



FLACSO - CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**ANÁLISIS DE UN INSTRUMENTO DE POLÍTICA
AGRÍCOLA: EL PROGRAMA PARA LA RECUPERACIÓN
DE SUELOS DEGRADADOS (SIRSD)**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**PROFESOR GUÍA
SR. PAULO HIDALGO**

**ALUMNO
SR. HUGO PATRICIO GREZ**

- DICIEMBRE 2010 -

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	DESCRIPCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA	8
2.1	Antecedentes del contexto en que se originó el SIRSD	8
2.1.1	Política comercial	8
2.1.2	Superficie y agricultores potenciales de ser beneficiados con el SIRSD	12
2.2	El Problema	14
2.2.1	Origen, justificación y relevancia del problema	14
2.2.2	Pregunta de investigación	16
2.2.3	Hipótesis de trabajo	17
2.2.4	Objetivo general	17
2.2.5	Objetivos específicos	17
3.	RESEÑA HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN CHILE	19
3.1	El sistema agrario en Chile desde la conquista hasta fines del siglo XIX	19
3.2	La política agraria en el siglo XX	22
3.2.1	Las primeras décadas	22
3.2.2	El proceso de reforma agraria	26
3.2.3	La contra reforma agraria	31
3.3	Las principales características del sector agrario al inicio de los años 90	33
3.3.1	Crecimiento económico sectorial	33
3.3.2	Uso del suelo y diferenciación regional	33
3.3.3	Empleo y desocupación	34
3.3.4	Población, pobreza y equidad	35
3.4	Las políticas agrarias entre 1990 y 2009	37
3.4.1	El período 1990 – 1994	37
3.4.2	El período 1995 – 1999	38
3.4.3	El Período 2000 – 2005	39
3.4.4	El Período 2006 – 2010	40

4.	PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA PARA LA RECUPERACIÓN DE SUELOS DEGRADADOS (SIRSD)	42
4.1	Objetivo del Programa SIRSD	42
4.2	Funcionamiento del SIRSD	42
4.3	Presupuestos asignados al Programa	43
5.	ESTADO DEL RECURSO SUELO EN EL PAÍS	45
6.	METODOLOGÍA	48
7.	DESARROLLO TEMÁTICO Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS	51
7.1	El contexto del Programa	52
7.2	Identificación del problema, ingreso a la agenda pública, diseño e implementación de esta política	54
7.3	Principales resultados del Programa	64
7.3.1	En superficie	64
7.3.2	En agricultores beneficiados con el Programa	65
7.3.3	En recursos transferidos a los agricultores	67
7.3.4	Distribución de recursos según programa específico (subprograma)	68
8.	CONCLUSIONES	73
8.1	Recomendaciones	73
7.	BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXO 1.	Destino de las tierras expropiadas por la Reforma Agraria.	
	Periodo 1965-1973	79
ANEXO 2.	Producto Interno Bruto Nacional y Silvoagropecuario. 1987-2009	80
ANEXO3.	Distribución Regional del Programa (agricultores, superficie y recursos)	81

INTRODUCCIÓN

El sector agrícola tiene varias características que lo diferencian del resto de los sectores económicos y que hacen necesaria la aplicación de políticas públicas diferenciadas y específicas. Entre dichas características se pueden señalar las siguientes:

- Su rol principal es la producción de alimentos;
- Es la principal fuente de ingresos y empleo en el medio rural por lo que es clave en el crecimiento agrícola y en la reducción de la pobreza;
- Se basa en la explotación de recursos naturales limitados y agotables como son los suelos, aguas y bosques, que la hacen más vulnerable frente al funcionamiento del mercado;
- La contaminación de suelos y aguas, como resultado de actividades agrícolas y ganaderas, puede afectar severamente a comunidades rurales y urbanas;
- Tiene una fuerte interconexión con otras actividades económicas como son el transporte, el comercio, la infraestructura y las redes viales;
- Las instituciones y reglas del juego económico son menos articuladas en el sector rural como se ve en la dispersión de las explotaciones, en la menor infraestructura, en las mayores distancias, factores que dificultan y encarecen el acceso a los mercados.

Los productores agrícolas requieren de cuatro elementos básicos para realizar adecuadamente su trabajo de producir alimentos: una base de recursos naturales (suelos, clima, agua, etc.); disponibilidad de fuerza de trabajo; incentivos económicos para producir y acceso a los mercados de insumos y productos incluyendo la tecnología. En consecuencia con lo anterior, la política pública agrícola apunta a estos elementos a través de políticas específicas respecto de los recursos (fuerza de trabajo, suelos, aguas, bosques, etc.); políticas de precios, que en las economías de mercado están determinadas en gran medida por las políticas macroeconómicas y políticas de acceso a insumos agrícolas, a mercados financieros y de productos y a la tecnología¹.

¹ FAO. Departamento de Cooperación Técnica, versión PDF. 2004.

La mayor parte de estas políticas se diseñan e implementan sobre la base de programas, proyectos e instrumentos, a través de los cuales se busca alcanzar los objetivos de apoyar a los productores en su tarea de producir alimentos y aportar al crecimiento de la economía nacional y al desarrollo del país. Por ello, para un buen diseño y aplicación de las políticas se requiere la participación de gobiernos locales, asociaciones de productores, asociaciones de regantes, servicios públicos del Ministerio de Agricultura y otras entidades públicas y privadas del sector. Es decir, se requiere la participación de todos los involucrados en ésta actividad.

En las últimas dos décadas el sector silvoagropecuario se ha transformado en uno de los pilares del desarrollo económico de Chile, donde muchos rubros, entre ellos frutas, hortalizas, vino, semillas, agroindustria, el sector forestal y el sector ganadero, son parte importante de la oferta exportable chilena y compiten exitosamente en los mercados internacionales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este modelo basado en las exportaciones está expuesto, por una parte, a los rigores de la competencia y vaivenes de los mercados internacionales, tanto de insumos como de productos y, por otra, que existen todavía muchas áreas en las que hay atrasos evidentes y que es imperioso mejorar. Entre éstas deben considerarse las duras realidades sociales asociadas a la desigualdad y la pobreza, bajos salarios, escasa organización de los trabajadores, insuficiencias en la formación de la fuerza de trabajo, envejecimiento de la población rural, déficit de infraestructura, insuficiente inversión en investigación y tecnología, excesiva presión sobre los recursos naturales y serias limitaciones institucionales públicas y privadas. En un contexto como el descrito, sólo la élite de los agricultores ha podido incorporarse con éxito al modelo exportador pero siguen estando fuera de éste amplios sectores de la agricultura campesina y segmentos importantes de medianos agricultores.

Ser potencia agroalimentaria, tal como se han propuesto los últimos dos Gobiernos desde 2006, en conjunto con el sector privado, supone la capacidad no sólo de ser competitivos a nivel doméstico e internacional en todos los rubros que hoy forman parte de la agricultura chilena, sino que también supone la inclusión de diversos rubros y miles de explotaciones que todavía no se insertan en el proceso exportador; la incorporación de las políticas

necesarias para enfrentar con éxito la apertura comercial total que se verificará hacia el año 2014; la erradicación de la pobreza y la reducción sustancial de las desigualdades en el campo; la dignificación del empleo y el cuidado de los recursos naturales. En otras palabras, potencia agroalimentaria y forestal es un concepto multidimensional que implica el cumplimiento de metas no sólo económicas sino que también políticas, sociales, laborales y ambientales, por señalar las más importantes.

El problema que motivó la creación del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD o Programa para efectos de este trabajo), fue la amenaza que vieron los productores agropecuarios por la competencia de productos importados a menores precios desde países del MERCOSUR². Estos productores se ubican principalmente entre las regiones del Maule y de Los Lagos y trabajan los mismos rubros que podían ingresar a menores precios (cereales, oleaginosas, carne y leche). Estos productores, a través de sus organizaciones, especialmente los medianos y grandes, ejercieron fuerte presión política para obtener compensaciones del Estado.

Para evitar o disminuir el riesgo de problemas comerciales con otros países y organismos internacionales de comercio derivados de esta compensación, se le dio un matiz ambiental al Programa, primero por la vía de relevar una situación real existente en el país, cual es la escasa disponibilidad de fósforo y exceso de acidez de los suelos de origen volcánico de las regiones ya mencionadas y, después, incorporando los programas específicos de conservación y rehabilitación de suelos.

El Programa surge entonces como un instrumento de política agrícola compensatoria para apoyar la estrategia productiva de los agricultores, por la vía de mejorar la competitividad de sus productos frente a los productos importados. Por ello, se ha considerado necesario revisar el contexto político y económico actual y el que dio origen al Programa para establecer las diferencias, las etapas de diseño e implementación que se llevaron a cabo y los resultados se lograron, de manera que las lecciones obtenidas, se apliquen para que esta

² MERCOSUR, Mercado Común del Sur. Acuerdo Comercial formado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y que entró en vigencia el 31 de diciembre de 1994. El acuerdo suscrito entre Chile y el MERCOSUR entró en vigencia el 1 de octubre de 1996.

política pública se ajuste a los nuevos desafíos y tenga éxito en el futuro y pueda ser beneficiosa para el desarrollo del sector agrícola nacional y el crecimiento económico del país.

La identificación y definición de un problema en políticas públicas es relevante porque condiciona todo el proceso posterior de obtención de información, selección de alternativas, definición de objetivos, asignación de recursos, definición de instrumentos, implementación y evaluación de la política, todo lo cual a su vez, influye sobre los resultados. También debe considerarse el cómo, cuándo y porqué un problema llega a ser parte de la agenda gubernamental.

En el presente trabajo se analiza el caso del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados, que se materializa en la entrega de subsidios directos a los agricultores, con el propósito de determinar cómo se diseñó y desarrolló esta política compensatoria, sus principales resultados y el tipo de agricultores más favorecidos.

2. DESCRIPCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA

2.1 Antecedentes del contexto en que se originó el SIRSD

Con el retorno del país a la democracia en 1990, se consolidó la voluntad política por reinsertarse política y económicamente en el ámbito internacional. El Gobierno democrático recién asumido promovió una imagen de país innovador, responsable y estable que buscaba el desarrollo siendo su principal carta de presentación una economía abierta, sana y pujante y su principal desafío avanzar hacia una mayor equidad social.

A partir de 1991 se promovieron una serie de acuerdos comerciales con distintos países y regiones como México, Costa Rica, la Unión Europea, NAFTA³, APEC⁴ y MERCOSUR, entre otros. La idea era abrir mercados para las exportaciones e intensificar el comercio bilateral y multilateral.

A continuación se describe el contexto en que se originó el Programa para la Recuperación de Suelos Degradados y las principales situaciones o problemas que incidieron en su diseño.

2.1.1 Política comercial

El modelo de crecimiento asumido por el país, se basa en el libre comercio y la apertura al exterior, lo que implica la existencia de ventajas y desventajas frente a las cuales hay que estar preparados. Se trata de aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece el acceso a los mercados internacionales pero también se debe considerar que se crean encrucijadas tales como la existencia de distorsiones en el intercambio internacional de bienes agrícolas, el aumento de los costos de producción, la caída de los precios

³ Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement) que incluye a Canadá, Estados Unidos y México.

⁴ Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation), integrado por Australia; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; República Popular China; Hong Kong, China; Indonesia; Japón; República de Corea; Malasia; México; Nueva Zelanda; Papua Nueva Guinea; Perú; República de las Filipinas; Federación Rusa; Singapur; Taipei chino; Tailandia; Estados Unidos de América; y Viet Nam.

internacionales de los productos básicos, el aumento de la competencia internacional y los procesos de negociaciones comerciales que se desarrollan en el país, complejidades que deben ser enfrentadas y superadas para mantener y mejorar los niveles de desarrollo económico alcanzados por el país. Este modelo ha creado varias situaciones de tensión con los agricultores.

El contexto de la actividad agrícola al inicio de los años 90 estaba marcado, por una parte, por el fenómeno del cambio en los escenarios agrícolas mundiales donde el aumento de la productividad tuvo como consecuencia el incremento de la oferta de alimentos y las consecuentes tensiones en los mercados mundiales, caracterizadas principalmente por la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas básicos como cereales, carne y leche y, por otra, la existencia de viejas y nuevas economías exportadoras de productos agrícolas competidoras de Chile, que también se esforzaban por insertarse en los mercados internacionales.

El desafío, por tanto, estaba dado por perfeccionar los instrumentos y conductas que habían resultado exitosas en dicho contexto pero también en incorporar a aquellos rubros, actividades y estratos de productores que habían quedado al margen del proceso de modernización e inserción en los mercados.

Del contexto señalado surgen en buena medida las situaciones que dan origen al Programa, principalmente porque en los primeros años de la década de los 90 se impulsó fuertemente la política de inserción en los mercados internacionales. Entre las primeras medidas que se tomaron en la época se puede señalar la rebaja unilateral y generalizada de aranceles de un 15% a un 11% en 1992 y que actualmente está en un 6% y la asociación de Chile al MERCOSUR. Esta decisión generó una gran preocupación de diversos sectores económicos y productivos, especialmente de los agricultores de las regiones del centro y sur del país que se dedicaban principalmente a rubros que, en su mayoría, eran sustituidores de importaciones como son los cereales, oleaginosas, carne y leche.

Un estudio sobre los efectos de la asociación de Chile al MERCOSUR en el sector agrícola y agroindustrial⁵ estimó que, en general, este acuerdo favorecería a los productores de exportables, perjudicaría a los productores que sustituirían importaciones y beneficiaría a los consumidores, quienes podrían adquirir a menor precio productos agropecuarios importados desde el MERCOSUR. Entre estos últimos, se mencionó maíz, trigo y harina de trigo, arroz, carne bovina, leche en polvo, azúcar y aceites, productos que se generan en las zonas centro y centro-sur del país (regiones de O'Higgins a la de Los Lagos) y que experimentarían reducción de superficie y de rentabilidad. Otro estudio estableció que los efectos negativos en la producción nacional de trigo, maíz, arroz, carne bovina, aceites, azúcar y harina de trigo estarían sobreestimados ya que el aumento del comercio con los países del MERCOSUR se debería en parte a la disminución de la producción nacional y en parte al aumento del consumo interno por efecto de la caída en el costo de importación⁶.

Esta situación provocó una fuerte reacción de los productores que se sentían afectados, principalmente medianos y grandes, quienes recurrieron a diversas formas de presión ante el poder ejecutivo y legislativo con el propósito de conseguir compensaciones que les permitieran mejorar sus condiciones frente al nuevo escenario que se configuraba. Los gremios empresariales agrícolas del sur del país, liderados por el Consorcio Agrícola del Sur (CAS)⁷ y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), protestaron activamente por la asociación de Chile al MERCOSUR y las consecuencias que, según ellos, tendría para la agricultura nacional. Con diversas movilizaciones lograron el apoyo de otros actores relacionados directa o indirectamente con la agricultura como políticos, empresarios, pequeños, medianos y grandes agricultores. El eje de la demanda fue la exigencia de condiciones para evitar el colapso de la actividad agrícola y continuar el desarrollo de la misma, planteándose no sólo consecuencias económicas sino que también sociales (pérdida

⁵ Muchnik, Eugenia; Errázuriz, L. F.; Domínguez, J. I. Efectos de la Asociación de Chile al MERCOSUR en el Sector Agrícola y Agroindustrial. Centro de Estudios Públicos, 1996. 50 pág.

⁶ Cerda, Andrea. Efectos sobre los Sectores Agrícola y Agroindustrial Chilenos de un Acuerdo Comercial con MERCOSUR. Tesis de Magíster. Departamento de Economía Agraria. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1995. 62 pág.

⁷ Consorcio Agrícola del Sur. Agrupa a varias asociaciones gremiales de medianos y grandes agricultores, entre ellas la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco (SOFO); la Sociedad Agrícola de Valdivia (SAVAL); la Federación de Asociaciones Gremiales de Agricultores de la Provincia de Osorno (FEDAGRO); la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno (SAGO) y la Asociación de Agricultores de la Provincia de Llanquihue (AGROLLANQUIHUE).

de fuentes de empleo) y políticas (se condicionó el apoyo de sectores de derecha a la aprobación del acuerdo en el Congreso). El Gobierno de la época, que buscaba apoyar al sector agropecuario y el Congreso, llegaron a un acuerdo político denominado “Compromiso con la Agricultura” que estableció fondos adicionales por US\$ 500 millones durante 5 años para ser destinados a aquellos subsectores agrícolas con más dificultades para acumular capital, incorporar nuevos conocimientos, mejorar su productividad y generar niveles de rentabilidad adecuados frente a la apertura comercial derivada de la participación de nuestro país en el MERCOSUR, como de la reducción unilateral de cinco puntos en la tasa general del arancel aduanero entre los años 1999 y 2003, a razón de un punto por año”⁸. Este acuerdo, que se venía gestando desde 1995, se formalizó en un Protocolo de Entendimiento⁹ firmado entre el Ejecutivo y el Congreso.

