar las nuevas búsquedas, pues, sin ellas, los obstáculos actuales del desarrollo pesarán aún largo tiempo sobre las regiones.

El paso actual de la preinformación al de la información verdadera, y de ella al campo de los proyectos específicos, requiere, a nivel regional, de una infraestructura técnica aún hoy muy insuficiente. Los múltiples problemas que plantea el desarrollo ganadero, la capacitación del campesino, la búsqueda de técnicas de explotación agrícola más intensiva o más regional de los suelos, exigen la existencia de estaciones experimentales en el medio mismo que se trata de modificar. En la actualidad, como se señaló anteriormente, se cuenta a nivel regional con una infraestructura incipiente, mal equipada y con escaso presupuesto, lo que limita considerablemente su acción.

3. Secano de la Zona Central

El Secano de la Zona Central tiene grandes extensiones de suelos, cuya única alternativa, de eficiente uso, es mejorar su potencial de praderas, por medio de un plan de empastadas. De esta forma, se incorporan a la agricultura comercial, cientos de miles de hectáreas, que a la vez contribuirían eficazmente al desarrollo de la masa ganadera del país. Existen antecedentes técnicos y experiencias para cada región en cuanto al tipo de pradera, fertilizantes, manejo, etc.

En esta zona se observa en general una explotación ganadera muy precaria con bajos niveles de producción y aprovechamiento.

Si estos agricultores dispusieran de los medios, tanto de capital como de técnica, para desarrollar en los terrenos de secano una eficiente explotación ganadera y tuvieran acceso a adquirir el ganado adecuado, se lograría el aprovechamiento de grandes sectores, que contribuirían a solucionar los déficit de carne para la población. Por tal motivo, debe proporcionarseles asistencia técnica y créditos necesarios para desarrollar planes de mejoramientos de empastadas, tanto en terrenos de CORA como del sector privado.

Como primera meta, se podría sumar en estas provincias al programa nacional de producción agropecuaria, más de 1.000.000 de hectáreas susceptibles de convertirse en praderas, con una capacidad promedio de 0,5 unidades animales por hectárea mejorada.

El problema consiste en elevar el nivel productivo de las praderas naturales, introducir praderas artificiales, mejorar su eficiencia administrativa y encaminar la industria ganadera por la vía de un verdadero desarrollo económico para que llegue a colocarse en un pie que le permita competir, en cuanto a técnicas pecuaria y comercial, con las industrias congéneres de los países ganaderos desarrollados.

Este objetivo tiene especial importancia para Chile, que sufre una crisis ganadera y que, en parte, podrá ser resuelta a través de un plan de desarrollo para el secano central, que según estudios técnicos de profesionales nacionales y extranjeros, está en situación de ayudar en forma importante al abastecimiento del consumo nacional.

El secano de la Zona Central se divide en tres sectores bien diferenciados:

- Secano de la precordillera de Los Andes
- Secano interior
- Secano de costa

Estos tres sectores presentan características potenciales diferentes para su desarrollo y los planes para cada uno de ellos deberán considerarse separadamente. En lo fundamental, tanto el secano de precordillera como el de costa, por su mejor régimen de lluvias, basarán su desarrollo en la introducción de praderas mejoradas; en el caso del secano interior el desarrollo se basará en el manejo técnico de la pradera natural.

PARTE III

POLITICA FORESTAL

A. OBJETIVOS DEL SECTOR FORESTAL

General

Incrementar, aprovechar, proteger y conservar el recurso forestal nacional de manera que éste sirva en beneficio del Desarrollo y Seguridad Nacional, mantenga el más adecuado equilibrio ecológico del territorio y asegure el mejor empleo del factor tierra conjuntamente con los sectores agrícola y pecuario.

Específicos

1. Incremento.

a) Aumentar sostenidamente la riqueza forestal del país a través de una adecuada reforestación que permita superar el actual deterioro de este recurso.

b) Crear nuevas áreas forestales que permitan satisfacer la mayor demanda de la industria forestal y coadyude al desarrollo rural y regional.

2. Aprovechamiento.

a) Aprovechar el máximo de potencialidades que el recurso forestal provee y en la cantidad adecuada para permitir la persistencia del recurso y su permanente incremento.

b) Complementar el desarrollo rural y regional mediante el empleo del recurso forestal, permitiendo un aumento de la producción maderera y derivados, empleo de

mano de obra y coadyude a evitar la migración de ciudadanos a las zonas urbanas.

3. Protección.

a) Proteger el recurso forestal nacional de la acción de agentes destructores, previniendo, detectando, controlando y actuando contra su acción.

b) Racionalizar la actual explotación del recurso adecuando su manejo a las normas básicas que establece la Ingeniería Forestal.

c) Recuperar y obtener un adecuado equilibrio del sistema agua - suelo - vegetación incrementando el crecimiento hidráulico de zonas con regímenes irregulares y evitando el aumento de los fenómenos erosivos que resultan de alteraciones de los ciclos hidrológicos.

4. Conservación.

a) Conservar el recurso forestal del país a través del más adecuado y racional uso de él, ello implica el aprovechamiento de los bienes y servicios que provee.

b) Perpetuar la protección absoluta de aquellas áreas que se consideren reservas de regiones vírgenes, santuarios o monumentos naturales.

c) Conservar la flora y fauna silvestre de las reservas de regiones vírgenes, santuarios, monumentos naturales y parques nacionales.

d) Coadyudar a la conservación del medio ambiente y a mejorar el equilibrio de los elementos que componen el medio en que vive y se desarrolla el chileno.

5. Desarrollo Nacional.

a) Incrementar el desarrollo de la industria forestal nacional en concordancia con la adecuada generación de la materia prima que demande, y con un adecuado y eficiente uso del recurso tierra. Conjuntamente con los sectores agrícolas y pecuario.

B. POLITICAS PARA EL SECTOR FORESTAL

General

La acción que demanda el cumplimiento de los objetivos del sector se cumplirá mediante un papel conjunto y armónico de los sectores Público y Privado, en las áreas de responsabilidad que a cada uno le compete conforme al principio de subsidiaridad y de acuerdo a los intereses superiores de la Nación.

Específicos

1. La acción del Estado será preponderante en la consecución de todos aquellos objetivos del sector forestal que tiendan al bien común general. De allí la dicción del Decreto Ley de Fomento Forestal.

2. La acción del sector privado será preponderante en la responsabilidad de la producción forestal a través de toda la gama de actividades productivas que van desde la forestación hasta la manufactura de los productos de más alto valor agregado en este rubro.

3. Las normas de tenencia de tierra serán consideradas en forma adecuada a las características de la producción forestal, en especial por el carácter extensivo que requiere el manejo de bosques. Pueden presentarse las siguientes situaciones:

- a) Los predios forestales en poder de CORA cuya expropiación se encuentre no enteramente riniquitada deben ser restituidos a los expropiados.
- b) Los predios formados por superficies forestales que además tengan en sus límites suelos con aptitud agrícola y/o ganadera técnicamente suficiente para realizar una explotación económica independiente, deberán ser divididos, restituyéndose a los expropiados el sector forestal.
- c) Los predios expropiados de aptitud exclusivamente forestal, deberán transferirse al área privada por medio de licitaciones, donde además podrán postular los obreros organizados del predio.
- d) Los parques nacionales y reservas forestales, donde no se pueda aplicar lo establecido en a), b) y c), serán traspasados al patrimonio nacional. Sin perjuicio de aquellos solicitados por CONAF para el cumplimiento de sus actividades de acuerdo a las actuales políticas impartidas por el Ministerio de Agricultura.

4. La localización de nuevas industrias forestales y su desarrollo, deberán estar en relación directa con las posibilidades de obtención de materia prima proveniente básicamente de bosques nativos o bosques artificiales que se generan en terrenos de aptitud preferentemente forestal.

5. La forestación de particulares en terrenos de aptitud forestal es incentivada por el Estado con los beneficios contemplados en el ~~...~~ de Fomento Forestal.