En el contexto descrito, las autoridades sectoriales en 1995 decidieron establecer una serie de medidas para orientar el proceso de desarrollo agrícola y de transformación productiva, las que quedaron establecidas en el documento “Medidas del Gobierno para Apoyar la Transformación de la Agricultura y la Modernización de la Vida Rural”, del Ministerio de Agricultura¹⁰. Entre dichas medidas se encontraba el Programa “Bonificación para el Mejoramiento y Establecimiento de Praderas”, instrumento que buscaba aumentar la producción de forrajes, posibilitando el incremento de la producción ganadera para mejorar los ingresos de los productores dedicados a la engorda, producción de lana y productos lácteos. Este Programa, que bonificaba hasta el 30% de los costos de las praderas con un tope máximo de 30 hectáreas por productor y \$ 30.000 por hectárea, fue variando en el tiempo hasta transformarse, en 1999, en el Programa para la Recuperación de Suelos Degradados, cuando adquirió un marco legal¹¹ con la Ley N° 19.604, el DFL N° 235 y el

⁸ Ministerio de Agricultura. Informe de Gestión año 2002. Compromiso con la Agricultura.

⁹ Este Protocolo se firmó entre el Ejecutivo (Ministros de Hacienda, Economía y Agricultura) y los diputados de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados el 18 de agosto de 1998 y los senadores de la Comisión de Agricultura del Senado el 16 de septiembre de 1998.

¹⁰ Ministerio de Agricultura. Medidas del Gobierno para Apoyar la Transformación de la Agricultura y la Modernización de la Vida Rural. Marzo de 1995. 27 pág.

¹¹ Ley N° 19.604 de 1999 que delegó en el Presidente de la República la elaboración de un Decreto con Fuerza de Ley (DFL N° 235, de 1999), para el establecimiento de un Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados por el plazo de 10 años.

Reglamento respectivo, asegurando un presupuesto por 10 años, lo que se materializó en la asignación anual al SAG¹² e INDAP¹³ en la Ley de Presupuesto de la Nación.

Se deduce de lo descrito anteriormente que las medidas compensatorias estuvieron dirigidas a paliar los problemas de competitividad que tenían los productores que participaban activamente en el mercado de productos que sustituían importaciones.

2.1.2 Superficie y agricultores potenciales de ser beneficiados con el SIRSD

Como se señaló en el punto anterior, este Programa consideró el apoyo a suelos de uso agropecuario y a agricultores con rubros con problemas de competitividad. Por ello es importante conocer cuáles son los suelos y agricultores que potencialmente podían acceder a los beneficios del Programa. De los 75,6 millones de hectáreas que tiene Chile continental, aproximadamente la mitad (35,5 millones de hectáreas) corresponde a terrenos con un potencial productivo silvoagropecuario, de los cuales 15,7 millones de hectáreas (de aptitud para ganadería y cultivos) cumplían las condiciones para acceder al Programa (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Distribución de la superficie con potencial silvoagropecuario del país (millones de hectáreas):

Superficie total país	75,6
Superficie silvoagropecuaria país	35,5
• Superficie aptitud forestal	19,8
• Superficie aptitud ganadera	14,0
• Superficie arable o cultivable	1,7
Superficie con otros usos	40,1

Fuente: ODEPA. Panorama de la Agricultura Chilena 2009. 2ª edición, febrero de 2010.

¹² Servicio Agrícola y Ganadero, servicio dependiente del Ministerio de Agricultura.

¹³ Instituto de Desarrollo Agropecuario, servicio dependiente del Ministerio de Agricultura y especializado en la atención a pequeños productores agrícolas.

Si se consideran antecedentes más específicos y detallados del uso del suelo (cuadro 2), obtenidos del Censo Nacional Agropecuario y Forestal de 1997, año que prácticamente coincide con el inicio del Programa en 1996, se puede observar que la superficie potencial de ser intervenida por el SIRSD era de 15,9 millones de hectáreas, casi la misma señalada anteriormente.

Cuadro 2. Superficie de las explotaciones agropecuarias, por uso del suelo (hectáreas).

Uso del suelo	Censo 1997
Cultivos anuales y permanentes	1.404.998
Forrajeras permanentes y de rotación	455.652
Praderas mejoradas	1.472.759
Praderas naturales	12.143.822
Barbecho y descanso	445.307
Plantaciones forestales	2.232.798
Bosque nativo	20.866.747
Infraestructura	4.884.154
Estériles	7.849.728
Total superficie silvoagropecuaria encuestada	51.755.965

Fuente: ODEPA, a partir de información del VI Censo Nacional Agropecuario de 1997.

Respecto a los agricultores que participaban en el SIRSD, no había restricciones de tamaño ni del rubro al que se dedicaban. Por ello es que, potencialmente, todos los productores agropecuarios del país podían participar. En el cuadro siguiente se presentan las cifras por tipo de productor. En el VI Censo Agropecuario de 1997 se señalaron 290.000 explotaciones cuyos propietarios eran personas naturales y 40.000 explotaciones cuyos propietarios eran personas jurídicas, es decir, un total de 330.000.

Cuadro 3. Número de explotaciones potencialmente beneficiarias del SIRSD.

Tipo de productor	1997	
	Nº explotaciones	%
Subsistencia	102.868	31,2
Pequeño empresarial	176.062	53,4
Mediano	17.145	5,2
Grande	9.561	2,9
Sin clasificar	24.398	7,4
Total	329.705	100

Fuente: ODEPA, a partir de información del VI Censo Nacional Agropecuario de 1997.

2.2 El Problema

2.2.1 Origen, justificación y relevancia del problema

El tema de política pública que se plantea abordar en el presente trabajo es la entrega de subsidios a los agricultores para “compensarlos” por el eventual daño que podrían sufrir al asociarse Chile al MERCOSUR. El mecanismo que se creó para implementar esta ayuda fue el establecimiento de un paquete de medidas entre las cuales se encontraba la “Bonificación al Establecimiento de Praderas”, la que posteriormente tomó el carácter de Programa cuando se aprobó la ley que le otorgó recursos y estableció un plazo. En esta etapa inicial, este Programa subsidiaba acciones sólo en suelos de uso agropecuario y a agricultores que se dedicaban a rubros con problemas de competitividad como los ya mencionados. No se aplicó en suelos para otros fines, como por ejemplo en suelos clasificados como de aptitud forestal, ni se dirigió a agricultores con rubros de exportación, como por ejemplo frutales y vinos. Por lo tanto, este Programa surge como una “compensación” que le da el Gobierno a los agricultores que tenían mayores probabilidades de ser perjudicados por el acuerdo comercial ya señalado (Regiones del Maule a la de Los Lagos y dedicados a rubros que tenían fuerte competencia con productos importados como

trigo, carne, leche). Compensar a estos agricultores era el objetivo real del Programa. Los empresarios agrícolas, con apoyos políticos transversales, lograron incorporar su problema a la agenda pública. Los pequeños agricultores prácticamente no tuvieron participación ni incidencia política en este proceso, por lo que, aún cuando igualmente resultaron beneficiados por esta política, sus intereses no quedaron representados.

Posteriormente, y como una forma de evitar acusaciones internacionales de subsidios a la producción, en una época en que Chile impulsaba fuertemente los acuerdos comerciales con otros países (1997), se incorporaron al Programa argumentos técnicos reales como son el exceso de acidez, el déficit de fósforo y el deterioro de las praderas que afectan a los suelos de uso agropecuario entre las regiones del Maule y de Los Lagos. Después, en 1998, se agregaron los subprogramas de conservación y de rehabilitación de suelos para impulsar acciones ligadas al cuidado de los recursos naturales.

Así entonces, el SIRSD tomó como objetivo explícito, aunque menos real, fomentar el uso de prácticas e insumos que permitieran detener o revertir los procesos de degradación de los suelos y recuperar sus niveles de productividad. Como se puede apreciar, el propósito principal del Programa, que era apoyar la competitividad de los agricultores, está expresado secundariamente en el objetivo. Esta dualidad de objetivos casi contradictorios generó permanentemente problemas para abordar las actividades, establecer indicadores, interpretar los resultados y realizar las evaluaciones de este Programa.

Las razones de interés público de este Programa eran la necesidad de recuperar la calidad de los suelos para mejorar la competitividad y las razones políticas tienen que ver con las compensaciones para mitigar los efectos de la apertura comercial y los tratados de libre comercio.

La estructura de la propiedad agraria a inicios de la década de los 90' estaba conformada, por una parte, por un número acotado de medianas y grandes empresas agrícolas y, por otra, por un gran número de pequeñas explotaciones de diverso tamaño como minifundistas tradicionales y parceleros de la Reforma Agraria, muchas de la cuales presentaban

problemas de competitividad. Las explotaciones empresariales estaban iniciando su proceso exportador y en su mayor parte eran de mediano tamaño y con poco capital, lo que planteaba dificultades en materias de gestión y de economías de escala. Por otra parte, la agricultura familiar campesina estaba atomizada, desvinculada del mercado, descapitalizada y con niveles de educación muy bajos, observándose una gran heterogeneidad entre ellas en cuanto a tecnología, acceso al financiamiento, calidad de los suelos, organización, gestión y acceso a los mercados.

Los empresarios agrícolas modernos de medianas y grandes propiedades, han sido los principales favorecidos con este nuevo esquema productivo porque contaban con acceso a los factores productivos ya mencionados. En cambio, los pequeños productores y minifundistas, con grandes problemas para acceder a los factores productivos y, además, por el retiro progresivo del Estado de algunas acciones de apoyo, se vieron fuertemente afectados y con serios problemas para realizar su papel productivo e integrarse a los mercados. Lo señalado significó una profundización no solo de la brecha tecnológica y productiva entre la agricultura campesina y la empresarial sino que también una fuerte presencia de la pobreza e indigencia rural en el estrato de pequeños productores y minifundistas.

2.2.2 Pregunta de investigación

La pregunta de investigación que se plantea en este trabajo es la siguiente:

¿Ha existido alguna política pública orientada a favorecer a los agricultores que presionaron para obtener compensaciones, previo a la entrada en vigencia de los Acuerdos Comerciales?

Se trata de identificar los hechos, acciones y acuerdos que fundamentaron la definición e implementación de esta política pública compensatoria para los agricultores que presionaron por ella. En este sentido, es de interés establecer cómo este tema ingresó a la agenda, quienes lo impulsaron, los actores que intervinieron, cómo se diseñó y cómo se

implementó esta política. Se determinarán los productores que se beneficiaron y los suelos que fueron intervenidos.

Cabe destacar que en el sector agrícola nacional, la calidad del recurso suelo está estrechamente ligada al tipo de agricultor y al nivel de pobreza. Los suelos de menor calidad y con altos grados de deterioro pertenecen mayoritariamente a pequeños propietarios y minifundistas, que se ubican preferentemente en los sectores de precordillera y de secano costero e interior. Esta misma relación se cumple con el grado de pobreza rural, es decir, en los sectores en que los suelos son de mala calidad se encuentran los mayores niveles de pobreza rural.

2.2.3 Hipótesis de trabajo

La hipótesis del presente trabajo es:

“Para enfrentar en mejores condiciones la competencia de productos agropecuarios importados, el Estado definió una política pública compensatoria, a través del Programa de Recuperación de Suelos Degradados, para apoyar al sector de medianos y grandes agricultores que presionaban por compensaciones, representados por diferentes agrupaciones gremiales lideradas por el CAS y la SNA”.

2.2.4 Objetivo general

- Analizar la génesis y resultados de la política pública “Programa para la Recuperación de Suelos Degradados”, desde su origen hasta su término.

2.2.6 Objetivos específicos

- Identificar el grupo de agricultores que presionó por esta política pública y las razones que ellos sustentaron para lograr su propósito.

- Analizar las etapas de definición del problema, ingreso del problema a la agenda pública, diseño e implementación de esta política pública.
- Establecer las regiones, agricultores y suelos agropecuarios más favorecidos con este Programa.
- Determinar los suelos agropecuarios que aún tienen niveles de deterioro.

3. RESEÑA HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN CHILE

Para tener una visión global y que permita contextualizar el SIRSD como parte de la política agraria actual, en esta investigación se ha considerado necesario presentar una breve reseña histórica de las principales políticas agrarias desarrolladas en el país.

Desde el punto de vista de los recursos productivos, Chile presenta características ambientales excepcionales. Su ubicación geográfica en el continente y su carácter montañoso han generado múltiples valles y condiciones agroecológicas que se despliegan de norte a sur y que han dado origen a distintos tipos de agricultura que responden a las características de suelo y clima de cada zona agroecológica.

La zona norte tiene una agricultura de tipo subtropical, que se hace en reducidos microclimas localizados en oasis o en quebradas precordilleranas, a lo que se suman grandes mesetas desérticas sin uso agrícola. La zona central dispone de suelos fértiles y de un clima mediterráneo que es escaso a nivel mundial y que, por estar en el hemisferio sur, permite la producción de frutas y hortalizas de contra-estación, es decir, en una época del año en que no hay este tipo de producción en el hemisferio norte. Los suelos regados de la zona central son de gran calidad y en ellos se pueden observar los rubros más rentables y los rendimientos más altos. En la zona sur del país existen condiciones ambientales óptimas para el desarrollo del cultivo del trigo y otros granos, así como para la producción ganadera, productos forestales, frutas y hortalizas de clima frío. Finalmente, la mayor parte de la zona austral de Chile está cubierta de bosques nativos y dispone de extensas praderas y estepas aptas para el desarrollo de la ganadería.

3.1 El sistema agrario en Chile desde la conquista hasta fines del siglo XIX

Desde un punto de vista general, se puede afirmar que la agricultura nacional es una síntesis de los usos agrícolas indígenas e hispanos que, con algunas modificaciones, se mantuvo hasta mediados del siglo XX. En la segunda mitad de este siglo, el sector agrícola experimentó una profunda mutación debido al proceso de reforma agraria primero y al de contrarreforma agraria después.

Antes de la conquista, los diferentes pueblos indígenas que habitaban el país se ubicaban entre el río Choapa y el seno de Reloncaví, se dedicaban al cultivo del maíz, papa y quinoa en el norte y a la pesca, recolección de frutos y agricultura rudimentaria más al sur. La ganadería se basaba en la explotación de la llama, de la cual hacían múltiples usos sistemas que con escasas diferencias se mantuvieron hasta el período colonial¹⁴.

Durante la etapa de la conquista se establecieron dos instituciones fundamentales: **las encomiendas**, para asignar indígenas entre los españoles con los objetivos de educarlos en la religión católica y de aprovisionarse de fuerza de trabajo para las faenas agrícolas y mineras; y **las mercedes de tierras**, a través de las cuales se repartió la tierra a los españoles, sentando las bases de un nuevo sistema de propiedad territorial que funcionó activamente en los siglos XVI y XVII y más débilmente en el siglo XVIII.

Los indígenas continuaron practicando una agricultura basada en el maíz en la zona central y en la papa más al sur, mientras que los españoles impulsaban la ganadería y el cultivo de cereales, adaptando a las condiciones locales sus propias técnicas. De la síntesis entre la agricultura indígena y la española nació un nuevo sistema técnico basado en una rotación bianual chacras–trigo, que aún es posible observar en algunos sectores de Chile Central en que se practica la agricultura tradicional¹⁵.

La instalación de los españoles implicó un cambio social y tecnológico trascendente cuyos efectos se multiplicaron desde el siglo XVI en adelante. La utilización del arado europeo y del buey y del caballo como fuerza de tracción animal modificaron radicalmente las prácticas del laboreo del suelo. La introducción de nuevos cultivos como trigo, cebada, vid, olivos y frutales y de nuevas especies ganaderas como bovinos, ovinos, porcinos y equinos cambiaron el uso del suelo y generaron los primeros excedentes agrícolas.

¹⁴ GIA. Grupo de Investigaciones Agrarias. El Pueblo Mapuche: historia antigua y reciente. Marzo de 1984.

¹⁵ Barahona, R.; Aranda X.; Santana R. Valle de Putaendo. Estudio de Estructura Agraria. Universidad de Chile. Instituto de Geografía. Chile, Santiago. Universitaria, 1960. 372 p.

En las tierras repartidas durante la primera etapa de la conquista se desarrolló rápidamente la ganadería aprovechando la existencia de amplios terrenos, siendo predominantes el ganado vacuno y caballar. El interés por la tierra se hizo cada vez mayor dado el valor mercantil que adquirieron los productos derivados de la ganadería. La regulación de las explotaciones ganaderas de la época, dieron origen a las primeras **estancias**.

La expansión de la ganadería y de los cereales coincidió con una mayor ocupación del espacio rural, emergiendo **la hacienda** como la forma de organización social más apropiada para adaptarse a esas condiciones. Sus dueños disponían de grandes superficies pero escaso capital y fuerza de trabajo a causa de la disminución de la población indígena.

Hacia mediados del siglo XVIII las propiedades rurales tenían una extensión desmesurada y existía una gran cantidad de población que se había quedado sin tierras y que no tenía medios de subsistencia. De este modo, las relaciones entre ocupantes y propietarios se hicieron más contractuales, conformando la institución del **inquilinaje**. Los ocupantes se integraron a la vida de la hacienda y se hicieron cada vez más dependientes, obteniendo derechos para tener algunos animales y para sembrar una extensión de terreno en forma estable¹⁶.

A partir del terremoto de Lima en 1687, se inauguró un período en el que la demanda peruana por trigos chilenos provocó una importante expansión de la agricultura, que se prolongó durante todo el siglo XVIII siguiente. Esto determinó una valorización de la tierra y un mayor requerimiento de trabajo en las haciendas.

Ya en el siglo XIX, desde 1840 y hasta 1865, los volúmenes de exportación de trigo aumentaron sostenidamente ya que a lo destinado al Perú, se agregó lo enviado a los mercados de California y Australia. Entre 1865 y 1900 se advierte un aumento

¹⁶ Góngora, Mario. Origen de los Inquilinos de Chile Central. Universidad de Chile. Seminario de Historia Colonial. Santiago. 1960. 168 pág.

extraordinario en las exportaciones, sobresaliendo el año 1875 con más de 2 millones de quintales métricos de trigo, periodo que se denominó “la época de oro del trigo en Chile”¹⁷.

El progreso económico que conoció el país durante la segunda mitad del siglo XIX se debió también al desarrollo del sector minero, con el descubrimiento de plata en Chañarcillo (1840) iniciándose un período de exportación de minerales que tuvo gran impacto en la economía nacional. A esto se sumó el incremento de las exportaciones de salitre a Europa a partir de 1830, lo que implicó en pocos años el aumento de la fuerza de trabajo en esta industria, proceso que se basó en la migración de población desde Chile central y que generó un mercado que había que abastecer con alimentos.

Durante este período se produjo una alianza entre el sector agrario que controlaba las exportaciones de trigo y el sector minero que surgió con la riqueza salitrera. Ambos sectores ejercieron el poder político en el país estructurando un modelo agro-minero exportador que se mantuvo hasta principios del siglo XX.

3.2 La política agraria en el siglo XX

3.2.1 Las primeras décadas

La prosperidad del país lograda en base a las exportaciones de trigo y salitre llegó a su fin en las primeras décadas del siglo XX. Por una parte, se hizo evidente la incapacidad de competir del trigo chileno frente al trigo extranjero y, por otra, se descubrió el salitre sintético en Alemania en 1922, lo que acabó prácticamente con la exportación de salitre natural chileno. A esto se sumó el gran impacto que tuvo en la economía del país la depresión originada en los Estados Unidos en 1930.

¹⁷ Sepúlveda G., Sergio. El trigo chileno en el mercado mundial. Ensayo de Geografía Histórica. Memoria para optar al título de Profesor de Estado en la Asignatura de Historia y Geografía y Educación Cívica. Instituto Pedagógico. Departamento de Geografía. Santiago, Chile. 1955. 133 pág.

Estos acontecimientos provocaron fuertes transformaciones y la implantación de un modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, lo que representó un drástico cambio en la orientación económica del país. La elite agraria y minera que conducía el Estado fue reemplazada por sectores políticos que representaban a las capas medias urbanas emergentes las que, a diferencia de las anteriores, visualizaban al Estado como el único instrumento capaz de garantizar el fortalecimiento de la economía nacional y mayores niveles de protección a la ciudadanía. Esta nueva elite propuso la idea de crear una base industrial apoyada en la expansión del mercado interno para asegurar el desarrollo económico del país. En estas condiciones, se le asignó un rol secundario al sector agrario. El sistema de precios agrícolas se independizó de los precios internacionales y, a través de subsidios e intervenciones públicas, se mantuvieron bajos para impedir el crecimiento de los salarios urbanos y reducir las presiones inflacionarias; la política cambiaria favoreció la sobrevaluación del peso a fin de bajar el costo de las importaciones de bienes de capital y de alimentos (trigo, maíz, carne), que competían con la producción interna.

Desde el punto de vista institucional y en concordancia con estas definiciones estratégicas, en 1924 se crea el Ministerio de Agricultura y en 1928 la Caja de Colonización Agrícola, con el objetivo de organizar la producción agrícola a través de mejorar la distribución de la tierra, colonizar terrenos no incorporados a la producción y dividir las grandes extensiones no trabajadas. Esta última entidad, a través de la adquisición de tierras a particulares y fiscales, jugó un rol importante en materia de reasignación de tierras para la formación de colonias, pero no tocó la estructura de propiedad hacendal y tuvo un bajo impacto en la producción. Entre 1929 y 1962 -fecha en que la Caja de Colonización Agrícola se transformó en la Corporación de Reforma Agraria- se formaron 121 colonias, con 1.050 parcelas y un total de 1.010.536 hectáreas, de las que 44.115 tenían riego¹⁸.

Luego del terremoto de Chillán en 1930 y como respuesta a la crisis económica que se vivía en Chile desde la gran depresión y a las ideas económicas en boga, que consideraban que era el Estado quién debe fomentar la producción económica para elevar el nivel de vida de

¹⁸ Garrido José; Guerrero, Cristian; Valdés María Soledad. Historia de la Reforma Agraria en Chile, Editorial Universitaria. Santiago, 1988. 272 páginas.

la población y lograr la independencia económica del país, en 1939 se creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que nació con el mandato de diseñar un Plan Nacional de Desarrollo Económico de carácter multisectorial. En el sector agrícola impulsó la entrega de créditos para la construcción y mejoramiento de canales y embalses, fomentó el desarrollo de rubros industriales tales como los textiles, azúcar y oleaginosas, sobresaliendo el azúcar de remolacha con la creación en 1953 de la Industria Azucarera Nacional (IANSA)¹⁹, apoyó la innovación tecnológica, la crianza de ganado vacuno y ovino fino y el desarrollo de plantaciones forestales. En materia de comercio exterior promovió las exportaciones de vinos y maderas; las importaciones de insumos y bienes de capital e impulsó un plan de mecanización con la entrega de créditos para la importación de maquinarias.

Entre 1936 y 1965 la agricultura creció a una tasa anual promedio de 1.8%, mientras que la tasa de crecimiento de la población lo hacía a una tasa del 2.2%. Este débil crecimiento tuvo serias consecuencias sobre el proceso de desarrollo económico y social de Chile. La demanda interna de productos agropecuarios creció en este periodo un 2,5% promedio anual, por lo que hubo que recurrir cada vez más a las importaciones, lo que junto con la reducción de las exportaciones, provocó el desequilibrio ya mencionado de la balanza de pagos²⁰. Por otra parte, aumentó la inflación y la desocupación.

El sector agrícola tampoco fue capaz en este periodo de emplear productivamente a toda la fuerza de trabajo disponible ya que generaba escasas oportunidades de empleo, lo que agregado al estancamiento productivo y a la regresiva distribución del ingreso agrario, determinaron que la agricultura generara escasa demanda sobre los bienes y servicios producidos por el resto de la economía. Este escaso desarrollo agrario tuvo también graves consecuencias sobre el proceso inflacionario del país debido al desequilibrio provocado por la agricultura, al insuficiente abastecimiento de alimentos y a las fallas en comercialización,

¹⁹ IANSA se sumó a la Compañía de Refinería de Azúcar de Viña del Mar (CRAV) para abastecer el mercado interno, generando un gran impacto tecnológico en el sector. La primera planta se construyó en Los Angeles, ampliándose después a Curicó, Chillán, Osorno y Llanquihue.

²⁰ ODEPA. Ministerio de Agricultura. Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980. Resumen, 2ª edición. Santiago, 1970. 177 páginas.

todo lo cual llevó a afirmar a las autoridades de la época que la agricultura no estaba cumpliendo con la función asignada para el desarrollo de la economía chilena.

El bajo crecimiento sectorial en este periodo en comparación con el del resto de la economía, puso en el centro de la discusión agraria, a principios de la década de los 60, el problema de la estructura de tenencia de la tierra.

A nivel oficial, el informe CIDA²¹ constató que la estructura agraria del país se caracterizaba por su rigidez y que se encontraba estabilizada. Por ejemplo, el 4,3% de las explotaciones (multifamiliares grandes) disponía del 79% de la superficie agrícola en 1965 y, en el otro extremo, el 87% de las explotaciones familiares y subfamiliares eran propietarias del 10,6% de la superficie. Es decir, una gran proporción de la superficie productiva estaba concentrada en un escaso número de explotaciones y, por otra parte, una gran cantidad de predios pequeños disponían de un muy bajo porcentaje de la superficie. Esta estructura de propiedad implicaba que casi la mayoría de los predios fueran de un tamaño inconveniente para el crecimiento y desarrollo del sector, tanto los latifundios por exceso de tierras y escasez relativa de mano de obra y capital como los minifundios por la escasez de tierras y capital y abundancia de fuerza de trabajo disponible pero sin oportunidades de empleo.

Este informe concluyó que “el uso inefectivo de los recursos está muy estrechamente asociado con los sistemas tradicionales de tenencia, especialmente con el sistema latifundio-minifundio. La tierra arable y el agua de riego no están siendo utilizadas plenamente en casi ninguna parte, pero su uso extensivo es especialmente notable en las grandes explotaciones. Por otra parte, hay mucho subempleo de mano de obra disponible, especialmente de las familias que dependen de la operación de pequeñas explotaciones subfamiliares, aunque el subempleo de la fuerza de trabajo se nota también en las grandes propiedades”.

²¹ Informe CIDA, citado en el Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980. CIDA, Comité Interamericano del Desarrollo Agrícola. Chile. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola. Santiago, Chile. 1966.

3.2.2 El proceso de reforma agraria

Durante la década de los 50 existían dos tesis para explicar el bajo crecimiento del sector agropecuario: su incapacidad para satisfacer la demanda creciente de alimentos de la población y la desigualdad en la distribución de ingresos que se observaba en su interior.

Según la primera de éstas, la política económica general del país era claramente responsable del débil desempeño sectorial, por su orientación discriminadora hacia la actividad agrícola y favorecedora del desarrollo industrial, lo que se manifestaba en la aplicación de elevados aranceles para la importación de productos manufacturados y la mantención de un bajo valor de la divisa para abaratar la importación de alimentos y así evitar el alza de los salarios urbanos. La segunda tesis se apoyaba en diversos estudios agrarios realizados en esa época y focalizaba su argumentación en el inadecuado sistema de tenencia de la propiedad, en donde existía una alta concentración de tierras en manos de pocos propietarios que la trabajaban en forma deficiente.

Al fuerte cuestionamiento de la hacienda, vista como una unidad económica y social anticuada, injusta e improductiva, hay que agregar dos procesos adicionales que contribuyeron a la legitimación de la reforma agraria. Por una parte, la situación agraria chilena se vio influida por la política exterior norteamericana, que en el marco de la guerra fría, había definido a las reformas agrarias como herramientas para evitar el surgimiento de regímenes izquierdistas en América Latina, como fue el caso de Cuba. A principios de la década del 60, en la Conferencia de Punta del Este, Uruguay, se firmó el Pacto Alianza para el Progreso, compromiso contraído por los gobiernos latinoamericanos, que a instancias de Estados Unidos, recomendó la realización de Reformas Agrarias en todos los países de la región. Por otra, en el mismo período, se había producido un distanciamiento entre los propietarios de la tierra y la Iglesia Católica, que a la vez era una de las principales propietarias de tierras del país. Esta institución, junto con denunciar las condiciones de pobreza en el campo, inició la entrega de algunas de sus haciendas a los inquilinos en forma de cooperativas y promovió un activo proceso de formación de dirigentes campesinos,

proceso que fue impulsado por el Obispo de Talca, Manuel Larraín y el Arzobispo de Santiago, Cardenal Raúl Silva Henríquez²².

En ese contexto, en 1962, en el gobierno del Presidente Jorge Alessandri se dictó la primera ley de Reforma Agraria (Ley N° 15.020, también conocida como “ley del macetero” por su limitado alcance), a través de la cual se entregaron, bajo la forma de parcelas individuales, unas 66.304 hectáreas de tierras fiscales y predios comprados a particulares.

Posteriormente y considerando el oscuro panorama sectorial, el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, que asumió en 1964, diseñó el Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980 con el propósito de lograr el desarrollo económico y social del sector y que tuvo gran influencia en los años posteriores. Este Plan, junto con buscar el crecimiento de la producción agropecuaria, estaba estrechamente relacionado y comprometido con el desarrollo social del sector y tenía entre sus principales definiciones la profundización del proceso de Reforma Agraria.

La Reforma Agraria bajo el gobierno del Presidente Frei se inició en forma simultánea en todo el país en 1965, aunque jurídicamente esto quedó establecido en 1967, cuando se dictó una nueva ley de Reforma Agraria (ley N° 16.640), la que estaba claramente orientada hacia la transformación de la tenencia de la tierra, por medio de la constitución de sistemas de producción de carácter cooperativo. A diferencia del cuerpo legal anterior que establecía como principal causa de expropiación la subutilización o abandono de la tierra, esta ley agregó un límite máximo de 80 HRB²³ para todos los predios agrícolas del país, por lo que toda explotación que superara este límite era susceptible de expropiación. El propietario de la tierra tenía derecho a conservar una reserva de 80 HRB, así como la infraestructura productiva y las casas patronales. Por otra parte, la ley definió un período de 3 a 5 años, en el que los campesinos debían gestionar en forma colectiva las tierras expropiadas a través

²² Garrido J., Guerrero C. y Valdés M. S. *ibid*.

²³ La Hectárea de Riego Básico (HRB) es una unidad de equivalencia entre tierras de diferente calidad; la referencia es 1 hectárea regada en buenos suelos de Chile Central (Valle del Maipo), que equivale a 1 HRB.

de asentamientos²⁴, organizaciones que fueron apoyadas por el Estado, que compraba la producción y proporcionaba créditos, asistencia técnica y capacitación.

Con la ejecución de la Reforma Agraria bajo el Gobierno del Presidente Frei se inició una radical transformación de la estructura agraria de Chile. Al final de su período, se habían expropiado 1.415 propiedades, con un total de poco más de 4.000.000 hectáreas, y que representaban el 19% de la superficie de riego del país. Las tierras expropiadas fueron entregadas a unas 16.000 familias campesinas, de las cuales una gran parte se incorporó a los “asentamientos” y un 30% de ellas fue titular de asignaciones de carácter cooperativo (ver Cuadro 4). Junto a lo anterior, el gobierno demócratacristiano estimuló la sindicalización y organización campesina, lográndose una cifra de más de 100.000 campesinos sindicalizados hacia 1969²⁵.

Con énfasis y esquemas institucionales diferentes, este proceso fue continuado y profundizado en el gobierno del Presidente Salvador Allende (1970-1973) a través de un programa más radical de reformas estructurales, lo que se reflejó en un incremento del ritmo de expropiaciones, en una disminución del límite máximo por predio de 40 HRB, en que la expropiación también podía afectar a los bienes de capital como maquinarias, herramientas y animales para evitar la descapitalización de la nueva empresa campesina y en el impulso de formas más colectivas de organización y gestión del trabajo y de la propiedad. Es así como, además del asentamiento, se promovieron otros modelos de organización como los Centros de Reforma Agraria (CERAS) y los Centros de Producción (CEPROS). Los primeros eran una variante del Asentamiento, que autorizaba la participación de campesinos externos al fundo o a la hacienda; los CEPROS eran empresas estatales que se formaron para administrar predios cuya complejidad exigía de una gestión central.

²⁴ El asentamiento era una organización social y económica de carácter transitorio, cuyo objetivo era preparar las condiciones para una adecuada entrega de las tierras, hacer inversiones y capacitar a los campesinos para que las explotaran en forma individual.