6. El aprovechamiento de las potencialidades del recurso forestal de propiedad del Estado, con excepción de aquellos de protección absoluta, podrá ser efectuado por el sector privado bajo las normas de conservación y manejo que establezcan la legislación forestal y el organismo Superior Forestal de la Nación.

C. REFORESTACION

La promoción de las actividades de reforestación masiva se hará bajo las orientaciones específicas de los Proyectos de Desarrollo Regional Forestal que identifique y formule el Servicio Forestal, y apruebe el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, ODEPLAN y H. Junta de Gobierno. La ejecución de las actividades e inversiones previstas en esos Proyectos se hará movilizándolo al sector privado, con el apoyo técnico del Servicio Forestal y el respaldo financiero que obtenga el sector tanto dentro como fuera del país.

La implantación de nuevas y más completas normas para el desarrollo forestal se hará mediante una legislación que, apoyándose en los postulados y criterios anteriores, garantice la aplicación de un régimen forestal estimulante de la iniciativa privada, pero que a la vez proteja los recursos naturales básicos que forman parte del patrimonio nacional de todos los chilenos.

La actividad reforestadora, de producción y protección de los recursos forestales es de la mayor importancia para absorber márgenes de subocupación estacional y bolsones de desocupación en las áreas rurales, al crear ocupaciones productivas. Por esta razón, se incrementarán tales actividades bajo proyectos específicos en todas las áreas que requieran de este impulso económico y cuenten con suelos de aptitud forestal, integrando esos proyectos a la planificación de Areas que realice el Ministerio de Agricultura para las restantes actividades del sector rural.

Se mantendrá el impulso y desarrollo previsto de las actividades de capacitación de los trabajadores forestales que laboran en faenas de reforestación, producción primaria, protección y conservación, aún cuando la gestión de parte de estas labores sean asumidas por el sector privado. La elevación de la productividad y nivel de especialización técnica de la mano de obra, junto con la implantación de normas de uso racional de los recursos naturales se consideran pilares fundamentales del desarrollo forestal futuro.

La promoción del desarrollo del sector forestal tiene su fundamento en la creación del recurso bosque, que, como se ha dicho, será orientado, estimulado y supervisado técnicamente por el Servicio Forestal y entregado a la ejecución mediante la acción del sector privado. Los propietarios de predios con suelos de aptitud forestal ubicados en áreas de reforestación prioritaria, recibirán apoyo técnico y financiero estatal, y gozarán de los estímulos tributarios que se establezcan, si enmarcan su actividad dentro de las normas de régimen forestal y los respectivos Planes de Manejo que se formulen por esas áreas. Lo mismo ocurrirá con las empresas que contraten o subcontraten labores de reforestación y explotación de bosques.

D. ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL AGRO-FORESTAL

La implementación de políticas y el cumplimiento de las metas de desarrollo forestal, en las cuales el sector privado tendrá mayores responsabilidades, impone la exigencia de una organización empresarial forestal y agro-forestal muy eficiente y con una gran capacidad ejecutiva.

De importancia especial será la organización empresarial agro-forestal la cual, dentro de las muy numerosas regiones del país que tienen características mixtas agrícolas y forestales, tendrá a su cargo el manejo conjunto de las actividades agropecuarias y forestales.

La organización de explotación combinada agro-forestal permitirá aprovechar en mejor forma no solamente las diversas clases de tierra en estas regiones, sino también de la mano de obra agrícola y rural, en general.

Por esta vía, la mano de obra agrícola en estas áreas podrá trabajar todo el año tiempo completo, y complementará sus ingresos agrícolas con la fuente importante de ingresos forestales. Se realizará de esta manera la complementaria integración de trabajos agrícolas y forestales, que se ha roto en el pasado, como se ha señalado en este capítulo.

PARTE IV

DESARROLLO RURAL

A. BASES DE UNA POLITICA DE DESARROLLO RURAL

Muchos han creído que la solución de los problemas de la agricultura chilena se produciría automáticamente con la aplicación de una reforma agraria masiva que permitiera una redistribución de la tierra entre todos los campesinos que trabajan en ella; otros creen que la modernización de la agricultura se obtiene con sólo aplicar medidas de fomento, sin tener en cuenta los efectos que pudieran provocar medidas unilaterales.

Actualmente viven en el sector rural unas 500.000 familias, cuyos miembros trabajan en el sector reformado, en la pequeña o mediana propiedad, son minifundistas o tienen actividades no agrícolas.

La superficie total del país con aptitudes agrícolas alcanza a un poco más de 25 millones de hectáreas. Pero estas hectáreas son de las más diversas calidades y tienen muy distintas capacidades de uso. Se han hecho algunos estudios que permiten comparar hectáreas de diferentes calidades reduciéndolas a un patrón de comparación común. Es así como se ha estimado que la superficie agrícola chilena es equivalente a 1.400.000 Hás. regadas del Valle del Maipo (comunales de Buin y Paine). Esta superficie se ha estado reduciendo rápidamente durante los últimos años, por la expansión descontrolada de las áreas urbanas, que han ocupado para usos no agrícolas parte de las mejores tierras agrícolas del país.

Ahora si se divide 1.400.000 Hás. equivalentes entre las 500.000 familias campesinas, se llega a la conclusión de que a cada familia le corresponderían 2,8 Hás. equivalentes (Hás. regadas en Buin y Paine) superficie que, indudablemente, es insuficiente para proporcionar los medios de vida de una familia. Si se asigna una superficie promedio de 8 Hás. equivalentes por familia la

tierra agrícola en Chile alcanzaría sólo para 175.000 familias. Se estima que una parcela de 8 Hás. equivalentes (regadas en Buin y Paine) es una superficie adecuada para permitir a una familia vivir y progresar si la trabaja con buenas técnicas aunque no en forma industrializada (por ejemplo con gallineros o cerdos). Suponiendo la aplicación de las técnicas más modernas en la totalidad del sector agrícola del país se puede pensar en rebajar las 8 Hás. a 6 Hás. equivalentes por familia, con lo que la tierra alcanzaría para unas 230,000 familias.

La conclusión de este análisis es muy clara; la tierra en Chile no alcanza para todos los que actualmente trabajan en ella. Un importante porcentaje de las familias campesinas deberían encontrar ocupación fuera del sector agrícola.

Incide en lo anterior, además, el hecho que actualmente la agricultura ocupa cerca de una cuarta parte de la fuerza de trabajo y sólo representa un 8 por ciento del P.G.B.; ello significa liberar mano de obra de actividades agrícolas por un lado y aumentar la productividad por otro. Esto dramatiza aún más la necesidad de crear labores que demanden mano de obra en actividades que no sean directamente agrícolas.

El problema se ve agravado aún más por el hecho que la población agrícola sigue creciendo en términos absolutos, aunque disminuya porcentualmente, mientras que la frontera agrícola no tiene posibilidades de expandirse en cambio, la mano de obra dedicada a las actividades no agrícolas en el sector rural está disminuyendo, cuando por el contrario debería incrementarse.

La necesidad de tecnificar la agricultura es inevitable y como consecuencia, en la generalidad de los casos, las necesidades de mano de obra por hectárea serán menores.

No se puede continuar permitiendo las constantes migraciones rural-urbano, que no sólo general los problemas sociales de todos conocidos: desempleo, tensiones sociales, poblaciones marginales, mayores costos de

urbanización y de creación de lugares de trabajo, etc., sino que, además, la pérdida de los mejores terrenos agrícolas por la expansión urbana tan indiscriminada como rápida.

La marginalidad del habitante rural hacia los bienes y servicios que la sociedad ofrece a los sectores urbanos (electricidad, medios de comunicación, asistencia social, médica y policial, etc.) los afecta tanto en la aparición de un sentimiento de frustración y resentimiento como por la no creación de oportunidades de trabajo no agrícola en el sector rural; el inversionista industrial se ve obligado por las circunstancias a crear trabajo en áreas urbanas acelerando, de esta manera, el fenómeno migratorio.

La mayoría de las medidas tendientes a solucionar el problema del minifundio son de desarrollo rural y no de política agrícola. Además de las soluciones propuestas anteriormente (reagrupación, financiamiento) debe tenerse presente los programas para aumentar el empleo rural, condición indispensable para eliminar el minifundio.