²⁵ Garrido J., Guerrero C. y Valdés M. S. *ibid.*

La Reforma Agraria del gobierno de la Unidad Popular estuvo dirigida a la eliminación definitiva del latifundio en el país. Este proceso, que se interrumpió abruptamente en 1973 con el golpe militar, culminó con cerca de 4.400 fundos expropiados, con una superficie total de más de 5.800.000 hectáreas y 40.000 familias campesinas beneficiarias. A esta misma fecha, el número de campesinos sindicalizados alcanzaba a 230.000²⁶ (cuadro 4). Al momento del golpe la mayor parte de la tierra no se había entregado en forma individual a los campesinos, sino que se explotaba en forma colectiva bajo un esquema mixto de Asentamientos, CEPROS y CERAS.

Analizado en conjunto, el proceso de Reforma Agraria (196-1973) se tradujo en la expropiación de más de 5.800 predios con una superficie total de casi 10 millones de hectáreas (cuadro 4)²⁷.

Cuadro 4. Procesos de Reforma Agraria 1964-1973.

	1964-70		1970-73		TOTAL 1964-73	
	EXPRO-PIACION	% DEL PAIS	EXPRO-PIACION	% DEL PAIS	EXPRO-PIACION	% DEL PAIS
▪ N° Predios expropiados	1.415	0,6	4.394	1,5	5.809	-
▪ Superficie total (ha)	4.092.847	-	5.873.053	-	9.965.900	-
Superficie de Riego	290.300	19,2	439.200	28,5	729.500	47,7
Superficie de Secano arable	614.019	17,4	886.881	20,4	1.500.900	37,8
Superficie no arable	3.188.528	10,8	4.546.972	25,9	7.735.500	36,7

Fuente: elaborado por M. Soledad Valdés, citada en Garrido op cit.

En este lapso, aumentó el número de explotaciones en aproximadamente 10.000, se incrementó la cantidad de tierras controladas por los estratos medios y disminuyó violentamente la de explotaciones mayores de 80 HRB, como resultado de hijuelaciones²⁸ y expropiaciones.

A más de tres décadas de este proceso, aún es difícil hacer una evaluación objetiva de dicha reforma. Por una parte, este fue un proceso social complejo y de alto grado de conflictividad social, que afectó intereses económicos, políticos e históricos de la clase terrateniente. Por otra, al estar inserto en una dinámica de cambios políticos radicales -en

²⁶ Garrido J., Guerrero C. y Valdés M. S. *ibid*.

²⁷ Garrido J., Guerrero C. y Valdés M. S. *ibid*.

²⁸ Hijuelaciones: mecanismo utilizado por los latifundistas para evitar las expropiaciones y que consistía en transferir legalmente grandes extensiones de tierra a familiares.

un contexto de profunda ideologización-, el proceso se desarrolló en forma inestable y fue interrumpido violentamente en 1973. Estas circunstancias dificultan una evaluación de su impacto sobre la productividad agrícola. Analizando el problema desde el corto plazo, las cifras globales indican que hacia 1973 se había producido una profunda dislocación del aparato productivo y que finalmente, la Reforma Agraria no alcanzó a transformar los procesos de producción agrícola, la estructura productiva se mantuvo con escasas modificaciones, los rendimientos siguieron estables y la producción no alcanzaba para satisfacer la demanda interna.

Sin embargo, desde una perspectiva de largo plazo es evidente que la Reforma Agraria transformó la estructura de propiedad y provocó importantes cambios tecnológicos. Se logró la incorporación social del campesinado, que vivía hasta entonces en condiciones de extrema pobreza y se generaron las condiciones para la transformación del sistema agrario, lo que se expresó en los años siguientes, con el surgimiento de una capa de campesinos con tierra y de un nuevo sector de propiedades de mediano tamaño, fuertemente capitalizadas y orientadas hacia el comercio exterior.

Otro de los objetivos del Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980 ya mencionado, fue la reorganización radical del sistema de apoyo al sector agrícola, lo que incluyó la modernización del Ministerio de Agricultura. En estricto rigor, este proceso comenzó a principios de los 60 ya que, junto con promover la reestructuración del sistema de tenencia de tierras, las leyes de reforma agraria de Alessandri y Frei impulsaron una redefinición de la estructura del Ministerio, que se basó en una transformación de los servicios existentes hacia fines de los 50.

Con la ley N° 16.640 de 1967 también se creó la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Corporación de Reforma Agraria (CORA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA). En 1969 se crearon la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y la Comisión Nacional de Riego (CNR).

3.2.3 La contra reforma agraria

Después del golpe militar de 1973, en el marco de la sangrienta represión que desató la dictadura en el país, se produjo un profundo cambio en el sector agrario ya que el gobierno de facto reformuló la estrategia agraria. Con la imposición del modelo económico neoliberal se dio inicio a un proceso de modernización selectiva en el agro, en un esfuerzo por profundizar la inserción de la agricultura chilena en el mercado mundial. Para este objeto, la dictadura eliminó el tipo de relaciones sociales y de producción que habían sido introducidas por los dos gobiernos anteriores mediante la privatización de las tierras que conformaban el sector reformado.

De los 5.809 predios que habían sido expropiados en los dos Gobiernos anteriores, surgieron 45.000 parcelas asignadas a ex inquilinos y alrededor de 2.000 unidades vendidas a campesinos a través de Sociedades de Secano. La tierra restante se restituyó a sus antiguos propietarios, lo que representaba 3.800 fracciones de predios (reservas) y predios completos; finalmente se remataron en subasta pública otras 2.000 reservas CORA y predios de secano no asignados²⁹. En términos de superficie, ello significó que aproximadamente el 28,5% de la tierra expropiada fue devuelta a los antiguos dueños, el 15% fue vendida a particulares o a inversionistas y un poco más de la mitad siguió en manos del sector reformado, mediante la entrega de parcelas individuales (ver anexo 1).

A contar del año 1973, el gobierno de facto puso fin a la política económica vigente desde la década del cuarenta, mediante el impulso de drásticas reformas estructurales, que determinaron una nueva estrategia de desarrollo, fundada en una economía de libre mercado con plena apertura a la competencia externa, que buscaba un nuevo ordenamiento de la actividad productiva en base a sus ventajas comparativas. En este contexto, se asignó un nuevo rol al Estado, el cual se retiró del ámbito económico, tanto en lo referido a sus funciones reguladoras como en su rol de productor directo. En el marco de esta nueva estrategia es posible distinguir dos fases.

²⁹ S. Gómez y J. Echenique, *La Agricultura Chilena. Las dos caras de la modernización*. FLACSO-AGRARIA, Santiago, 1988.

Inicialmente el énfasis estuvo en restablecer los equilibrios macroeconómicos, reducir la inflación y mejorar la balanza de pagos, se eliminaron gradualmente los subsidios y se liberalizaron los precios, se controló el déficit fiscal; se ajustó la tasa de cambio mediante sucesivas devaluaciones, se rebajaron los aranceles, se eliminaron las restricciones al flujo de capitales externos y se fijaron los salarios disminuyendo las remuneraciones reales.

En esta fase, estimada hasta 1982, se desestimó la aplicación de políticas sectoriales específicas y la estrategia para el sector agropecuario fue que el desarrollo de la agricultura debería basarse en aprovechar las ventajas comparativas y en insertarse en los mercados internacionales, privilegiando a los subsectores hortofrutícola y forestal de exportación y los objetivos del gobierno fueron dar seguridad a los empresarios, impulsar formas privadas de tenencia de la tierra y crear un mercado de tierras.

En una segunda fase, que se podría estimar 1984 y 1990, la crisis económica producto de la deuda externa que afectó a América Latina y por tanto a Chile los años 1981 y 1982, creó conciencia en cuanto a implementar un modelo de desarrollo basado en las exportaciones y abierto al comercio internacional lo que dio origen a fuertes ajustes en la política fiscal, al control del gasto público, al sistema impositivo, a la desregulación del sistema financiero y de las tasas de interés, al tipo de cambio, a la liberalización de los mercados y eliminación de aranceles, a la apertura a la inversión extranjera, a la privatización de empresas públicas, a la desregulación y a la reforma del Estado³⁰.

El cambio fundamental es que el Estado jugó un rol más activo, acudiendo al rescate del sistema financiero, sosteniendo un tipo de cambio real alto y generando políticas de mayor protección y de fomento en áreas sensibles de la economía y del sector. A nivel sectorial, se adoptó un conjunto de medidas que reconocían la necesidad de diferenciar a la agricultura del resto de los sectores tales como la intervención de los mercados agropecuarios con bandas de precios, para productos sensibles (trigo, aceite y azúcar),

³⁰ Iglesias, Enrique. Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano. Banco Interamericano de Desarrollo. 1992.

poderes compradores, fijación de valores aduaneros mínimos, aranceles protectores para productos enfrentados a distorsiones en los mercados internacionales, nuevos mecanismos para la promoción de las exportaciones, renegociación de las deudas, nuevas vías de acceso a financiamiento, beneficios tributarios para la agricultura, estímulo a la innovación tecnológica y transferencia de tecnología.

En la primera fase post-golpe de Estado (1973/82), el crecimiento sectorial fue más bien exiguo y bordeaba el 1,4% promedio anual, cayendo a valores negativos en los años de la crisis. El análisis por subsectores muestra que la producción de cultivos básicos decreció, mientras que los frutales y forestales orientados a la exportación crecieron aceleradamente, lo que provocó una fuerte diferenciación entre sectores, que posteriormente llevó a una marcada diferenciación regional. Sin embargo, con posterioridad a la crisis de los años 1981/82, se produjo una reactivación del conjunto de la economía, que abarcó también al sector silvoagropecuario, lo que significó un crecimiento sostenido hasta 1990 (ver anexo 2).

3.3 Las principales características del sector agrario al inicio de los años 90

3.3.1 Crecimiento económico sectorial

El retorno de la democracia en Chile en 1990 se produce en un contexto de recuperación económica después de la crisis de los años 1981 y 1982, y como ejemplo de ello, se puede citar que en el periodo 1987/90 el PIB nacional creció a un promedio de 8% anual. Paralelamente, la agricultura también mostraba un importante nivel de crecimiento en este mismo periodo con una tasa de crecimiento anual promedio de 9%, En el año 1990, el PIB nacional tuvo una tasa de crecimiento de 10,6% y el PIB agrícola una de 5,4%, este último en buena medida debido a las exportaciones (Ver anexo N° 2).

3.3.2 Uso del suelo y diferenciación regional

En el año 1990, la estructura de uso del suelo reflejaba una significativa transformación respecto de la década anterior. El crecimiento experimentado por el sector trajo consigo la

reasignación de los factores hacia donde el país tenía mayores ventajas para competir en el mercado mundial. Así, se produjo un fuerte incremento de la superficie dedicada a frutales, la cual pasó de 90.000 hectáreas en el año 1976, a 170.000 hectáreas en el año 1990. También hubo un rápido crecimiento de las plantaciones forestales comerciales, especialmente de pino y eucalipto que llegaban a 1,4 millones de ha en 1990. Como contrapartida, destacaba el fuerte descenso de los cultivos anuales, principalmente cereales y leguminosas que disminuyeron de 1,2 millones de ha en 1986 a 0,9 millones de ha en 1990.

En forma paralela a las transformaciones en el uso del suelo, se produjo un ajuste de las producciones de los diferentes rubros hacia aquellas regiones que tienen ventajas comparativas para su producción, generando un fenómeno de diferenciación inter e intrarregional. En este contexto, las regiones, y dentro de éstas las subregiones, experimentaron cambios importantes en el uso del suelo, de acuerdo a la disponibilidad y calidad de sus recursos. Así por ejemplo, en los valles regados entre la III y la VI regiones, se concentraron las producciones frutícolas, hortalizas, semilleros y viveros; entre las Regiones VII a la IX, se concentraron las plantaciones forestales, las que con menos importancia se encuentran también en las áreas del secano costero de la V, VI y VII regiones; en las regiones del sur, VIII a la XII, y en especial en la región X, se concentró la producción de leche, trigo y ganadería bovina de carne.

3.3.3 Empleo y desocupación

En 1990 la fuerza de trabajo del sector alcanzaba casi a las 900.000 mil personas, equivalente a un 19% de la fuerza laboral a nivel nacional. De éstos, la población ocupada alcanzó una cifra de 870.000 mil personas. La tasa de desocupación agrícola alcanzó un 2,0%, cifra menor a la tasa de desocupación nacional, que en ese mismo año alcanzaba a un 5,0 %.

En los años de la crisis (1981–82), la tasa de desocupación agrícola era del orden del 10%, pero entre 1985 y 1990 el empleo agrícola creció a una tasa anual de 8,5% en los trimestres

de alta ocupación y a un 7,8% en las estaciones de menor empleo, reduciéndose la desocupación hasta llegar en 1990 al 2%. Esta positiva evolución del empleo estaba relacionada con los cambios en el uso de la tierra hacia rubros más intensivos en el uso de este factor, donde el desarrollo de la fruticultura jugó un papel clave, permitiendo absorber la mano de obra liberada a partir de la reducción de los cultivos anuales.

Uno de los rasgos que cambia respecto de décadas anteriores, es el surgimiento de un nuevo patrón de empleo, incrementándose el trabajo temporal a expensas del trabajo permanente. Además, este fenómeno produjo, por una parte, una importante feminización de la mano de obra y, por otra, una urbanización de parte de esta fuerza de trabajo.

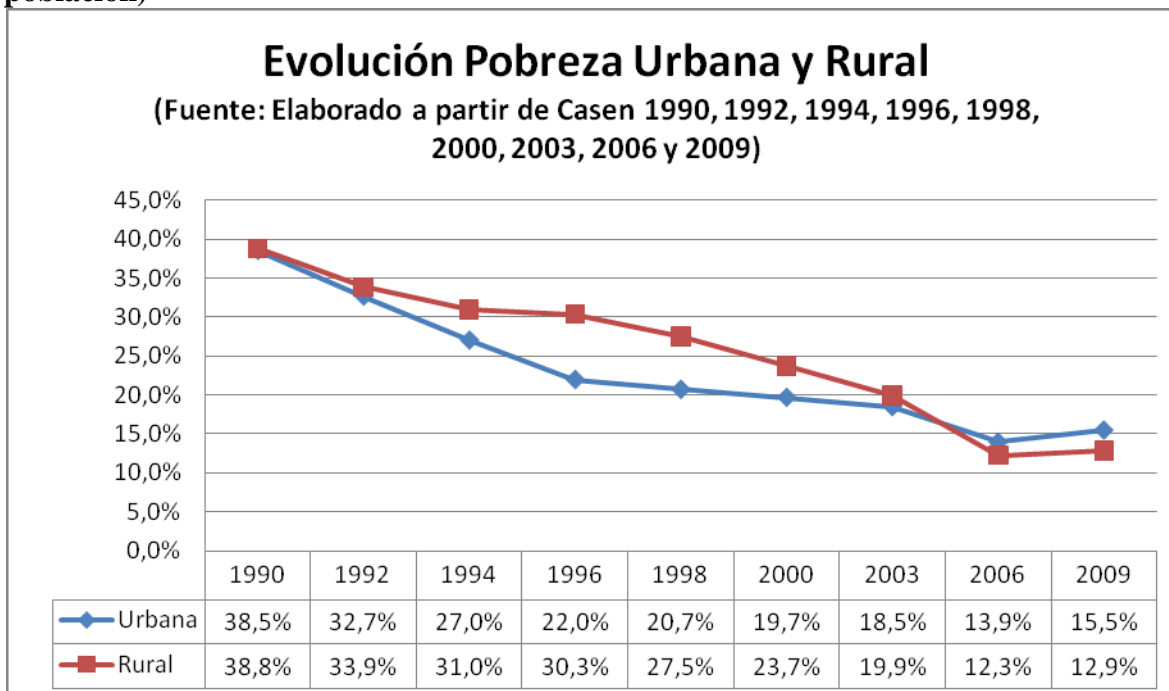
3.3.4 Población, pobreza y equidad

La población rural según el Censo de 1992, era de 2.200.000 personas, un 16,5% de la población total del país.

Según la encuesta CASEN, en 1990 el 38,8% de la población rural vivía bajo la línea de pobreza y de ella, el 15,2% era indigente. Por otra parte, de acuerdo a esta misma fuente de información, en la economía nacional se constataba una muy desigual distribución del ingreso, especialmente en el sector rural donde el 20% de los hogares de más altos ingresos tenía el 48,1% del ingreso total y el 20% más pobre tenía apenas el 6,9%.

Según los antecedentes de las encuestas CASEN, la pobreza ha experimentado una notable tendencia a la disminución. En 2006, la pobreza rural había disminuido a 12,3%, lo que sin duda representa un gran avance, aunque en 2009 aumentó levemente a 12,9% (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Pobreza urbana y rural, 1990-2009 (en porcentaje de la población)



Fuente: Encuestas CASEN 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006 y 2009.

3.4 Las políticas agrarias entre 1990 y 2009

Desde 1990, los gobiernos democráticos asumieron los objetivos de crecimiento económico sectorial y, con algunas diferencias de matices, agregaron los objetivos de equidad y resguardo de los recursos naturales.

3.4.1 El período 1990 - 1994

El primer gobierno democrático del Presidente Patricio Aylwin, se planteó un modelo de desarrollo agrario basado en el logro de una alta tasa de crecimiento pero, a diferencia del período anterior, complementada con una mayor equidad social y una mayor preocupación por el cuidado del medio ambiente. El Estado continuó sin intervenir directamente en los procesos económicos, concentrando su acción en proporcionar un mejor ambiente económico para promover un fortalecimiento del sector privado, tanto en la producción, como en los procesos de intermediación. En este esquema, los pilares que se establecieron para alcanzar esos objetivos fueron promover una alta tasa de inversión y consolidar el sector exportador. El gobierno, para alcanzar sus objetivos prioritarios, volcó muchos de sus esfuerzos a fortalecer el crecimiento económico del sector, a implementar medidas tendientes a atenuar los problemas de pobreza rural y a promover una mayor equidad social, lo cual se materializó a través de un fortalecimiento del gasto público orientado a implementar políticas sociales y de apoyo a los pequeños propietarios agrícolas.

Las principales políticas que se impulsaron en este periodo fueron los acuerdos comerciales, la estabilización de ingresos de los productores, la investigación y transferencia tecnológica y los créditos y subsidios específicos.

La política de estabilización de los ingresos de los productores buscó reducir las fluctuaciones en los precios externos y, para ello, se continuó con las bandas de precios para un grupo de productos sensibles a la apertura (trigo, harina, aceite, azúcar); se

constituyó una Comisión revisora de las distorsiones en la operación de los mercados³¹ y se dictaron y aplicaron reglamentos de transacciones para otorgar una mayor transparencia a la operación de los mercados internos y externos.

3.4.2 El período 1995 – 1999

El segundo gobierno democrático del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle encontró una institucionalidad pública agrícola mejor estructurada y ordenada en torno a programas prioritarios. El esfuerzo de las nuevas autoridades se volcó a definir políticas y programas que colaboraran a resolver los problemas más significativos, de corto y mediano plazo, que vivía el sector. La Agenda Estratégica que elaboró el Gobierno con la participación del sector privado, planteó que su compromiso con la agricultura era “promover el desarrollo competitivo, rentable y sustentable del sector silvoagropecuario chileno”, y donde al Estado le correspondía cumplir un rol normativo, facilitador, integrador y orientador. En este periodo se profundizó la política de Acuerdos Comerciales con otros países y grupos de países.

Las líneas prioritarias de la política agraria en este período fueron las siguientes:

- i. Mejoramiento del riego;
- ii. Recuperación y mejoramiento de suelos;
- iii. Mejoramiento del patrimonio fito y zoonosanitario;
- iv. Fomento a la innovación tecnológica y mejoramiento de la gestión;
- v. Perfeccionamiento y desarrollo de mercados;
- vi. Desarrollo forestal.

³¹ Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas. Esta Comisión, que se rige en sus determinaciones por el artículo IV del Acuerdo General del GATT, asesora al Presidente de la República para aplicar medidas anti – dumping o derechos compensatorios.

3.4.3 El Período 2000 - 2005

Frente a la necesidad de elaborar una política agraria de mediano plazo que recuperara los aspectos positivos de las políticas pasadas e integrara otros que dieran cuenta de los nuevos desafíos, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos convocó a lo que se denominó la Mesa Agrícola, instancia a la que concurrieron organismos de gobierno, parlamentarios, productores, asociaciones empresariales, organizaciones campesinas, académicos y colegios profesionales y que culminó con una propuesta denominada “Una Política de Estado para la Agricultura Chilena 2000–2010”³², la cual consideraba las siguientes líneas estratégicas:

- i. Confianza y seguridad para los productores agrícolas, con medidas e instrumentos para enfrentar el riesgo, línea en se destacaron las políticas de seguro agrícola, bandas de precios, bolsa de productos y una mayor utilización de la Comisión Nacional de Distorsiones.
- ii. Desarrollo de mercados para lograr ampliación y transparencia en los mercados externos e internos. Tema en el cual destacan los Acuerdos Comerciales con importantes países como Estados Unidos, Corea del Sur, China, India, Brunei, Nueva Zelanda, Singapur y al Unión Europea.
- iii. Mejoramiento de la productividad de los recursos naturales, a través del fomento del riego, del mejoramiento de suelos, del mejoramiento del patrimonio fito y zoo sanitario y del desarrollo forestal.
- iv. Desarrollo de la competitividad, a través de la innovación e investigación, transferencia tecnológica, modernización de la gestión, financiamiento y fomento de la asociatividad.
- v. Agricultura Sustentable, limpia y de calidad, concepto en el cual se integraban las ideas de garantizar la inocuidad de los alimentos a los consumidores, el trabajo agrícola cuidando el medio ambiente y condiciones laborales adecuadas para los trabajadores.

³² Ministerio de Agricultura. Una Política de Estado para la Agricultura Chilena, Periodo 2000-2010. Octubre de 2001. 140 pág.

- vi. Apoyo a la Agricultura Familiar Campesina con varios programas de fomento para los pequeños productores, la mayoría de ellos a través de INDAP.

3.4.4 El Período 2006 – 2010

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se propuso como tema central llegar a ser un “potencia agroalimentaria y forestal”, basándose en que ya el 2005, el sector alimentario (agrícola y acuícola) y forestal de Chile representaba el 20% de la fuerza de trabajo en el país, generaba un 25% del PIB y las exportaciones superaban los US\$ 8.000 millones de dólares, ocupando el lugar 17 en el mundo entre los países exportadores de alimentos³³.

Entre las principales políticas públicas para el sector se planteó:

- i. Creación de un Ministerio de la Agricultura y la Alimentación.
- ii. Modernización de la estructura, programas e instrumentos de la institucionalidad pública que apoya a la Agricultura Familiar Campesina.
- iii. Creación de las Agencias Regionales de Desarrollo para la coordinación y aplicación de políticas de financiamiento, innovación tecnológica, capacitación, apoyo a la asociatividad e incorporación a las cadenas agroalimentarias.
- iv. Impulso al crédito hipotecario agrícola para favorecer el acceso a la tierra a jóvenes campesinos.
- v. Fortalecer el acceso al crédito de capitalización y de largo plazo del banco del estado para apoyar las PYMES agrícolas.
- vi. Modificación de la Ley de riego para incrementar el acceso de la pequeña agricultura.
- vii. Renovación del Programa de Recuperación de Suelos Degradados a través de la dictación de una nueva ley.
- viii. Lograr la aprobación de la Ley de Bosque Nativo, privilegiando la participación de pequeños propietarios.
- ix. Promover la higiene y seguridad ambiental en el sector rural.

³³ ODEPA. Ministerio de Agricultura. Panorama de la Agricultura Chilena 2009.

- x. Mayor protección social a los trabajadores rurales, especialmente mujeres y temporeros.

4. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA PARA LA RECUPERACIÓN DE SUELOS DEGRADADOS (SIRSD)

4.1 Objetivo del Programa SIRSD

El SIRSD definió como objetivo explícito fomentar el uso de prácticas e insumos que permitan detener o revertir los procesos de degradación de los suelos y recuperar sus niveles de productividad, generando así una mejor condición para que el sector agropecuario nacional pueda aprovechar las ventajas y enfrentar los desafíos a la apertura comercial del país³⁴.

El objetivo original de compensar a los agricultores siempre estuvo presente durante su desarrollo y fue, de hecho, más importante que el de recuperar suelos degradados.

4.2 Funcionamiento del SIRSD

Este Programa se desarrolló en todas las regiones del país y en él tuvieron una importante participación tanto el sector público como el privado. El sector público a través del Servicio Agrícola y Ganadero y del Instituto de Desarrollo Agropecuario, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Agricultura y ODEPA, ejecutaron este Programa. INDAP asignó los incentivos a los pequeños productores, según lo establecido en la Ley 18.910 orgánica de INDAP, y el SAG atendió a todo tipo de agricultores, excepto a aquellos pequeños propietarios que en el mismo año obtuvieron el beneficio en el INDAP. Los actores del sector privado que participaron en este Programa fueron los operadores, profesionales del agro que confeccionaban los planes de manejo y tomaban las muestras de suelos; los laboratorios acreditados que realizaron los análisis de suelos y los agricultores, que fueron los beneficiarios directos. La instancia de participación que en cada región coordinó la ejecución del Programa fue el Comité Técnico Regional del SIRSD y en éste estaban representados actores públicos (SEREMI, SAG, INDAP, INIA y CONAF) y privados (asociaciones gremiales de productores, de operadores, académicos y otros). Este Comité

³⁴ Memoria Ministerio de Agricultura 2000-2006. 62 pág.

tuvo por objeto coordinar y focalizar el programa en la región, velar porque éste se ejecute en coherencia con la política agraria diseñada por el MINAGRI y proponer las bases de los concursos del SAG.

El Programa tenía los siguientes programas específicos o subprogramas:

- Fertilización Fosfatada, que subsidiaba el uso de una dosis de fertilización de fósforo para corregir suelos deficitarios.
- Enmiendas Calcáreas, para reducir el grado de acidez o neutralizar la toxicidad del aluminio en suelos con exceso de acidez.
- Conservación de Suelos, que fomentaba diversas prácticas para evitar o disminuir las pérdidas físicas de los suelos.
- Establecimiento y regeneración de praderas, orientado a obtener una cubierta vegetal permanente en suelos agropecuarios.
- Rehabilitación de Suelos, que promovió prácticas para eliminar los impedimentos físicos o químicos de suelos aptos para fines agropecuarios.
- Rotación de cultivos, que buscaba mejorar las condiciones del suelo incentivando una secuencia de cultivos en una misma superficie.

4.3 Presupuestos asignados al Programa

El presupuesto global del SIRSD tuvo un importante incremento en el año 2000 respecto de los anteriores, teniendo un promedio de \$ 25.000 millones en el periodo 2000-2009. Este aumento del presupuesto coincidió con la publicación de la ley N° 19.604 y del DFL 235. Sin embargo, ha tenido fuertes variaciones entre las instituciones ejecutoras. En efecto, desde el año 2002 el presupuesto de INDAP se ha incrementado de manera importante a la vez que el del SAG ha disminuido (cuadro 5).

Cuadro N° 5. Asignaciones aprobadas en la ley de presupuestos de cada año para la ejecución del SIRSD en INDAP y SAG (miles de \$ de cada año).

AÑOS	INDAP	SAG	TOTAL
1996*	575.100	844.081	1.419.181
1997	2.021.640	4.318.000	6.339.640
1998	3.095.001	5.605.192	8.700.193
1999	7.639.935	8.639.936	16.279.871
2000	11.621.413	14.077.414	25.698.827
2001	10.288.758	12.864.084	23.152.842
2002	12.669.709	12.231.871	24.901.580
2003	13.806.406	11.261.331	25.067.737
2004	14.052.289	9.038.914	23.091.203
2005	15.223.953	9.117.692	24.341.645
2006	15.450.000	10.421.223	25.871.223
2007	14.955.750	9.531.691	24.487.441
2008	15.576.077	9.932.022	25.508.099
2009	17.710.582	10.547.807	28.547.807

Fuente: Unidad de Programación y Evaluación de Gestión. Subsecretaría de Agricultura. 2010.

5. ESTADO DEL RECURSO SUELO EN EL PAÍS.

Los suelos en Chile tienen una gran variedad debido a los diferentes procesos que han intervenido en su formación. Por lo mismo, tienen diversas limitaciones según su origen, profundidad o topografía, que pueden llegar a convertirse en serios problemas o procesos de degradación con una actividad antropogénica intensiva y descuidada. Los principales problemas que afectan a los suelos agropecuarios del país son la erosión hídrica y eólica, la desertificación, la salinidad, la acidez, las deficiencias de nutrientes, la contaminación por metales pesados, la extracción de áridos y la expansión urbana. Los suelos más importantes en el país para la agricultura son los de origen lacustre-aluvial en el centro y los de origen volcánico en el sur.

Algunos autores clasifican al suelo como un recurso natural no renovable considerando que su formación implica miles de años. La recuperación de un suelo que se destruye no tiene relación con la vida de un ser humano. Desde este punto de vista, entonces, el suelo es un recurso natural no renovable cuya pérdida es irre recuperable al menos durante las próximas cien generaciones³⁵. Este criterio, compartido por el autor del presente trabajo, es de gran relevancia al relacionarlo con el proceso productivo-comercial en que está involucrado el suelo ya que el importante crecimiento económico del país se ha basado en la explotación y exportación creciente e intensiva de sus recursos naturales (la minería, principalmente el cobre y los productos agroalimentarios suman más del 60% del valor total de las exportaciones nacionales). Claramente, el crecimiento económico tiene impactos en los recursos naturales y el medio ambiente. Existen evidencias que las actividades silvoagropecuarias producen diversos grados de contaminación y deterioro del suelo, lo que compromete tanto la capacidad de sustentación del negocio agrario como el empleo sectorial por lo que es necesario impulsar medidas para detener o revertir este proceso de agotamiento.

La actividad agrícola tiene por objetivo la producción de alimentos y se basa en la explotación del recurso suelo, el que está expuesto a severos riesgos y daños de no tomarse

³⁵ Luzio y Casanova, 2006.

los resguardos necesarios. En Chile, desde hace ya varias décadas que se viene produciendo un sostenido deterioro y pérdida de productividad del recurso suelo, causado por su extrema fragilidad, topografía y el manejo inadecuado del suelo y del agua.

En cuanto a la erosión, principal proceso de degradación del suelo en el país, la información disponible señala que en la década de los años 70, el 47% de los suelos del territorio nacional estaba afectado por algún grado de erosión (IREN, 1979). De esta superficie erosionada, el 22% era leve; el 44% moderada; el 27% grave y el 7% muy grave). Por otra parte, en el Informe País, Estado del Medio Ambiente en Chile 2005, se señala que la erosión presenta características de extrema gravedad y afecta a una superficie de 47,3 millones de hectáreas, equivalentes al 60% del territorio nacional, concentrándose mayormente en las zonas áridas y semiáridas entre las regiones I y VIII y en las zonas subhúmedas y secas de las regiones XI y XII³⁶. Información más actualizada de un estudio de CIREN de 2010, aún no publicada, indica que del total de la superficie nacional, un 38% estaría con grados de erosión moderada, severa y muy severa. En todo caso, se debe considerar que esta cifra podría estar enmascarada por la superficie de suelos con erosión no aparente que aumenta hacia el sur y que en este estudio corresponde a suelos con cobertura vegetal mayor a 75% a los que, dada la metodología de imágenes satelitales utilizada, no se les puede atribuir un grado de severidad en particular. Según este estudio, los mayores problemas de erosión que afectan al sector silvoagropecuario se concentran entre las Regiones de Coquimbo y Maule y, por el contrario, las regiones que evidencian menores problemas de erosión son las de Los Ríos y de Los Lagos.

Esta situación de deterioro de los suelos se traduce en una disminución de los nutrientes, un debilitamiento de la cubierta vegetal y una disminución de la productividad de los cultivos y la ganadería, lo que conduce a importantes pérdidas económicas y genera un grave riesgo para la sustentabilidad futura de la actividad agrícola. Asimismo, eleva los costos de producción y compromete la capacidad de los productores para competir tanto en el mercado doméstico como en los mercados internacionales.

³⁶ Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile 2005. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, septiembre 2006.

Los procesos erosivos constituyen una de las formas de degradación de mayor impacto ambiental y económico del país, afectando en forma generalizada a todo el territorio pues no sólo causa efectos negativos en el ámbito silvoagropecuario, sino que provoca, además, externalidades tales como el embancamiento de puertos, ríos, lagos, embalses y represas lo que reduce la vida útil de grandes obras para la generación de energía; avance de los procesos de desertificación y pérdida de la biodiversidad y calidad paisajística del espacio rural. Gran parte de los terrenos de uso agrícola insertos en ecosistemas frágiles se han destinado a cultivos, la extracción de leña y madera para uso doméstico o industrial y el pastoreo intensivo de las praderas, acelerando así los procesos erosivos³⁷. Asimismo, estos procesos provocan un empobrecimiento de las zonas afectadas, configurando un círculo vicioso que articula el deterioro del suelo con la profundización de la pobreza ya que al reducirse las alternativas productivas, se induce a una sobreexplotación del recurso, lo cual genera más deterioro, menos alternativas y mayores niveles de pobreza.