Todos los factores analizados en forma somera llevan a la conclusión que se hace indispensable una política de desarrollo rural que permita la integración y participación del habitante rural a la vida moderna; es obvio que la solución al desempleo y miseria rural no puede buscarse exclusivamente en la agricultura y no es posible en condiciones de dispersión de la población rural.

La base para una política de desarrollo integral de las áreas rurales está en el desarrollo regional. Para ello debe comenzarse por determinar lo que se puede llamar "áreas económicas funcionales". Se puede definir una "área económica funcional" como un distrito rural que constituiría un complejo económico y social integral; deberá tener como eje un pueblo establecido en forma de una "villa rural", que represente el centro motor del área, es decir se ubican en él los servicios básicos y los servicios sociales: educación, salud pública, servicios públicos, industrias, mercados, etc.

La planificación regional debe ser tentativa, que integre a distintas disciplinas y, en este aspecto, planificar para el desarrollo rural debe ser abordado con un enfoque eminentemente interdisciplinario. Cada intento de planificación regional debe encuadrarse dentro de un esquema más amplio, en concordancia con ODEPLAN.

Al mejorarse las condiciones generales en el sector rural y dentro de esquemas de planificación regional, podrán instalarse industrias y crearse empleo en zonas críticas. Las industrias que se promuevan pueden ser ligadas a la agricultura, agroindustrias, o industrias generales; es decir, indiferentemente a que sean tradicionalmente urbanas o netamente rurales.

Debe considerarse dentro de la estrategia, aún cuando las prioridades nacionales indiquen cuales son las regiones en las que deben concentrarse los esfuerzos, el que todas las áreas agrícolas del sector rural cuenten con un mínimo de facilidades elementales.

Dentro de este mínimo, es indispensable que se incluya, además del mejoramiento de los caminos, la instalación de electricidad y servicio telefónico. Paralelamente se debe mejorar las condiciones de vida de estos pueblos y aldeas a través de la vivienda, dotándolas de equipamiento comunitario y servicios básicos, tales como policlínicos, escuelas que a lo menos tengan hasta octavo grado, etc.

Además de las medidas de política agraria que se tomen para producir el desarrollo del sector agrícola y que benefician a las actividades rurales no agrícolas en forma indirecta, son del todo necesarias políticas específicas de desarrollo rural que deben cubrir los campos de la infraestructura y vivienda rural, de desarrollo de actividades económicas no agrícolas, dentro de áreas rurales; de desarrollo social y de comunicaciones; la creación de un sistema de participación de la población rural, y la política indigenista.

B. INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA RURAL

1. Transporte y Comunicación.

La existencia de una red de carreteras y caminos rurales es un factor importante para permitir el desarrollo rural, puesto que, de lo contrario, las industrias no podrán localizarse en estas áreas debido a los problemas y altos costos que se presentarían para el transporte de materias y productos.

Además de la red de carreteras y caminos rurales, deben ser establecidas redes de comunicación telefónicas, debiéndose aprovechar dentro de lo posible los postes de las redes eléctricas, las cuales, en esta forma, serán aprovechadas al máximo.

2. Política de electrificación rural.

a) Definición de electrificación rural. Debe entenderse por ello "el servicio de proporcionar energía eléctrica a un predio agrícola para atender su consumo residencial, las faenas agrícolas y las industrias anexas o complementarias, las cuales se abastecen de materia prima del mismo sector. Las industrias explotadas por cooperativas agrícolas deben considerarse dentro de la definición. Igualmente, los poblados alejados de los grandes centros urbanos y de los sistemas que los interconectan, que no presenten condiciones económicas para su explotación independiente, deben quedar incluidos en la definición"

Debe partirse de la base de que la electrificación rural es un proceso que no sólo consiste en tender líneas eléctricas en sectores rurales; sino que es un programa de proyecciones económico-sociales que debe estar perfectamente coordinado y complementado con las políticas sectoriales que aplica el Ministerio de Agricultura. No basta con dar electricidad a los agricultores, sino que debe enseñarse su mejor uso para aumentar la productividad y producción e incorporar activamente su empleo en el desarrollo rural.

Dentro de este esquema, el aspecto técnico es el que menos problemas representa. Existe una infraestructura primaria (sistema interconectado y líneas de subtransmisión que atraviesa prácticamente todo el sector agrícola). Existen en el país buenas normas, fundamentalmente elaboradas por ENDESA; los problemas de distribución son relativamente sencillos, pudiendo ser abordados perfectamente por las empresas y cooperativas existentes. Las atribuciones que sobre las primeras tiene la Superintendencia de Servicios Eléctricos SEGTEL y sobre las segundas la CORFO, permiten efectuar una perfecta coordinación. Finalmente existe en el país un excelente apoyo de la ingeniería privada, tanto contratista como consultores.

Un aspecto importante que debe tenerse en cuenta para la formulación de cualquier política es la necesidad de contar permanentemente con financiamiento internacional para el Programa, dado el alto monto de sus inversiones.

b) Control del sector agrícola sobre el Programa. Lógicamente debe mantener estrecha coordinación a través de ODEPA con el sector de Gobierno que formula la política energética y los organismos operativos que conceden los créditos a empresas o cooperativas. Igualmente debe existir estrecha relación con el sector económico, que debe informar los recursos externos e internos.

c) Política de Cooperativas Eléctricas. La electrificación rural tiene una rentabilidad muy inferior a inversiones de la misma naturaleza en sectores urbanos; razón por la cual la tendencia de las empresas tradicionales es atender preferentemente a estos últimos sectores. De ahí que la fórmula cooperativa sea conveniente para la electrificación del agro, pues en ella se reemplaza el espíritu de lucro del inversionista por la necesidad de los usuarios de darse servicios. Además, el hecho de reunir en una sola persona la triple calidad de dueño, administrador y usuario del sistema, reduce considerablemente la labor contralora del Estado, que siempre debe velar por un correcto equilibrio entre los intereses del usuario y de la empresa.

De acuerdo a lo anterior, debe propenderse preferentemente al desarrollo cooperativo. Se estudiará la posibilidad de enajenar instalaciones rurales de ENDESA, que producen fuertes pérdidas. Sin perder de vista esta preferencia, debe tenerse en cuenta la acción de algunas empresas de servicio público que sirven áreas rurales, como complemento de la acción de las cooperativas.

d) Sistema de Electrificación. Teniendo presente las especiales características del medio y la necesidad de educar al agricultor sobre el uso de la electricidad, especialmente a usuarios de bajos ingresos y escasa cultura, debe emplearse el sistema de "promoción" en la elaboración de proyectos.

Este consiste en el trabajo previo en terreno con los futuros usuarios para convencerlos de la necesidad de reemplazar otras fuentes de luz o fuerza, por la electricidad. Esta es la única forma de no fracasar en la construcción de los proyectos mismos -por desinterés de los posibles usuarios- o de evitar las inversiones en áreas de prioridades secundarias, en desmedro de otras de más alto interés para el país.

Debe erradicarse definitivamente el sistema de proyectar líneas y redes basadas sólo en un conocimiento teórico de la zona, en base a censos, muestreos, etc.

e) Subsidios. En la mayoría de los países se subsidia la construcción de líneas eléctricas rurales. En Chile existe un subsidio indirecto, consistente en transformar créditos internacionales en moneda dura, en subpréstamos a usuarios en escudos, siendo de cargo del Estado (CORFO) la desvalorización del escudo.

La justificación del subsidio radica en la muy lenta recuperación de las inversiones de electrificación rural, muchas de las cuales en los primeros años sólo muestran un aspecto netamente social. Además, el habitante rural para darse este servicio -y muchos otros comunes a la ciudad- no cuenta con las mismas facilidades que el habitante urbano.

El subsidio indirecto es una mala práctica, ya que se basa en la existencia de la inflación. Debe adoptarse la política de otorgar subsidios directos, sea a través de préstamos a largo plazo o aportando el Estado parte de la construcción de las líneas.