También son relevantes los problemas de expansión urbana, siendo esta última una causa relevante de la pérdida de suelos agropecuarios en el país ya que ha significado una reducción considerable de los suelos con mayor potencial productivo del país. Entre 1990 y 2000, en las Regiones V, RM, VI, VII y VIII se han perdido 45.454 hectáreas de suelos de uso agropecuario³⁸.

³⁷ Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile 2005. Op cit.

³⁸ Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile 2008. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Marzo 2010.

6. METODOLÓGÍA

La metodología a emplear será cualitativa, principalmente sobre la base del análisis de la información secundaria disponible y complementada con la elaboración de información primaria mediante la realización de entrevistas a actores claves, que tuvieron roles relevantes en la definición e implementación de esta política.

Las principales fuentes de información secundaria han sido las siguientes:

- Evaluación de Impacto, EMG Consultores, 2001.
- Evaluación de Impacto, EMG Consultores, 2006.
- Evaluación DIPRES, 2009.
- Ley 19.064.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 235.
- Reglamentos 2000 a 2009 del DFL N° 235.
- Bases de datos de INDAP y SAG, 2000 a 2009.

La información secundaria cobra gran importancia en este trabajo ya que permite el análisis cronológico e histórico del Programa así como también de los resultados. Específicamente, las bases de datos de las instituciones ejecutoras (SAG e INDAP) fueron claves para la presentación de cifras y su interpretación.

Por otra parte, las entrevistas permiten recoger las experiencias y opiniones de actores que tuvieron activa participación en diversas etapas de este Programa, especialmente desde el punto de vista de las definiciones estratégicas de éste.

Se realizaron entrevistas a cuatro informantes claves, quienes accedieron a que fuesen utilizados sus nombres y respuestas, para efectos del presente trabajo. Se les informó que las respuestas por ellos entregadas serían utilizadas única y exclusivamente para fines académicos. Los entrevistados fueron las siguientes personas:

1. Sr. Angel Sartori Arellano, Ministro de Agricultura los años 1999 y 2000 del Gobierno del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle. En este periodo el Programa adquirió su normativa legal y su nombre definitivo. Entre los años 1994 y 1998 el Sr. Sartori fue asesor directo de los Ministros de Agricultura que le antecedieron, Srs. Emiliano Ortega y Carlos Mladinic. En su rol de asesor, el Sr. Sartori participó activamente en el proceso de definición de políticas y medidas para apoyar al sector silvoagropecuario y, en su rol de Ministro, le correspondió formalizar la normativa legal y el presupuesto del Programa.
2. Sr. Carlos Furche Guajardo, Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, en los periodos 1995-1999 y 2000-2004.
3. Sr. Octavio Sotomayor Echenique, Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA en el periodo 2004-2006. El Sr. Sotomayor ejerció también la Subdirección de ODEPA entre los años 2000 y 2003.
4. Sr. Iván Nazif Astorga, Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, en los periodos 1990-1994 y 2008-2010.

Cabe destacar que ODEPA es la entidad del Ministerio de Agricultura encargada de la generación y análisis de la información silvoagropecuaria y de asesorar a las autoridades en la definición de estudios y políticas sectoriales y en la política exterior relacionada con el sector. Por tal razón, esta institución tuvo un rol clave en la definición de este Programa, tanto por lo relacionado con la política de apertura comercial y tratados comerciales como por la definición de políticas específicas para el sector y su relación con los demás actores sectoriales públicos y privados. De allí entonces la importancia de entrevistar a quienes tuvieron la alta responsabilidad de dirigir esta institución durante el periodo en que se gestó e implementó el Programa.

Las preguntas realizadas a los entrevistados fueron las siguientes:

1. Según usted, ¿cuáles fueron las razones políticas, comerciales, económicas, técnicas u otras que dieron origen al Programa para la Recuperación de Suelos Degradados, antes denominado Bonificación al Establecimiento de Praderas?
2. Según su opinión, la entrega de subsidios directos a los agricultores a través de este Programa, ¿apuntaba a compensar a los agricultores que presionaron por la firma del Mercosur o a mejorar las condiciones de los suelos deteriorados?
3. ¿Cuáles fueron las agrupaciones de agricultores que presionaron para obtener compensaciones y cuáles fueron las razones que dieron para sustentar sus peticiones?
4. Ante la posibilidad de acusaciones de proteccionismo por la entrega de subsidios a los agricultores a través de este Programa, ¿estima usted que en este Programa se tomaron resguardos para disminuir este riesgo?
5. ¿Cuál cree usted que debería (n) ser el (los) objetivo (s) principal (es) del Programa en una segunda etapa?

7. DESARROLLO TEMÁTICO Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

Cuando el propósito es alcanzar un mayor grado de desarrollo productivo y mejores niveles de competitividad de los agricultores, como es en este caso, existen al menos cinco ámbitos de acción que justifican la intervención estatal, los que surgen de la realidad que ha debido enfrentar el sector en las últimas décadas, marcada por los procesos de globalización, privatización y desregulación del modelo económico vigente.

En primer término está la pérdida de competitividad de parte de la producción interna lo que implica el aumento de las importaciones para abastecer el mercado interno y que gatilla la adopción de medidas proteccionistas aceptadas por la OMC, entre las cuales están por ejemplo los programas de reconversión productiva, de incentivo a ciertos rubros con menor dinamismo, los subsidios a las plantaciones forestales, a la implementación de obras pequeñas y medianas de riego y a la recuperación y mejoramiento de los suelos, entre otros. En segundo término se debe considerar el apoyo a la incorporación de nuevas tecnologías productivas que permitan una mayor competitividad de los productores y a la incorporación de la biotecnología y la genética. Un tercer ámbito de apoyo de la institucionalidad pública al sector agrícola es en la seguridad alimentaria, lo que es una forma indirecta de fomentar la sustitución de importaciones, aspecto que no es considerado en el caso de Chile. En cuarto lugar se deben considerar las políticas de bienes públicos para satisfacer las demandas de la agricultura y para que ésta responda satisfactoriamente a diversos cambios en la demanda de los consumidores tales como el mayor consumo de proteína animal por lo que debería aumentar la producción de carne y leche y por ende la superficie de praderas y la inocuidad alimentaria que involucra la generación de normas y certificaciones de calidad de los alimentos. Por último, las políticas públicas dirigidas al agro también deben contribuir al equilibrio sectorial entre las actividades agrícolas y no agrícolas o urbano-rural como son aquellas que apuntan a la retención de la población en el ámbito rural y disminuir las migraciones campo-ciudad³⁹.

³⁹ Tejo, Pedro. Políticas Públicas y Agricultura en América Latina durante la década del 2000. Serie Desarrollo Productivo. CEPAL. Santiago de Chile, mayo de 2004. 69 pág.

El Programa para la Recuperación de Suelos Degradados obedece claramente al primer ámbito de políticas agrícolas señaladas anteriormente, es decir, es una medida aceptada por la OMC, que buscó mejorar la situación productiva y la competitividad de los productores de rubros que aparecían como los más directamente afectados por la importación de dichos productos desde los países del MERCOSUR.

Esta sección del trabajo se desarrolla analizando el contexto inicial y final en que se enmarca el Programa, los objetivos específicos indicados en las páginas anteriores y los resultados obtenidos por la aplicación del Programa.

7.1 El contexto del Programa

El contexto en el que nació este Programa (1990 a 1995), descrito en el punto 2.1.1 de este trabajo, en síntesis estaba marcado por siguientes factores:

- Aumento de la productividad mundial de productos alimenticios básicos (cereales, oleaginosas, carne, leche), con el consecuente aumento de la oferta mundial de estos productos.
- Disminución del precio internacional de estos productos.
- Fuerte política de Chile por lograr nuevos mercados internacionales, a través de diversos Acuerdos Comerciales para favorecer las exportaciones, entre ellos, con el MERCOSUR.
- Rebaja unilateral de aranceles a la importación de productos.
- Disminución de la competitividad de los productos nacionales frente a los importados, que ingresaban al país a menores precios.
- Disminución de la superficie de cultivos de cereales y oleaginosas en el país por reconversión a rubros más rentables de exportación.
- Aumento del consumo nacional de estos productos por efectos de la disminución de los costos de importación.

Durante el periodo en que se ha aplicado el Programa, la agricultura ha experimentado un vigoroso proceso de crecimiento y desarrollo económico, apoyado en un notable desarrollo tecnológico y comercial, lo que ha implicado un claro cambio del contexto que dio origen al SIRSD. En efecto, la producción láctea y principalmente la de carne, dejaron de ser rubros no rentables para transformarse en dinámicos rubros de exportación, lo cual no ocurría en los primeros años de la década de los 90, cuando se gestó este Programa.

Por otra parte, un vistazo a la situación del principal cereal que se comercializa en el mundo (trigo), nos permite tener una adecuada visión de cómo varió el contexto inicial y final en el que se inscribía el Programa. El promedio de la producción mundial anual de trigo entre el 1990 y 1995 fue de 552 millones de toneladas y de las existencias finales anuales de 169 millones de toneladas. En cambio en el periodo 2005 a 2010, estos mismos valores fueron 639 y 157 millones de toneladas respectivamente. Es decir, aumentó en el mundo la producción (16%) y disminuyeron los stocks o existencias finales (-7%) por un incremento en el consumo mundial de este cereal en los últimos 20 años (cuadro 6).

Si se hace el mismo análisis con los precios internacionales del cereal y se toma como referencia el precio del trigo Soft Red Winter del Golfo de México, el promedio entre el 1990 y 1995 fue de 143 dólares por tonelada (US\$/ton). En cambio en el periodo 2005 a 2010 el promedio del precio fue de 207 US\$/ton. Es decir, el precio aumentó un 45% entre ambos precios promedios, motivado por el aumento del consumo (cuadro 6).

Estas cifras demuestran que el contexto inicial cambió notoriamente ya que el bajo precio del producto en el periodo 1990-1995, esgrimido por los agricultores como una de las razones principales de la falta de competitividad sectorial en el inicio del Programa, aumentó notoriamente y por tanto ya no se justifica mantener ni continuar con el subsidio que se otorga a través del Programa. Vale destacar que esta situación se replica en todos los productos que se consideraron para apoyar al sector agrícola (cereales en general, lácteos y carnes).

Cuadro 6. Producción y existencias mundiales de trigo y precio internacional basado en el precio del trigo Soft Red Winter del Golfo de México (US\$/ton)

Año	Producción mundial (millones de toneladas) (1)	Existencias mundiales (millones de toneladas) (1)	Precio promedio (US\$/ton.) (2)
1990	588,81	171,57	133
1991	543,52	163,24	127
1992	562,64	177,04	147
1993	558,48	182,53	139
1994	523,04	163,42	142
1995	537,53	155,85	169
1996	581,48	164,54	191
1997	610,19	198,07	145
1998	590,43	209,25	112
1999	586,81	210,28	98
2000	583,11	207,69	101
2001	583,48	204,28	110
2002	568,49	168,41	131
2003	554,83	133,96	140
2004	626,70	152,87	149
2005	619,23	149,87	140
2006	596,12	129,82	162
2007	611,20	124,32	248
2008	683,27	165,08	284
2009	680,44	195,98	195
2010	643,02	177,79	213

Fuente: (1) elaborado por Odepa con información de USDA-WASDE. (2) elaborado por Odepa con información de Reuters.

7.2 Identificación del problema, ingreso a la agenda pública, diseño e implementación de esta política.

La política y las políticas públicas son entidades diferentes pero que se relacionan e influyen estrechamente. La política es un concepto amplio, relacionado con el poder en general mientras que las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Por lo mismo, el quehacer de un Gobierno y de quienes buscan ser Gobierno, se refiere al diseño, gestión y evaluación de políticas públicas⁴⁰.

⁴⁰ Lahera, Eugenio. Política y Políticas Públicas. División de Desarrollo Social. CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 95. Agosto de 2004.

Es importante tener presente el concepto de políticas públicas para tener una mayor claridad acerca de las diferentes etapas que se pueden verificar en su desarrollo tales como la identificación de una situación que merece la atención de las autoridades, el diseño de alternativas para enfrentarla y la implementación de la que se seleccione. Según Lahera, una política pública corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de excelencia incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Por otra parte, Tamayo⁴¹ define las políticas públicas como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado, los ciudadanos y/o el propio Gobierno consideran prioritario. Para ello, el Gobierno destina recursos institucionales, financieros, normativos, administrativos y humanos.

Una política pública propone una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta. Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición de estado deseada y el conjunto de medios que prometen realizar esa condición (es decir, alcanzar sus metas). El objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control⁴².

Tanto para evaluar si una política pública ha tenido determinados efectos como para diseñar políticas adecuadas, se necesita realizar estudios que analicen seriamente los datos existentes, es decir, debe realizarse un diagnóstico lo más completo posible de la situación a enfrentar, desarrollado por el sector público y con la participación de la comunidad y el sector privado. Según Lahera⁴³, las etapas básicas de una política pública son: origen,

⁴¹ Tamayo Sáez, Manuel. 1997.

⁴² Landau, 1997, 1992, p. 278, citado por Drago, Mario en Apuntes del curso de Introducción al Análisis de Políticas Públicas. Magíster en Política y Gobierno. FLACSO. 2006.

⁴³ Lahera, Eugenio. *ibid.*

diseño, gestión y evaluación y para que ella sea de calidad, debe incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y previsión de los resultados.

El análisis de políticas públicas consiste en la identificación de alternativas y de los efectos que éstas puedan producir y el diseño de políticas públicas consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permita alcanzar el objetivo propuesto. La política pública es un proceso que se desarrolla por etapas y con una dinámica propia donde cada una de ellas posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados que se van afectando mutuamente, dándose en la práctica una superposición de las distintas etapas. Aun cuando el proceso de elaboración de políticas públicas es dinámico y está en permanente retroalimentación y readecuación, para efectos analíticos pueden distinguirse las siguientes cinco fases o etapas⁴⁴:

- Identificación de un problema que requiere de una intervención pública: porque surgen los problemas y porque pasan a ser parte de la agenda pública.
- Formulación o diseño de posible soluciones: cómo, quienes y en base a qué información se elaboran las propuestas de solución.
- Adopción de decisiones por parte de la autoridad legítima: cuál propuesta de solución se decide implementar.
- Ejecución o implementación de la política pública: medidas, mecanismos, institucionalidad, y recursos para la puesta en marcha de la propuesta de solución elegida.
- Evaluación de los resultados: qué pasó, qué efectos e impactos tuvo la política.

La correcta definición del problema es clave porque marca el posterior desarrollo de la política pública al reducir el ámbito de las posibles alternativas a considerar. Esta definición debe ser aceptable y consensuada y, a la vez, viable, es decir, que se pueda implementar con los recursos disponibles y cuyos resultados se puedan prever y mitigar o solucionar el problema detectado.

⁴⁴ Tamayo Sáez, Manuel. 1997. *ibid.*

Un aspecto importante a considerar es cómo, cuándo y por qué ciertos problemas o situaciones llaman la atención de la autoridades, es decir, el proceso de formación de la agenda. Lo ideal es que el acceso de un tema a la agenda gubernamental no sea al azar sino que producto de un proceso que conjugue la adecuada convergencia de personas involucradas, problemas a enfrentar, estudios, diagnósticos, soluciones posibles y oportunidades de elección, ya que así será posible reducir la incertidumbre⁴⁵. En el proceso de diseño de políticas públicas, la identificación y definición del problema a enfrentar es una de las fases más importante ya que condiciona los instrumentos, modos y objetivos de la política y las alternativas de solución que se elegirán. Definir un problema es seleccionar y priorizar ciertas realidades o situaciones por sobre otras por lo que es muy importante la determinación de prioridades de políticas públicas. En la fase definición del problema ocurren las principales discrepancias entre los actores y se pueden generar confusiones que lleven a no tomar las mejores decisiones. Esto se hace más impreciso aún si la información que se posee no es la suficiente, oportuna, actualizada y de la calidad que se requiere para que los actores públicos y privados puedan comparar las alternativas de solución que se propongan.

En el caso del Programa que se analiza, la **definición del problema** estaba dada por una política comercial excesivamente abierta y expuesta, que disminuía la competitividad de los productores agropecuarios y tenía efectos concretos como el aumento de los costos de producción y la disminución de sus ingresos.

El **ingreso del problema a la agenda pública** fue por las presiones de los gremios de medianos y grandes agricultores, representados por las principales organizaciones gremiales agrícolas: la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA); el Consorcio Agrícola del Sur (CAS); la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco (SOFO); la Sociedad Agrícola de Valdivia (SAVAL); la Federación de Asociaciones Gremiales de Agricultores de la Provincia de Osorno (FEDAGRO); la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno (SAGO) y la Asociación de Agricultores de la Provincia de Llanquihue (AGROLLANQUIHUE),

⁴⁵ Elder y Cobb, 1984.

entre las más importantes. En este punto existe unanimidad entre los informantes claves entrevistados, así como también en que el propósito principal que promovió la creación del Programa SIRSD y su antecesor (Bonificación al Establecimiento de Praderas) fue compensar a los agricultores que presionaron para apoyarlos a mejorar su competitividad.

El subsidio a los costos de producción de los agricultores para mejorar su competitividad, se implementó a través del Programa Bonificación al Establecimiento de Praderas (nombre anterior del SIRSD), instrumento creado en 1995 para potenciar el desarrollo de la ganadería.

Generalmente, cuando los mercados funcionan adecuadamente, no se hace necesaria la intervención del Estado. Hay que tener presente que cualquier intervención del gobierno en el mercado provoca una alteración en la economía en el sentido de que decidir apoyar a algún grupo de la sociedad se está empeorando la situación de otros. Aún así, es posible que el gobierno decida intervenir.

Entonces, queda claro porqué este problema ingresó a la agenda y porqué fue tratado como problema público.

Para una mayor claridad respecto de cómo puede variar la definición de un problema y las respuestas políticas, es interesante establecer aquí un parangón entre las respuestas impulsadas por la dictadura y las que implementaron los gobiernos democráticos ante situaciones similares. En efecto, como ya ha sido indicado en este trabajo, la política de ajuste de la dictadura, que se aplicó con todo rigor y sin obstáculos, se orientó básicamente a reducir la demanda agregada vía disminución del dinero de circulación y del déficit fiscal, mediante la retirada del Estado y la cesión de su patrimonio, la liberalización de los mercados internos y la apertura al exterior. Se asumió que el mercado, los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento eran factores suficientes para alcanzar el desarrollo, privilegiando políticas homogéneas para todos los sectores y desestimando políticas sectoriales específicas. Este modelo, que dejaba al mercado la solución de todos los problemas, generó innumerables trastornos a los agricultores hasta por lo menos 1983-84

cuando, después de la crisis, las políticas se tornaron menos ortodoxas⁴⁶. La mayoría de dichos trastornos eran por la disminución de los precios de sus productos e ingresos debido a las importaciones.

A inicios de la década de los 80, los productores de leche protestaron ante las autoridades de la época por las masivas importaciones de leche en polvo y otros productos lácteos a menores precios que el producto nacional, lo que generó que la mayoría de los productores trabajaran con costos superiores a los precios pagados por las plantas receptoras y solicitaron diversas medidas de protección y apoyo. La desacertada respuesta del Gobierno, a través de un asesor del Ministerio de Agricultura de ese entonces y que aún es recordada por los actores sectoriales fue: ¡cómense las vacas! , lo que muestra claramente la creencia ciega en la política de que los precios son determinados por los mecanismos del mercado, aunque en la práctica éstos no funcionen.

Esta misma situación se repitió en otras ocasiones pero con diferentes respuestas por parte de las autoridades. El mismo Programa de Recuperación de Suelos Degradados que se analiza en este trabajo fue parte de un paquete mayor de medidas definidas para subsidiar a los productores agrícolas en el Gobierno del ex presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, en 1995-96 y, sin ir más lejos, en octubre de 2009, la ex-presidenta Michelle Bachelet instruyó la implantación de una salvaguardia provisoria de 15% a las importaciones de productos lácteos procedentes de Argentina y Uruguay, para promover un mejor precio para los productores por parte de la industria lechera nacional.

En la fase de **diseño** o formulación de la política pública, que por lo general es de responsabilidad del Gobierno, se establecen las metas y objetivos a alcanzar. Es en esta fase de la política pública donde se incorpora la idea de darle una argumentación técnica al Programa la que se concreta al definir como objetivo “detener o revertir los procesos de degradación de los suelos”, inspirado en una experiencia de Nueva Zelanda, que utilizó un mecanismo similar entre 1963 hasta 1987 para mejorar sus suelos y llegar a los altísimos

⁴⁶ Portilla, Belfor: La política Agrícola en Chile: lecciones de tres décadas. Serie Desarrollo Productivo N° 68. CEPAL. Febrero de 2000.

niveles de fósforo que hoy tiene y que explican en buena medida la competitividad de su producción ganadera. Así, para las autoridades de la época y los gremios de medianos y grandes agricultores, se minimizaba el riesgo de ser acusados de proteccionismo por otros países o por la propia OMC. En este sentido se puede afirmar que esta política compensatoria fue adecuadamente formulada para evitar distorsiones y acusaciones y sirvió para proteger al sector de medianos y grandes agricultores que en esa época estaban vulnerables ante la competencia externa.

Para efectos de fundamentar técnicamente este Programa, el Ministerio de Agricultura, a través de ODEPA, encargó a la FAO un estudio⁴⁷ para definir las bases para un Programa de Recuperación de Suelos afectados por la reducción en los niveles de fósforo disponible y por la continua acidificación de los suelos, situación real que se da fuertemente entre las regiones del Maule a la de Los Lagos y donde tienen sus predios mayoritariamente los agricultores que presionaron por compensaciones. En este mismo estudio se señala que un Programa de estas características “es probablemente la manera más eficiente de invertir en agricultura ya que los retornos por peso invertido son muy altos, considerando que el país ha estado abocado a un proceso de apertura internacional que significó un proceso constante de disminución de su rentabilidad y necesita con urgencia encontrar maneras de competir con productores de otros países”.

En dicho estudio se presenta un detallado análisis del problema de deficiencia de fósforo y de la acidificación de los suelos, los costos de las correcciones necesarias, los rendimientos potenciales, los ingresos posibles de obtener y la superficie involucrada. Como se ha señalado anteriormente en este mismo trabajo, la corrección de las deficiencias de fósforo y de la excesiva acidez de los suelos fueron líneas de trabajo que se incorporaron al Programa Bonificación al Establecimiento de Praderas, que ya estaba operando.

En la fase de **implementación** del Programa surgen otras situaciones que presionan y que obligan al Gobierno a introducir importantes modificaciones al mismo. Por una parte,

⁴⁷ Novoa, Rafael. Proyecto de Cooperación Técnica FAO/ODEPA/Ministerio de Agricultura. TCP/CHI/6611. Documento de Trabajo N° 11. Noviembre de 1997.

regiones del centro y norte del país, sin participación en el Programa hasta 1998, exigieron acceder a estos recursos y, por otra, el aumento de la conciencia por el medio ambiente y los recursos naturales en actores de la mayoría de las regiones que presionaron por la incorporación de prácticas conservacionistas, lo que impulsó a técnicos y autoridades a incluir prácticas de conservación de suelos. Ambas situaciones implicaron que los recursos del Programa debieron distribuirse entre más regiones y entre más agricultores. Por esta razón fue que los dirigentes de los gremios que habían presionado y logrado compensaciones, protestaron activamente cuando el Gobierno incorporó los subprogramas de conservación y rehabilitación de suelos para darle un matiz más ambiental y lo amplió a todo el país, ya que vieron disminuir los recursos que antes estaban disponibles para ellos.

Al revisar la implementación de esta política pública a la luz de los modelos planteados por Tamayo Sáez⁴⁸ para entender la implementación de una política, se puede afirmar que en el caso del Programa, se relaciona con el modelo “Botton Up” ya que la incorporación de nuevas actividades y de nuevas regiones y agricultores, se debió a la necesidad de apoyar no sólo a quienes tenían problemas de ingresos por la apertura comercial sino que también a quienes tenían problemas por mal estado del recurso suelo, lo que en la práctica significaba estar más en coherencia con el objetivo explícito de detener o revertir el deterioro de los suelos. Es decir, el Programa se adaptó a las condiciones y contextos regionales y locales.

Otro aspecto de las políticas públicas que resulta interesante de analizar en este Programa es el planteamiento de Mancur Olson⁴⁹ sobre la lógica de la acción colectiva, que explica las dificultades que tienen los seres humanos para enfrentar acciones colectivas y consiste en que, contrariamente a lo supuesto, el hecho que todos compartan el mismo interés u objetivo no basta para que todos los miembros del grupo estén dispuestos a aportar con su esfuerzo para lograrlo, lo que se explica porque una vez alcanzado el objetivo o bien colectivo, este favorece a todos por igual al convertirse en un bien público y nadie puede

⁴⁸ Tamayo Sáez. Modelo Top Down: refleja una concepción jerárquica para la aplicación de una política pública, importa que la decisión tomada sea acatada y ejecutada. En el modelo Botton Up el ciudadano es parte de la política pública y la decisión tomada debe adaptarse a las condiciones y contextos locales.

⁴⁹ Olson, Mancur. La Lógica de la Acción Colectiva: bienes públicos y la teoría de los grupos. México, 1992.

ser excluido de sus beneficios. Esta conducta se explica porque las ganancias o beneficios son logrados para todos los miembros del grupo aunque no todos hayan colaborado para obtenerlos. En los grandes grupos cada individuo obtiene una pequeña parte del bien colectivo por lo que no se sienten motivados a actuar en beneficio del grupo. Por otra parte, en los grupos pequeños cada individuo obtiene una ganancia más significativa, por lo que es común que estos grupos sean poderosos y tengan mayor influencia ante el gobierno para obtener beneficios. Es decir, las prioridades de las políticas públicas están fuertemente influenciadas por las capacidades de presión de los diferentes grupos donde llevan la ventaja los grupos más pequeños porque es más fácil actuar y negociar internamente para maximizar los beneficios, en desmedro de los grupos más grandes donde acordar acciones o negociar resulta extremadamente difícil. En síntesis, la influencia y poder de los grupos más pequeños hace que logren mayores beneficios que los grupos más grandes, lo que distorsiona las prioridades de las políticas públicas e influye sobre la asignación de los recursos.

El origen del SIRSD es un claro ejemplo del planteamiento de Olson en cuanto al mayor poder e influencia de grupos pequeños de la sociedad que logran importantes beneficios, es desmedro de otros grupos más grandes. En este caso, los gremios de medianos y grandes agricultores del centro y sur del país lograron que el Gobierno destinara recursos para apoyarlos en su labor de producción, de lo cual también se beneficiaron los pequeños agricultores, que son la mayoría en el sector agrícola del país pero que no tuvieron influencia en la adopción de esta medida ni pudieron hacer presente sus intereses. En síntesis, en el diseño de este Programa se recogieron e incorporaron los intereses y demandas de los agricultores medianos y grandes y no así los de los pequeños productores.

Lo anterior queda de manifiesto al comparar los montos promedios recibidos por los usuarios de INDAP y del SAG. Como se ha señalado, en este Programa los pequeños propietarios agropecuarios son atendidos por INDAP y los medianos y grandes agricultores son atendidos por el SAG, aunque este servicio también atiende a pequeños agricultores que no cumplen los requisitos establecidos en la ley de INDAP para ser considerados como tales. Por otra parte, tal como se muestra en el cuadro 3, los pequeños productores son

mayoría en el país con un 84,6%, los medianos son un 5,2% y los grandes un 2,9%. El total de pequeños agricultores atendidos por INDAP en el periodo 1996-2009 fue de 209.323 a quienes se les entregaron un total de \$ 169.063 millones, lo que da un promedio de \$ 807.666 recibido por cada uno de ellos. El SAG atendió a un total de 22.741 agricultores quienes recibieron un total de \$ 139.201 millones, siendo el promedio de \$ 6.121.147. Más aún, si sólo se consideran los medianos y grandes agricultores atendidos por el SAG (estimados en 2/3 del total según antecedentes de la misma entidad) el promedio recibido es de \$ 9.176.676. Estas cifras demuestran claramente lo postulado por Olson en cuanto a que los grupos pequeños reciben mayores beneficios que los grupos grandes.

En un mercado de competencia perfecta, sin distorsiones, la asignación de recursos en la economía debería corresponder a un óptimo de Pareto, es decir, que el mejoramiento de la situación de un agente económico necesariamente perjudica la de otro. En la vida real, sin embargo, las economías y los mercados enfrentan normalmente diversos tipos de distorsiones o “fallas de mercado” que justifican la intervención del Estado a través de la aplicación de políticas públicas que tiendan a eliminar o mitigar los efectos de esas fallas. En tal contexto, la acción del Estado puede ser efectiva en cuanto a mejorar la asignación de recursos de la economía, generándose un beneficio social neto a partir de dicha intervención. Es frecuente observar que estas fallas de mercado constituyan el fundamento conceptual de las políticas de intervención pública en el área del fomento productivo, aunque debe decirse que en nuestro país, este enfoque de políticas públicas no es muy popular ya que para muchos actores políticos y económicos el mal funcionamiento práctico de los mercados, por muy alejado que estén de la competencia perfecta, no es argumento suficiente para justificar la intervención estatal⁵⁰. Estos conceptos, llevados al caso del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados, indica que se trata de un instrumento de fomento que responde a una política pública y que se materializa a través de la entrega de subsidios directos a los agricultores para corregir la “falla de mercado” dada por el ingreso de productos agrícolas y pecuarios a menores precios que los productos nacionales, argumentación impulsada por los gremios y asumida por el Gobierno.

⁵⁰ Román G., Enrique. El Fomento Productivo en una Economía de Mercado. Santiago, junio de 2002. 32 pág.

7.3 Principales resultados del Programa

7.3.1 En superficie

En términos de superficie, se han intervenido unos 2,9 millones de hectáreas a través del SAG e INDAP. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a lo menos, en un tercio de esta superficie se ha aplicado el subsidio una o más veces. Si se elimina este sesgo, la superficie física real en que se han aplicado las prácticas subsidiadas por el Programa es de 1,9 millones de hectáreas, lo que equivale al 12 % de la superficie de uso agropecuario nacional.

Del total de la superficie beneficiada entre 1996 y 2009, el 85,4% se encuentra entre las regiones del Maule y de Los Lagos, porcentaje que es muy parecido si se consideran las instituciones separadamente ya que en el SAG es de 85,7% y en INDAP es de 85,1%.

Según información del Estudio de Evaluación de Impacto del Programa del periodo 2000-2005⁵¹, se priorizó la focalización de los recursos en los suelos que se ubican a lo largo de la depresión intermedia del país, ubicada entre la Cordillera de Los Andes y la Cordillera de la Costa y entre las regiones del Libertador B. O'Higgins y de Los Lagos. En el sector señalado se encuentran los mejores suelos del país para el desarrollo de la actividad agropecuaria y con menos deterioro y donde se explotan los rubros más rentables y dinámicos y con mayor acceso a los mercados. Igualmente en estos sectores se ubican los agricultores con más recursos.

La superficie potencial de ser intervenida al inicio del SIRSD, según antecedentes del Censo Nacional Agropecuario de 1997, era de 15,9 millones de hectáreas, si consideramos la superficie de uso agropecuario señalada en el cuadro 2 (cultivos anuales y permanentes, praderas naturales, mejoradas y artificiales), lo que indica que el Programa tiene mucho aún que aportar para mejorar los suelos agropecuarios del país (cuadros 1 y 7).

⁵¹ EMG Consultores. Estudio de Evaluación de Impacto del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados, periodo 2000-2005. Julio de 2007.

Es importante considerar que la misma evaluación ya mencionada también demostró que existe un amplio espacio geográfico que requieren atención del SIRSD ya que en estos 10 años de funcionamiento, su focalización se ha centrado en suelos dedicados a rubros muy ligados a los mercados y cercanos a las vías de acceso, dejando sin atención a suelos que objetivamente se encuentran en condiciones de deterioro y que están en sectores marginales pero que si se recuperan, podrán aumentar la superficie disponible para la producción.

7.3.2 En agricultores beneficiados con el Programa

La cifra de agricultores beneficiados es del orden de 442.000, considerando los usuarios de INDAP y del SAG. Al igual que la cifra final de superficie intervenida, se da la situación que un porcentaje importante de agricultores ha recibido el subsidio en más de una oportunidad, siendo 232.064 el número real de agricultores que lo han recibido, de los cuales el 90% corresponde a pequeños propietarios atendidos por el INDAP y un 10% principalmente a medianos y grandes agricultores atendidos por el SAG. En el SAG han recibido el subsidio 2,2 veces y en el INDAP 1,9 veces. Es decir, en la práctica y en términos generales, los agricultores beneficiados por el Programa han recibido 2 veces el subsidio. El número real de agricultores beneficiados ya mencionado se acerca bastante a la del universo potencial de agricultores del país, estimada en 280.000 productores, lo que en la práctica implica que la posibilidad de encontrar agricultores que no hayan participado en el Programa es cada vez más baja, problema planteado en la Evaluación de Impacto de EMG en 2007 para la conformación del grupo control.