En relación a las tarifas, debe darse un subsidio a las empresas o cooperativas mediante una rebaja en la tarifa primaria que éstas deben pagar a ENDESA. Ello no tendría una incidencia relevante en el financiamiento de ENDESA, o en el recargo de KWH urbano, dado el escaso consumo de la electrificación rural en el total de la energía generada en el país (por ejemplo, todas las cooperativas eléctricas no alcanzan a consumir el 1 por ciento del total de la generación). Además, el pequeño recargo que ello significaría sobre el consumo urbano, se justifica por la diferencia en materia de servicios que existe entre la ciudad y el agro.

Indudablemente que para aplicar una política de subsidios es indispensable adoptar medidas para que éstos no se transfieran a servicios urbanos, lo que desvirtuaría el sistema. Para ello es necesario definir claramente desde que punto de la línea, debe considerarse electrificación rural.

f) Prioridades. Para la realización de las inversiones debe establecerse un sistema que permita ponderar los siguientes criterios de prioridad: Líneas de producción; Aptitud de los usuarios para recibir la electricidad y para colaborar en su promoción; División de la tierra; Número de personas beneficiadas por el proyecto; Coincidencia del área a electrificar con programas o planes de desarrollo agrícola; y Condiciones socioeconómicas deficitarias.

g) Modelos a seguir. Sin perjuicio de estimar que la política de electrificación rural es particular en cada país, y dicho criterio también es válido para Chile; se recomienda evaluar algunas experiencias extranjeras, de indudable éxito en dichos países, cuyas directrices generales son aplicables a Chile.

3. Mejoramiento de la vivienda.

Un programa destinado al mejoramiento de la vivienda, tanto en sus condiciones de construcción como en la instalación de agua potable y servicios higiénicos, conjuntamente con la electrificación, no sólo contribuye a un mejor standard de vida sino que también abre perspectivas para la creación de oportunidades de trabajo no agrícola.

C. DESARROLLO ECONOMICO RURAL NO AGRICOLA

1. Industrias y artesanías rurales

La mayor fuente para nuevos empleos es, indudablemente, la instalación de industrias en el área rural, las que pueden clasificarse en tres tipos:

a) Industrias procesadoras: que transformen productos agrícolas en productos de consumo final (ejemplo: plantas conserveras, lecheras, disecadoras de frutas, etc.).

b) Industrias coordinadas: que ocupan mano de obra del campesino permitiéndole a éste trabajar en la tierra, estacionalmente.

c) Industrias desconectadas del sector agrícola, que permitan absorber mano de obra excedente de la agricultura (ejemplo: fábrica de camiones de Casablanca).

Los estudios de Planificación Regional orientarán sobre el tipo de industrias que deben instalarse en cada lugar; pero éstas deben ser preferentemente de mediana producción y usar técnicas simples, por ser estas industrias las que requieren mayor proporción de mano de obra y menos capital para instalarlas.

Por sus características, las industrias no intensivas en capital pueden estar localizadas en villas y

distritos rurales, especialmente las industrias que procesan productos agrícolas locales. De este modo se crea un nexo entre la agricultura y la industria. Se evita la gran emigración del campo a las ciudades, contribuyendo a preservar la estabilidad de la sociedad rural durante el proceso de su desarrollo y se evita por otra parte la gran inversión en viviendas urbanas.

Un plan de industrialización como el propuesto debe ser materia de un programa de largo plazo. En el corto plazo, la promoción de la pequeña industria y artesanía con un alto grado de eficiencia es un programa que puede considerarse importante para el desarrollo rural sugerido.

2. Agro-comercio para desarrollo rural.

El agro-comercio debe jugar un papel prominente en desarrollo rural, incrementando los ingresos de los agricultores y así, indirectamente, con ello, se fomentará el desarrollo rural, ofreciéndose también nuevas oportunidades de empleo en áreas rurales para los pobladores rurales sin tierra y para los hijos de los mismos agricultores, cuando buscan otras ocupaciones fuera de la agricultura.

3. Desarrollo del turismo popular.

Se debe considerar como de gran importancia potencial para el desarrollo rural, el desarrollo del turismo popular en gran escala y el de los parques nacionales. Un programa de desarrollo rural con resultados a corto plazo, puede ser el fomentar el turismo en forma masiva hacia las áreas rurales; para esto sería necesario dar facilidades para la instalación de hosterías y posadas campesinas, dar algunas normas sobre tarifas de los servicios, hacer propaganda, etc. La creación de un mayor número de Parques Nacionales, no sólo sería beneficioso desde el punto de vista de la conservación de los recursos naturales, sino que además proporcionaría ingresos a

las áreas rurales, por conceptos de turismo tanto interno como internacional. (Un Parque Nacional en Lago Rapel, por ejemplo, produciría un gran impacto en el desarrollo de las áreas rurales vecinas).

D. DESARROLLO SOCIAL RURAL Y COMUNICACIONES

1. Elementos bases para el desarrollo social.

a) Organización de la comunidad rural. Este programa debe facilitar y fomentar todo tipo de organizaciones, desde las de acción comunitaria que tienen como finalidad el desarrollo de la comunidad en el orden familiar, social, educacional, recreativo y ambiental, hasta las con fines socioeconómicos, como son las juntas de vecinos, sindicatos y cooperativas.

b) Equipamiento comunitario. Un elemento importante para el desarrollo rural es la dotación de servicios públicos como escuelas, iglesias, policía, atención médica, correos, locomoción colectiva, estudios, etc., que sean accesibles a la población del campo.

c) Mejoramiento del hogar rural. Un programa dedicado a todas las familias rurales, que les permita un mayor bienestar por medio de la utilización más eficiente de los recursos de su presupuesto dedicados a la alimentación y mejoramiento ambiental de la casa habitación, tendría un gran impacto en el nivel de vida del habitante rural.

d) Electrificación y comunicación. La ampliación de las redes eléctricas, hasta hacer accesibles esta energía a todos los hogares rurales significa indudablemente un mejoramiento notable en el nivel de vida del campesino, permitiéndole el aprovechamiento de adelantos modernos como la televisión, los refrigeradores, etc., que significan una verdadera revolución en los hábitos de vida en el hogar. Por otra parte, la energía eléctrica tiene innumerables usos en las actividades de la producción agrícola moderna, como se vió anteriormente.

La instalación de teléfonos en el área rural es otra condición importante para su desarrollo.

e) Política indigenista. Uno de los aspectos más importantes del desarrollo rural es la delineación de una política indigenista, -que incluya, como es lógico, todas las políticas básicas antes enunciadas. En esta materia no sólo debe considerarse un enfoque integracionista, sino que tener en cuenta que la población indígena no se concentra en forma exclusiva en Cautín, puesto que hay importantes contingentes en la Zona Norte, con obvias repercusiones geopolíticas, tema desarrollado más adelante.

E. BASES DE UNA POLITICA DE COMUNICACIONES

1. Consideraciones generales.

Una política de comunicaciones para el Sector Rural debe ser, antes que nada, reflejo y parte activa de los principios restauradores que inspiran la misión asumida por la Junta de Gobierno al hacerse cargo de la conducción del país.

Asimismo, las comunicaciones deben tener en consideración que su esencial función es la de informar, explicar, orientar y capacitar a todos los niveles sobre las políticas gubernamentales que afectan directa o indirectamente el Sector Rural, procurando motivar a este sector hacia la consecución de los fines y objetivos señalados en esas políticas.

Consecuente con estos enunciados fundamentales, cada organismo dependiente del Ministerio de Agricultura debe encuadrar su acción de comunicaciones en esos principios orientadores y en la importante misión de SERVICIO PUBLICO, que se les ha asignado.

2. Programa de coordinación institucional.

Para lograr una racionalización de los recursos humanos y materiales de los departamentos y unidades de comunicaciones y Relaciones Públicas de las Instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura, y con el objeto de iniciar una acción homogénea y coordinada en el campo de la difusión, se ha creado un Consejo Coordinador de las Comunicaciones del Sector Agrario.

Dicho consejo tendrá como función básica dar Dirección, Coordinación, Sincronización y Control a las Comunicaciones del Sector Agrario, debiendo además actuar en relación permanente con la Dirección de Informaciones de Gobierno.

Para que este Consejo cumpla las funciones señaladas deberá dársele una estructura jurídica que fije su composición y el ámbito de sus atribuciones, la que se implantará en la reestructuración del Ministerio de Agricultura.

3. Programa de informaciones de precios y mercado.

Teniendo presente las nuevas condiciones en materia de precios que afectan al Sector Productivo Agrícola, los que han pasado de un sistema de fijación de precios por parte del Estado a un sistema gradual de fijación de precios por el mercado, se hace necesario que Comunicaciones del Agro asuma la responsabilidad de establecer un Sistema Nacional de Informaciones de Precios y Mercados para productores del Sector Agrario Chileno.

La actual situación ha afectado fundamentalmente a los pequeños y medianos productores, quienes están imposibilitados de defender los precios de sus productos y su eficiente comercialización.

En consecuencia se dará prioridad a la formación de un sistema que tenga como función fundamental el informar periódica y oportunamente sobre la situación de

precios y mercados a los productores agrícolas, tanto a nivel regional como nacional. Se estaría asegurando así el eficiente cumplimiento de las normas adoptadas en materia de precios y mercados.

4. Programa de Capacitación Masiva.

Si se piensa que la política agraria impulsada por el actual gobierno altera radicalmente la situación existente hasta hoy en el sector agrario, su implantación requerirá, en consecuencia, iniciar intensos programas de capacitación que permitan la efectiva adecuación de los sujetos de la acción gubernamental a los fines y objetivos perseguidos por ella.

Si se piensa además en la imposibilidad de adoptar un método directo de capacitación a nivel general y en las limitaciones de los recursos con que actualmente se cuenta, surge como evidente la necesidad de utilizar un medio que permita el acceso a un mayor número de sujetos y que a la vez posea el mayor efecto de penetración.

ICIRA, por las características de su infraestructura de comunicaciones, será el encargado de la puesta en marcha y desarrollo de este programa.

5. Programas de Publicaciones.

Se propenderá a través de este medio a dar salida y apoyo a los programas generales de comunicación, especialmente a los de difusión de políticas a funcionarios del agro, agricultores y campesinos.

Además de este tipo de publicaciones esporádicas, se hace necesario contar con algún tipo de publicación periódica, dirigida en general a la familia campesina que no cuenta hasta la fecha con ningún tipo de revista o similar que cumpla este objetivo.

Como primer paso, para la implementación de este programa ICIRA edita en la actualidad, la revista "Madre Tierra" de distribución en sectores rurales.

F. POLITICA INDIGENISTA

La existencia de grupos indígenas importantes y variados, con una legislación que de hecho los discrimina y que posee extensiones importantes de tierra agrícola, con graves problemas legales de tenencia y que no han adquirido la forma de la agricultura comercial, hace indispensable la formulación de una política indigenista imaginativa, integradora y moderna. Al mismo tiempo, la estructuración de un organismo responsable idóneo para su aplicación que dé como resultado la integración plena y sin discriminación de estos ciudadanos a la comunidad nacional así como la incorporación de sus tierras a la agricultura comercial, de modo que signifique un incremento en la producción y la cesación del proceso de erosión de estos suelos por mal manejo, y un superior nivel de ingresos familiares.

La Ley N°17.729, del 26 de Septiembre de 1972, define quien es indígena y crea el Instituto de Desarrollo Indígena. La experiencia del tiempo transcurrido aconseja la modificación de la legislación con el objeto de facilitar la labor de educadores, antropólogos, sociólogos, juristas, etc., que puedan diseñar una política sobre la materia que no sólo abarque a los araucanos sino a los demás grupos.

El Instituto de Desarrollo Indígena, creado por la mencionada Ley N°17.729, ha resultado en la práctica un organismo ineficaz, cuyo accionar poco ha variado con respecto a la anterior Dirección de Asuntos Indígenas y que, a diferencia de ésta, se ha visto minimizado en su quehacer por su actual desvinculación de los organismos de decisión superior del Gobierno de la Nación. Ello se debe básicamente a la disposición contenida en la Ley N°17.729 que fijó el domicilio del Instituto de Desarrollo Indígena en Temuco para satisfacer entonces aspiracio-

nes políticas partidistas, posponiendo los reales objetivos que deberían fundamentarlo. Este hecho determina una política segregacionista en relación con los otros grupos autóctonos del país, cuya problemática aparece extraña a la mapuche.

El Instituto de Desarrollo Indígena no cuenta entre sus funcionarios con aquellos que podrían darle el carácter de Servicio Especializado (p.g.: sociólogos, antropólogos, expertos en planificación, etc.).

Por consiguiente, debe reemplazarse, en el más breve plazo, la Ley N°17.729, por otro cuerpo legal que considere globalmente el problema indígena chileno y diseñe la política de integración, lo que se concretará en la reestructuración del Ministerio.

Este nuevo organismo deberá contar con un Consejo técnico Superior integrado por profesionales y técnicos que representen a las universidades y a las entidades públicas y privadas que tengan real interés por el desarrollo de las minorías étnicas del país.

La Dirección Ejecutiva deberá ser, además, el organismo de coordinación de las autoridades superiores de Gobierno, ello sólo es posible estableciendo su sede en la capital del país.

En cuanto a la concepción operativa de este Instituto, se postula estructurar, una Zona Sur para impulsar la integración de los mapuches, y una Zona Norte para procurar a los aymaraes, pascuenses, changos. La primera con sede en Temuco y la segunda en Antofagasta.

El Instituto de Desarrollo Indígena tendrá que hacer posible la capacitación de sus diferentes estamentos de funcionarios, adecuándolos a los requerimientos de una nueva política. Para ello deberá buscar el apoyo de las Universidades y aún de organismos internacionales como el Instituto Indigenista Interamericano, del que nuestro país es miembro. En forma paralela deberá transformarse en un organismo que centralice toda información relacionada con el indigenismo y velar por la efectiva conservación de los valores culturales autóctonos.

A manera de conclusión queremos señalar que el organismo responsable de la política indigenista en Chile, deberá:

i) Abordar racionalmente la total integración de los indígenas a la sociedad global mediante la aplicación de una política que no contemple ni el menor signo de paternalismo, pero sí entregue los elementos indispensables que permitan superar el estatus de los indígenas chilenos.

ii) La plena incorporación de las tierras agrícolas en una agricultura moderna y comercial.

iii) Que es imperativo considerar en su exacta dimensión la integración plena de los aymaraes de la zona fronteriza norte, lo que determina la urgencia de emprender una acción de consolidación, no ya en el aspecto físico, sino primordialmente en el humano.

En consecuencia, el problema de la nacionalidad es uno de los de mayor gravitación en el Norte del país.

La importancia geopolítica de la Zona Norte, no puede dejar de ser atendida. Al respecto, se conoce el interés del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Universidad del Norte y Universidad de Chile, sede Antofagasta, en la materia.

PARTE V

ORGANIZACION DEL SISTEMA COOPERATIVO AGRARIO (1)

A. CONSIDERACIONES GENERALES

La aplicación en Chile, de una drástica Reforma Agraria, que abarcó un importantísimo porcentaje de la tierra agrícola arable, ya que se expropió alrededor de 5.000 predios, ha determinado que el sector estatal tenga una ingerencia en los niveles de producción como nunca antes se había conocido y que la estructura y organización del agro chileno, que hoy está en manos estatales, sea actualmente una de las causantes de los desastrosos resultados económico-sociales producidos en el campo.

Actualmente la estructura agraria se encuentra en manos de varios organismos, dependientes de los Ministerios de Agricultura, Economía, Obras Públicas y Transportes, de la CORFO, etc., que de diversas formas llegan, directa o indirectamente, al nivel productor.

Así, Instituciones tales como INDAP, CORA o SAG, lo hacen directamente a nivel campesino, ya sea en forma individual o a través de la creación de lo que hoy son las Cooperativas Campesinas y Cooperativas de Reforma Agraria. Por su carácter, muchas veces político y no técnico, se ha llevado a cabo una extensión agrícola las más veces inoperante. No se cuenta con medios económicos ni materiales para efectuar una labor eficiente como el caso lo requiere.

Esto se ve agravado con la incompetencia con que se ha conducido el manejo de la infraestructura agraria,

(1) Se rigen por las normas generales contenidas en el Capítulo 1 del DFL RRA N° 20, del 5 de Abril de 1963 y las normas especiales contenidas en el Título 11 del Capítulo 11 de la misma Ley.

los canales de créditos, distribución de insumos, comercialización, asesoría técnica, etc.

Una agricultura constituida, como lo será en el futuro, por un sinnúmero de pequeños y medianos agricultores, requiere de un sistema cooperativo fuerte y eficiente para que pueda proporcionar economías de escalas, junto con las ventajas de la empresa familiar manejada por su dueño y familia. Además un sistema Cooperativo organizado puede hacerse cargo de gran parte de la responsabilidad de la asistencia técnica y otros servicios del aparato burocrático estatal.

Debido a que una parte importante de la Agricultura Nacional se encuentra sumida en este caos y anarquía, se promoverá un nuevo sistema basado en la Organización de los Productores Agropecuarios, de manera que el país pueda esperar del campo un resultado mucho más eficiente. Esta nueva estructura pretende eliminar precisamente las deficiencias en los canales de producción, comercialización, crédito, asistencia técnica, etc.

Concordante con este propósito se implementarán 2 tipos de Organizaciones:

1) La Cooperativa Agropecuaria que será una Cooperativa Empresa lo suficientemente fuerte como para ofrecer a todo agricultor, sin discriminación, la gran cantidad de servicios que precisa para realizar su explotación agrícola en la forma más eficiente posible.

2) La Sociedad de Cooperación Agrícola que está concebida como Organización de base destinada principalmente a los nuevos propietarios que se están formando como producto de la asignación de tierras del sector reformado.

B. LOS DIVERSOS GRUPOS DE PRODUCTORES Y LAS COOPERATIVAS

1. Los productores medianos.

Una parte importante de los productores medianos, están afiliados a las Cooperativas Agrícolas, Multiactivas o Especializadas, las que están contempladas en la Ley respectiva. Estas Cooperativas a su vez se agrupan, a nivel regional, en algunas Uniones de Cooperativas, y en organizaciones de segundo grado a nivel nacional (CERECOOP, INSUCOOP, Federación Nacional de Cooperativas Lecheras, etc.). El resto son productores individuales, que se procuran los servicios de créditos, insumos, comercialización, etc., con sus propios medios.

2. Los pequeños productores y minifundistas.

No más del 50% de los Pequeños Productores y minifundistas pertenecen a las Cooperativas Campesinas (1) promovidas por INDAP. Estas existen por ley, y las hay en número de 300 en el país, abarcando a cerca de 60.000 familias, de las casi 250.000 que existen en el campo. Estas Cooperativas, se constituyen a nivel predial y comunal salvo algunas que tienen carácter regional. Han tenido una precaria organización, sin una conducción administrativa mínima que les permita crecer. Están afiliadas a las 14 Federaciones de Cooperativas Campesinas, todas ellas integradas en una Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas.

(1) El artículo 192 de la Ley 16.640, estableció bases generales para dictar normas especiales sobre Cooperativas Campesinas, las que se contienen en el DFL N°13 del 7 de Febrero de 1968. En dicho texto se define a las Cooperativas Campesinas como "aquellas que se constituyen y actúan en un medio campesino, y propenden al desarrollo social, económico y cultural y a la organización e integración del campesino en la economía nacional".

3. Sector reformado.

Una parte importante de las 5.000 unidades productivas del sector reformado son asentamientos que no están organizados en Cooperativas. El resto está organizado en tres tipos de Cooperativas que suman un total cercano a 200 (1). Están íntegramente controladas por CORA, tanto en su planificación como en su supervisión.

No se dispone de datos sobre el resultado de la gestión de este tipo de Cooperativa, pero todo hace suponer que la situación está igualmente deteriorada, como en los casos de Cooperativas Campesinas. El retorno del crédito es alarmantemente bajo, y muy pocas tienen balance al día.

Por medio de la unión de algunas Cooperativas Mixtas de Reforma Agraria se han creado 14 Cooperativas Regionales Multiactivas (MULTIRRECOPS) las que han ido evolucionando sin la tutela directa de CORA y hoy están en situación de responder favorablemente a una política de fomento.

El SAG, CORFO, Banco del Estado, ECA, CORA, SEROTEC, etc., con escasa o ninguna coordinación, dan asistencia técnica, crediticia y de insumos, frecuentemente duplicando esfuerzos y luchando por el control, lo que significa desperdicio de recursos.

Frente al panorama que se presenta en el sector agrícola y a la firme decisión del Gobierno de terminar de una vez con el desorden laboral, el mal uso de los medios y las odiosas diferencias entre campesinos, asen-

(1) El artículo 191 de la Ley 16.640 estableció bases generales para dictar normas especiales sobre Cooperativas de Reforma Agraria, contenidas en el DFL N°12 del 7 de Febrero de 1968. Se crean tres tipos de Cooperativas de Reforma Agraria a saber: Cooperativas Asignataria de Tierras, Cooperativas de Asignatarios y Cooperativas Mixtas.

tados, agricultores tradicionalistas, etc., se hace necesaria la organización definitiva, tanto del sector productor, como la coordinación de los servicios agrarios del Estado.

C. EL SISTEMA DE COOPERATIVAS AGRICOLAS

1. Características.

La aplicación inmediata de una política de tenencia de la tierra basada en la entrega en propiedad individual a campesinos del sector reformado, obliga a disponer de toda una estructura que permita a este nuevo agricultor contar con servicios propios de asistencia técnica, planificación, créditos y otros, sin los cuales no vemos posibilidad alguna de surgimiento de los nuevos beneficiarios de la tierra.

Igualmente la aplicación de una política de desarrollo rural, la cual estará dirigida a sectores que tienen una cierta potencialidad agroindustrial, tendrá más continuidad si el sector beneficiario del sistema tiene una estructura básica en común y bien organizada.

Las Cooperativas deberán ser entidades de gran eficiencia empresarial, con un esquema de administración profesional y ampliamente representativas de todos los Productores en sus zonas. Su manejo democrático velará por los intereses de cada uno de los cooperados, por medio de la utilización racional de sus medios.

Un excelente complemento se encuentra en un sistema de Cooperativas de Consumo, con cuyos supermercados constituyen la operación aspiradora que puede absorber la producción de un gran número de productores y distribuirla directamente a miles de consumidores. Facilitar, además, la instalación de agroindustrias en general e industrias alimenticias en particular, que, al situarse en áreas rurales, pueden ofrecer alternativas de empleo a la población rural; se disminuye así el desempleo

disfrazado que presiona hacia la tierra como única salida.

Esta cadena de Cooperativas agropecuarias y Cooperativas de consumidores, posibilitará el nexo directo productor-consumidor, evitando la acción distorsionadora de los precios que asume el agente intermediario.

2. Fundamentos y objetivos.

Las Cooperativas Agrícolas, a través de las que el Estado canalice preferencialmente su asistencia financiera, aporte de insumos, semillas, etc., deberán estar integradas por los productores agrícolas que libremente lo deseen, cualquiera sea su condición o sistema de propiedad (parcela, reserva, sociedad, cooperativa, etc.). A la cooperativa podrán ingresar productores individuales u organizaciones agrícolas que tengan necesidades comunes o persigan una meta común.

Para ello, las Cooperativas deben convertirse en instrumentos de la planificación agrícola y el desarrollo rural, agroindustrial y agroforestal, sin perjuicio de su acción normal en el desarrollo de servicios tales como entrega de créditos, comercialización de productos y de insumos para la agricultura, industrialización de productos agrícolas, desarrollo de actividades complementarias del campo, obras de infraestructura agrícola y rural, servicios técnicos y profesionales, etc.

Este sistema se irá consolidando en forma gradual, aprovechando la organización que hoy existe y que cumple, a grandes rasgos, los supuestos enunciados anteriormente.

Cabe señalar que el desarrollo integral agrícola, a través de este tipo de organización, no requiere enormes inversiones, sino que es, más bien, un sistema o método, que traerá frutos económicos y sociales a corto plazo. Entre otras cosas, aportará un elemento trascendental: la descentralización de la actividad agropecuaria y el gran incentivo para que el pequeño agricultor se integre a la vida económica del país.

El funcionamiento de este sistema requiere, fundamentalmente, la total coordinación de los servicios relacionados con la actividad agropecuaria, ya sea en forma directa o indirecta.

D. EL SECTOR PRIVADO Y EL ROL DEL ESTADO

Una agricultura constituida por pequeños y medianos agricultores, necesita de un sistema cooperativo fuerte y eficiente, que les proporcione los beneficios de las economías de escala junto con las ventajas de la empresa familiar.

El Estado podrá ir teniendo una menor ingerencia en el proceso productivo a medida que los productores privados, organizados en cooperativas u otras formas, absorban las responsabilidades actualmente en manos estatales.

Esto significa el tener que reemplazar un inmenso equipo burocrático por organizaciones que capten a los productores agrícolas, sean éstos pequeños o medianos, provengan del minifundio, asentamiento, reductos o parcelas. Ello también significa que las cooperativas de productores deben estar abiertas a todos aquellos agricultores a los cuales aún no se les haya otorgado título de propiedad individual y aún sigan dependientes del Estado. De esta forma estos últimos no necesitarán crear equipos paralelos para atender a productores que, teniendo necesidades no poseen los medios como satisfacerlas ya que el sistema cooperativo agrícola puede lograrlo, organizándolos a nivel regional o provincial, por medio de cooperativas multiactivas o especializadas según los casos (1).

(1) Nos referimos a servicios tales como: insumos, transportes, uso de mataderos, plantas vinificadoras, comercialización, seguros, educación, asistencia técnica. Las Cooperativas de Riego, que pudieran multiplicarse, tomando como modelo la existencia en Talca, son indispensables para mantener el buen estado de la red de canales, y vendrían a reemplazar las asociaciones de canalistas que, con las expropiaciones de predios, actualmente están controlados por CORA.

E. MEDIDAS PARA LA PROMOCION DEL SISTEMA COOPERATIVO

1. Coordinar la acción del SAG, INDAP, CORA, para que actúen en base a una línea y a un criterio único. El criterio fundamental debe ser el que no se fomente la creación de nuevas cooperativas en los lugares en que ya funcionan, sino que se integren y fortifiquen las ya existentes, cuya acción deberá entenderse a niveles regionales, de manera que el volumen de su movimiento las haga aprovechar en mejor forma sus recursos y obligue a tener un cuerpo administrativo profesional.

2. Coordinar a ECA, ENDS, CORFO, Banco del Estado y otros, de manera que desde ya, canalicen créditos, semillas, abonos, pesticidas, maquinarias, etc., a través de las Cooperativas que integran el sistema.

3. Encomendar a ODEPA la dirección de organismo que tome a su cargo la puesta en marcha y supervisión del sistema, ya sea para controlar la eficiencia y buen funcionamiento de cada Cooperativa, como también para discernir acerca de los criterios generales inherentes a las distintas situaciones.

4. Determinar que aquellos elementos de la infraestructura agropecuaria en manos del Estado, que serán transferidos a la actividad privada sean adquiridos preferencialmente por Cooperativas Regionales o provinciales. Las Cooperativas deberán presentar un plan de acción para poder hacerse cargo de esta infraestructura y entrar a la licitación respectiva.

5. Las Cooperativas tendrán las máximas facilidades para actuar en la comercialización de elementos e insumos de producción como granos, fertilizantes, vacunas, productos químicos, etc., para que éstos sean distribuidos a través de ellas directamente al asociado.

6. Facilitar a solicitud de las Cooperativas los equipos de profesionales y técnicos con que cuenten SAG, INDAP, CORA, etc., especialmente a las que estén en reciente formación, de manera que ellos puedan prestar asistencia técnica directa al agricultor a través de un convenio

institución cooperativas; posteriormente, estas personas deberán ser contratadas por las Cooperativas. Igual cosa se puede hacer, facilitando equipos y medios para efectuar extensión y educación agrícola.

7. Obtener de CORFO o del Banco Central el aval para créditos externos que pueda conseguir IFICOOP u otras entidades de crédito, para financiamiento de Cooperativas.

8. Canalizar por medio de IFICOOP, y cuando ello sea aconsejable, para programas de fomento, los créditos normales de CORFO, ECA, Banco del Estado, etc.

9. Integrar con representantes de las Cooperativas las comisiones nacionales por rubro que se creen para ir definiendo las políticas que orientarán al sector agrícola.

F. SOCIEDADES DE COOPERACION AGRICOLA

Siendo la Cooperativa Agropecuaria, la empresa que dará los servicios fundamentales para el éxito de las explotaciones agrícolas (asistencia técnica, insumos, comercialización, infraestructura, etc.), se ha visto la necesidad de contar con una Organización de Base, que sirva como complemento, aunque no imprescindible, para que la acción de la Cooperativa Agropecuaria sea más eficaz, a la vez que sirva a sus usuarios para ciertos fines que no podría cumplir la Cooperativa.

Esta sociedad vendrá a llenar un vacío organizacional en el que se hallan, especialmente, los nuevos propietarios que se están formando a raíz de la asignación de tierras por parte de la Corporación de la Reforma Agraria, los cuales se encuentran ante la necesidad de solucionar aquellos problemas y necesidades que se les presentan al haber alcanzado la propiedad individual de la tierra. Esta Sociedad les permitirá recibir en forma más expedita, la capacitación, asistencia técnica, crédito y otros servicios que el Estado canalizará por intermedio de la Cooperativa Agropecuaria.

El objeto de estas sociedades será promover mediante la cooperación y la ayuda mutua, el perfeccionamiento profesional y técnico de sus asociados, una eficiente organización agrícola y una racional explotación de los precios rústicos trabajados por los socios o directamente por la Sociedad. En general, deberá contribuir al mejoramiento social, económico y cultural de sus asociados a la conservación de los recursos naturales, al perfeccionamiento técnico de sus explotaciones, y al desarrollo integral de la comunidad en que actúen.

Podrán además, administrar, mantener y mejorar, si los hubiere, los bienes raíces comunes accesorios a los predios de los socios (bosques, veranadas, tranques) y las obras de infraestructura, que sirvan a todos ellos. (Canales de riego, galpones, silos, establos, bodegas, caminos internos, cercos, maquinarias, etc.).

CONCLUSION

La fórmula cooperativista, bien planificada y definida puede representar un camino eficiente y rápido para palear el descalabro que existe hoy en la agricultura. Ello no implica que no puedan seguir funcionando o se creen otros sistemas que atiendan situaciones especiales de ciertas zonas o a productores individuales. Si el esfuerzo privado y estatal se canaliza por medio de este tipo de organizaciones, que es absolutamente libre y democrático, se podría obtener resultados beneficiosos para toda la comunidad. Este sistema que ya está en vigencia sólo requiere se estudien más a fondo algunos aspectos y reglamentos convenientemente, para salir adelante con la producción y la industrialización agraria como vías del desarrollo rural.

PARTE VI

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO

La Administración Pública, es uno de los instrumentos de que dispone el Estado para los efectos de aplicar una política o programa del Gobierno. Por ello, todo cambio en la concepción del papel que debe cumplir el Estado en el desarrollo nacional y por consiguiente, en sus objetivos, políticas y estrategias para el logro de dicho desarrollo, implica necesariamente una readecuación del aparato institucional a la nueva realidad.

Los objetivos definidos por el Supremo Gobierno al sector agrícola, son en términos generales, los siguientes:

1. Aumento de la producción y de la productividad.
2. Incrementar el desarrollo económico y social de los medios rurales, estableciendo igualdad de oportunidades en el ámbito nacional y
3. Lograr el equilibrio de la balanza de pagos en el Sector Agropecuario.

Estos objetivos complementados por la política económica de libertad de mercados, condicionan una nueva estructura institucional del Sector Agrícola, necesariamente diferente a la actual que fue concebida bajo el prisma del Estado intervencionista que se inmiscuye fuertemente en el sector privado y que llega incluso hasta la administración directa de la tierra expropiada.

Por consiguiente, la nueva institucionalidad del Agro debe tender a facilitar a los productores agrícolas, en general, que asuman la responsabilidad específica de hacer producir la tierra de acuerdo a su potencialidad óptima, excluyendo al Estado de ejercer cualquier acción directa en este sentido.

Esto implica un cambio total en la mentalidad de los funcionarios públicos del sector agrícola, toda vez que del papel tradicional de fiscalizador y de autoridad que impone su criterio, deberán pasar a ser colaboradores inmediatos de los productores agrícolas para que sean éstos los que adopten sus propias decisiones en materias productivas.

Para estos efectos, la nueva institucionalidad del sector público agrícola consulta en su organización la concentración en una sola institución de los equipos y recursos que el Estado tiene destinado a proporcionar asistencia técnica a los productores y que actualmente se encuentran diseminados en una multiplicidad de organismos. De la misma manera debe procederse con las otras funciones especializadas que realiza el Estado, tales como infraestructura y mecanización agrícola.

Por otra parte, la nueva concepción de la organización administrativa y funcional del Estado, que se expresa en la creación de regiones específicas con un fuerte grado de autonomía, implica que la nueva institucionalidad del Agro debe considerar a nivel central sólo un reducido equipo de profesionales y técnicos, encargados de la dictación de normas técnicas o la programación de las actividades a nivel nacional, debiendo transferirse a las regiones y áreas el resto de dichos funcionarios, para terminar de esta forma con la excesiva concentración de estos recursos que en la actualidad se registra a nivel central (55% de los profesionales en Santiago). Sobre este particular, la nueva organización consulta establecer a niveles de Áreas o Agrupaciones de Áreas, el grueso de los recursos profesionales cuya tarea será actuar, preferentemente, a través de las organizaciones, como agentes agrícolas, esto es, el de asesorar permanentemente a los agricultores en la utilización de las técnicas adecuadas y en la incorporación y adaptación de la nueva tecnología producto de la investigación.

Por esta razón, el agente agrícola, radicado en el terreno y con permanente contacto con los productores, se constituye en la pieza fundamental de la nueva estructura del sector público agrícola.

A. DIAGNOSTICO

Actualmente la actividad del Estado en el Sector Agrícola se expresa a través de más de 30 instituciones que dependen directa o indirectamente de 5 Ministerios.

Entre las instituciones mencionadas existe una gran similitud en sus objetivos básicos y en las funciones que desarrollan, lo que implica entorpecimiento e interferencias en la acción y un enorme desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros.

Esta duplicidad resulta bastante fuerte especialmente en los programas frutícolas y ganaderos que desarrolla la Corporación de Fomento de la Producción con las acciones que en este mismo sentido está impulsando el Ministerio de Agricultura.

Uno de los factores que mayormente ha influido en el origen de esta situación es la falta de atribuciones y recursos de que dispone el Ministerio de Agricultura para transformarse realmente en la única autoridad responsable de conducir y llevar a cabo la política agraria nacional.

Por otra parte, y en lo que se refiere a recursos profesionales se registra una gran concentración de éstos a nivel central (Santiago) no prestando, en consecuencia, un apoyo efectivo a los agricultores a nivel de terreno. Tampoco a nivel de zonas y áreas existe una organización uniforme de los servicios agrícolas que permita el establecimiento de autoridades con la suficiente competencia para resolver, sin necesidad de recurrir al nivel central, los problemas que se originan en sus respectivas jurisdicciones.

En conclusión, la actual estructura institucional del Agro, lejos de constituir un mecanismo eficiente para promover el desarrollo agropecuario, se ha constituido, con el transcurso del tiempo en uno de sus principales obstáculos por el excesivo burocratismo y dispersión, la falta de criterios técnicos que orienten su acción,

las duplicidades de esfuerzos y sobre todo por la ausencia de una autoridad superior dotada de las atribuciones necesarias para definir y asignar responsabilidades concretas a los distintos organismos encargados de concretar el apoyo estatal al sector productivo.

B. ESQUEMA DE REORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

1. Características de la Organización Propuesta.

a) Principios Generales

La nueva Organización del Sector Agrícola se fundamenta en la aplicación de los siguientes principios básicos:

1) Unidad de mando y dirección:

La nueva organización consulta como autoridad máxima del Sector al Ministro de Agricultura. Dicho Secretario de Estado será la cabeza de una línea jerárquica que descenderá directamente a nivel de Regiones y Áreas, mediante el establecimiento, en cada uno de estos niveles, de jefaturas comunes para todos los servicios del Agro.

El establecimiento de esta escala jerárquica, implicará la supresión de los consejos de administración de las instituciones del Sector.

2) Organización funcional:

Para los efectos de evitar las duplicidades se definen para cada institución, áreas específicas de acción. Las áreas que se han definido son las siguientes:

- a) Producción Agropecuaria, forestal y de pesca interior.
- b) Desarrollo Rural.
- c) Investigación.
- d) Servicios Especializados.

En cada una de éstas áreas de acción, se especifican las funciones que deben desarrollar las instituciones responsables.

3) **Descentralización Administrativa:**

En el proyecto planteado, se consulta otorgar a los jefes regionales o zonales todas las atribuciones necesarias a objeto que puedan resolver en su jurisdicción los problemas que afecten el funcionamiento eficiente de los servicios del Agro.

Por esta razón, a nivel central los equipos directivos y de administración general se reducirán a lo estrictamente necesario para orientar y fiscalizar el funcionamiento de sus respectivos servicios.

4) **Régimen Jurídico Uniforme:**

Se procederá a establecer un régimen jurídico uniforme para todas las Instituciones que integren el Sector, tanto en lo referente a personal y organización de ellas.

b) Descripción de la estructura.

La nueva organización consulta la existencia en el Sector Público Agrícola de organismos operativos y una unidad de carácter asesor del Ministro de Agricultura ra.

Los organismos operativos estarán constituidos como empresas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones.

La dirección superior de estas entidades corresponderá al Ministro de Agricultura quién actuará a base de delegación de atribuciones en sus representantes regionales y de Areas. Se pretende con ello fortalecer la

autoridad del Ministro de Agricultura sin que con ello las instituciones pierdan su capacidad de operación.

En consecuencia, en el Sector Público Agrícola existirán los siguientes organismos que asumirán la operación de las áreas que se indican:

Unidad de Planificación Agrícola:

Como unidad asesora, tendrá a su cargo la planificación y la formulación de políticas de todas las actividades que le compete desarrollar al Ministerio de Agricultura.

Unidad de Desarrollo Agropecuario y Forestal:

Le corresponderá desarrollar todas las funciones necesarias para promover, apoyar, ejecutar y controlar las actividades que se requieran para fomentar la producción agrícola, pecuaria, forestal y de pesca interior.

Unidad de Desarrollo Rural:

Tendrá a su cargo la ejecución de todas aquellas actividades tendientes a promover el desarrollo en las áreas rurales con el propósito de incrementar y diversificar las fuentes de trabajo no agrícolas y proporcionar las condiciones y servicios básicos necesarios para mejorar el nivel de vida rural.

Unidad de Servicios Especializados:

Le corresponderá orientar a los productores en materias de infraestructura, mecanización, agroindustrias y otros que se requieran en la producción, comercialización o transformación de los productos agrícolas, pecuarios y forestales.



Unidad de Investigaciones del Agro:

Le corresponderá efectuar y divulgar las investigaciones científicas y tecnológicas que se vinculan con el desarrollo, mantenimiento, conservación y acrecentamiento de los factores que determinan el crecimiento de la producción agropecuaria y forestal y la transformación y comercialización de sus productos.