La cifra total de agricultores beneficiados corresponde al 83% de todos los agricultores del país (ver cuadros 3 y 7). Por otra parte, los agricultores de las regiones del Maule a la de Los Lagos fueron los más beneficiados con el Programa, tal como se planteó al momento de definir las compensaciones. Del total de agricultores beneficiados en el periodo 1996 a 2009, el 88,9% corresponde a quienes tienen predios en las regiones mencionadas (ver anexo 3).

Los agricultores que lideraron las movilizaciones y demandas por obtener compensaciones por la asociación de Chile al MERCOSUR, son mayoritariamente los propietarios de los predios ubicados en los sectores en que se ha aplicado el Programa. Estos agricultores, medianos y grandes propietarios, obedecen claramente a las características señaladas por Mancur Olson: se encuentran asociados a fuertes organizaciones gremiales, con recursos económicos, el número de asociados no es grande por lo que sus ganancias como grupo son mayores, tienen fácil acceso a los medios de comunicación, disponen de fuertes equipos técnicos y capacidad de propuestas, tienen acceso expedito a parlamentarios que tienen estrecha relación con sus organizaciones y a autoridades de Gobierno. Las características descritas permitieron a estos agricultores enfrentar muy activamente el proceso de asociación al MERCOSUR y ejercer una fuerte presión política hacia el Gobierno y hacia el Parlamento, lo que les permitió lograr las compensaciones buscadas.

En la evaluación ya mencionada, se determinó la vigencia y relevancia del Programa en la resolución de los problemas de competitividad de sectores con alta competencia de producción importada. En el caso de la industria láctea, la información examinada indica que ha sido exitosa frente a la exigencia de competitividad en especial de países del MERCOSUR. El análisis muestra también que las condiciones de escala de producción y la tecnificación de la misma son elementos directamente relacionados con la productividad y el nivel de precios obtenidos por el producto. Bajo tales condiciones, la pertinencia del Programa, desde este punto de vista, es válida para un número de pequeños y medianos productores que difícilmente podrían mantenerse en producción sin recibir el estímulo económico del SIRSD. Sin embargo, no parece existir pertinencia del Programa para quienes han alcanzado altos niveles de productividad y han incorporado cambios tecnológicos que les aseguran la calidad. Se trata de una subpoblación objetivo del Programa que no requiere del soporte económico para asegurar su continuidad y que haría los tratamientos recomendados por el SIRSD, aún si este Programa no existiera o fuera discontinuado. Es decir, se requiere revisar el objetivo político de apoyar a los agricultores medianos y grandes que estaba en el origen del SIRSD, ya que estos no requieren de incentivos para alcanzar niveles de fertilidad y productividad para acceder en buenas condiciones a los mercados. Esto significa diferenciar los estratos y grupos de productores

que realmente requieren del beneficio y, eventualmente, liberar recursos para ampliar la cobertura del SIRSD hacia otras zonas y productores donde realmente se requiere recuperar el recurso suelo. Esto se respalda en el hecho que la mayoría de los pequeños productores requiere del apoyo del SIRSD para mejorar el suelo, lo cual no ocurre entre los medianos y grandes productores.

7.3.3 En recursos transferidos a los agricultores

Los recursos efectivamente transferidos a los agricultores fueron \$ 308.000 millones, equivalentes a US\$ 615 millones⁵². Estos montos ratifican que a través de este Programa se han entregado importantes montos al sector privado (cuadro 7).

Tal como ocurre con las cifras de agricultores y de superficie, la transferencia de los recursos a los agricultores se ha concentrado entre las regiones del Maule a la de Los Lagos. El 84,1% del total de recursos colocados entre 1996 y 2009 ha quedado en estas regiones. Si se consideran las instituciones por separado, el SAG colocó el 82,4% del sus recursos en estas regiones y el INDAP el 85,5%. De estas regiones, la más favorecida es la Región de Los Lagos con el 36% (ver anexo 3).

La focalización y alta concentración del Programa en las regiones del Maule a la de Los Lagos, en términos de superficie, número de agricultores y recursos colocados demuestra, por una parte, que el objetivo de apoyar con este Programa a los agricultores de estas regiones se cumplió plenamente, en especial a los medianos y grandes y, por otra, que no es coherente con la problemática de erosión presente en estos territorios, comparado con la superficie y población potencial del programa a nivel país. Es decir, el Programa no se focalizó en los territorios donde la degradación de los suelos es más intensa (DIPRES. Evaluación del SIRSD. 2009).

⁵² Se consideró el valor del dólar observado promedio de diciembre 2009 correspondiente a \$ 501,45.

Cuadro 7. N° de beneficiarios, superficie (ha) y montos colocados (millones de \$ de diciembre de 2009, ajustados por IPC).

Número de Usuarios			Superficie (ha)			Monto Bonificado (millones de \$ de diciembre 2009 ajustado por IPC)			
Años	SAG	INDAP	Total SIRSD	SAG	INDAP	Total SIRSD	SAG	INDAP	Total SIRSD
1996	2.480	8.165	10.645	59.140	39.769	98.909	1.947	1.505	3.452
1997	2.125	13.176	15.301	80.133	64.390	144.523	4.137	3.125	7.262
1998	2.509	13.249	15.758	88.604	70.056	158.660	6.546	4.342	10.888
1999	3.313	23.271	26.584	101.969	93.689	195.658	9.891	9.084	18.975
2000	3.935	38.686	42.621	127.089	123.675	250.764	14.564	12.881	27.445
2001	4.903	39.255	44.158	131.913	117.271	249.184	16.989	14.248	31.237
2002	5.566	38.772	44.338	130.431	122.885	253.316	12.764	14.904	27.668
2003	4.762	35.230	39.992	129.344	114.146	243.490	12.173	14.975	27.148
2004	3.849	34.643	38.492	110.634	119.907	230.541	10.162	15.678	25.840
2005	4.004	31.678	35.682	111.872	116.359	228.231	10.981	15.315	26.296
2006	3.976	29.129	33.105	114.055	114.666	228.721	10.609	15.210	25.819
2007	3.973	31.720	35.693	115.887	123.271	239.158	10.400	16.583	26.983
2008	2.694	27.956	30.650	59.651	98.039	157.690	6.543	13.938	20.481
2009	2.654	26.504	29.158	81.654	108.882	190.536	11.495	17.275	28.770
Total Lineal	50.743	391.434	442.177	1.442.376	1.427.006	2.869.382	139.201	169.063	308.264
Total Real	22.741	209.323	232.064	1.136.249	763.107	1.899.356	139.201	169.063	308.264

Fuente: elaboración propia, con antecedentes proporcionados por INDAP y SAG.

7.3.4 Distribución de recursos según programa específico (subprograma)

En el cuadro siguiente se presenta la distribución de los recursos del Programa según cada subprograma, tanto de INDAP como del SAG. Esta distribución da una visión aproximada sobre el tipo de prácticas que los agricultores buscaban implementar, las cuales se podrían

clasificar en aquellas relacionadas con el apoyo a la competitividad y en aquellas de carácter conservacionista. Según estos antecedentes, en el periodo 1995-2009, los programas específicos con mayor demanda fueron los de conservación de suelos (26%), fertilización fosfatada (25%) y praderas (25%), siendo el de rotación de cultivos el de menor demanda (1%), que sólo se implementó en los últimos años.

Cuadro 8. Distribución de los recursos por subprograma (miles de \$ de cada año).

AÑO	Fertilización Fosfatada	Conservación de Suelos	Praderas	Enmiendas Calcáreas	Rehabilitación de Suelos	Rotación de Cultivos	Total recursos
1995		-	356.156	-	-	-	356.156
1996	-	-	1.133.934	-	-	-	1.133.934
1997	729.658	-	1.554.246	74.292	-	-	2.358.196
1998	2.463.872	599.676	4.284.901	578.952	429.909	-	8.357.310
1999	3.977.510	1.974.590	5.636.199	578.777	1.410.217	-	13.577.293
2000	5.993.814	4.778.395	5.966.602	893.729	2.638.956	-	20.271.496
2001	3.507.028	8.245.340	6.885.995	1.674.995	3.635.642	-	23.949.000
2002	5.942.720	6.791.809	3.675.891	2.093.444	3.178.685	-	21.682.549
2003	5.912.454	7.092.050	3.761.505	2.029.691	2.431.940	-	21.227.640
2004	5.329.523	3.790.329	3.428.237	2.899.333	4.449.141	-	19.896.563
2005	4.758.595	4.531.486	5.081.538	2.790.980	5.026.904	-	22.189.503
2006	6.321.831	4.607.784	3.915.373	2.794.184	5.744.801	122.123	23.506.096
2007	6.499.949	9.106.172	4.630.012	2.228.654	2.065.101	568.394	25.098.282
2008	4.471.458	7.186.754	4.559.342	1.272.181	1.406.918	2.196.074	21.092.727
2009	7.789.739	8.356.637	8.430.838	1.646.809	1.334.520	903.086	28.461.629
TOTAL	63.698.151	67.061.022	63.300.769	21.556.021	33.752.734	3.789.677	253.158.374
%	25	26	25	9	13	1	100

Fuente: elaboración propia, con antecedentes de las bases de datos de INDAP y SAG.

Considerando estas cifras, se puede afirmar que los recursos del Programa se han dirigido prioritariamente (60%) a subsidiar prácticas que están más relacionadas con el objetivo

original del Programa de mejorar la competitividad de los agricultores (fertilización fosfatada, enmiendas calcáreas, praderas y rotación de cultivos)⁵³, mientras que el 40% de los recursos se han aplicado en prácticas de carácter más medioambiental y que tienen una mayor relación con el objetivo de mejorar los suelos (conservación y rehabilitación de suelos).

Lo anterior permite afirmar que durante su desarrollo, el Programa ha focalizado sus acciones y recursos en suelos que no eran los más deteriorados y en agricultores que no eran los que más necesitaban el subsidio. A pesar de ello, el Gobierno decidió acoger sus demandas debido a tres situaciones difíciles de obviar y que permiten dar respuesta a la pregunta de investigación del presente trabajo:

a) este grupo de productores eran los que hacían el mayor aporte al PIB sectorial y, en consecuencia, apoyarlos significaba obtener resultados productivos positivos en el corto plazo para la economía nacional, que buscaba insertarse en los mercados internacionales;

b) este Programa, que desde su origen tuvo como objetivo compensar a los agricultores, pudo ser adecuadamente acomodado con matices ambientales para no tener problemas con los organismos internacionales de comercio⁵⁴ y

c) los gremios que lideraron las movilizaciones y las demandas por compensaciones al sector tienen poderío político, técnico y económico.

En este sentido, se puede afirmar que el objetivo real del Programa de “compensar a los agricultores cuyos productos no eran competitivos con los productos que se importaban desde los países del MERCOSUR”, se ha cumplido plenamente, lo cual queda demostrado

⁵³ Los componentes de fertilización fosfatada y enmiendas calcáreas no son prácticas para la recuperación de suelos ya que apuntan a compensar limitaciones productivas y son más bien de fomento productivo (DIPRES. Evaluación del SIRSD. 2009).

⁵⁴ Las posibles acusaciones de proteccionismo eran más bien un rumor o aprehensión que fue desvirtuada con el tiempo. Por una parte, el presupuesto del Programa era mucho menor al umbral establecido por la OMC, de un 5% del valor de la producción agropecuaria y, por otra, Chile informó anualmente a la OMC acerca de los objetivos y funcionamiento de este Programa y nunca recibió impugnaciones. Aún así, las autoridades y técnicos del MINAGRI introdujeron componentes ambientales para darle una mayor fortaleza ante eventuales acusaciones.

si se observa la ubicación de los suelos y agricultores que se han beneficiado en mayor medida con los subsidios del Programa. Esto lleva a la conclusión de que no es necesario re-editar una nueva versión del Programa en los mismos términos, dándose por sentado que los suelos agropecuarios sin problemas de deterioro, muchos de los cuales ya han sido intervenidos por el Programa, no requieren de nuevos subsidios.

Teniendo presente esta problemática y las complejidades a que se ve enfrentado el proceso de formulación de políticas públicas en la agricultura, en este trabajo se propone que en el futuro, el Programa debe apuntar a resolver prioritariamente las limitaciones medioambientales de los suelos agropecuarios que condicionan su rol productivo. En este sentido también cobra importancia la identificación de aquellos suelos agropecuarios que aún tienen fuertes restricciones para soportar adecuadamente la actividad productiva, ya que estos deberían recibir las acciones futuras del Programa. Es pertinente y relevante la inversión pública en los suelos más deteriorados ya que para los privados no es rentable⁵⁵. En este sentido, en este trabajo se propone que el objetivo del Programa debe ser el de “resolver las limitaciones físicas, químicas y biológicas de los suelos agropecuarios del país”. Este objetivo no debe entenderse sólo como una medida “medioambiental” sin relación con la producción sino que para ampliar la frontera de producción y debería privilegiar a pequeños y medianos productores.

Es evidente que el cambio de contexto ocurrido y los impactos (o no impactos) del Programa, determinaron que ya no es necesario seguir apoyando a medianos y grandes agricultores que pueden hacer lo mismo sin el Programa; ni tampoco seguir interviniendo suelos no degradados o dedicados a rubros dinámicos enfocados a los mercados y, en cambio.

Otro aspecto interesante de considerar en este Programa se relaciona con el diseño de administración y ejecución que se implementó y que realizan el SAG e INDAP. Desde el punto de vista de la gestión pública, no se justifica que el Programa sea ejecutado por dos instituciones del Ministerio de Agricultura ya que se producen diversos problemas

⁵⁵ DIPRES. Evaluación del SIRSD. 2009.

relacionados con los costos de administración, duplicación de funciones, problemas de coordinación, conflicto de funciones, opacidad frente a la responsabilidad y el accountability, criterios de focalización de los recursos, divergencia de objetivos estratégicos institucionales, entre otros aspectos, todos los cuales redundan en una menor eficacia de los indicadores de desempeño y en los resultados del Programa (DIPRES. Evaluación del SIRSD. 2009).

Desde el punto de vista de la implementación del Programa en una segunda etapa, debería considerarse lo siguiente:

- La creación de una sola institución ejecutora del Programa, distinta a INDAP y SAG, con los presupuestos y recursos actualmente asignados a ambas instituciones y con la capacidad de atender a pequeños y medianos productores mediante el sistema de concursos.
- Implementar un enfoque territorial para la administración y ejecución del Programa, donde las Regiones tengan un rol relevante en la definición de prioridades y presupuestos.
- Adicionalmente, la información de los predios y agricultores de este Programa debería estar relacionada con los otros subsidios que el Estado otorga a los agricultores (fomento forestal y riego), de manera que se pueda lograr una mejor distribución de los recursos y avanzar hacia una mayor equidad.

8. CONCLUSIONES

- El propósito original de la política pública Programa para la Recuperación de Suelos Degradados, de compensar a los agricultores medianos y grandes de las Regiones del Maule a la de Los Lagos por la disminución de su competitividad ante el ingreso de productos importados, se cumplió plenamente con la implementación de dicha política. En estas regiones se concentró el 85% de la superficie beneficiada, el 89% de los agricultores favorecidos y el 84% de los recursos colocados. En tal sentido, esta tesis puede confirmar su hipótesis planteada en cuanto a que el Estado apoyó a estos agricultores con una política pública compensatoria, a través del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados.
- Al interior de estas regiones, el Programa se focalizó preferentemente en sectores de la depresión intermedia, donde se explotan rubros más dinámicos y ligados a los mercados, donde se encuentran los mejores suelos para uso agropecuario, los que mayoritariamente pertenecen a medianos y grandes agricultores.
- Los recursos se utilizaron preferentemente en prácticas más ligadas al apoyo de la competitividad (60%) que al mejoramiento de los suelos (40%).
- El diseño y aplicación de esta política también favoreció, aunque en menor medida, al sector de pequeños agricultores, minimizó el riesgo de acusaciones de proteccionismo a la agricultura nacional y promovió prácticas de mejoramiento de los suelos agropecuarios.

8.1 Recomendaciones

- El cambio de contexto económico, productivo y técnico ocurrido durante el funcionamiento del SIRSD y el cumplimiento del objetivo de compensación, no justifican la continuidad de este Programa en los mismo términos en que funcionó los últimos 15 años. En adelante, este debería reorientarse hacia una mayor equidad

- La continuidad sólo es válida para la mayoría de los pequeños agricultores y para el sector de los medianos productores que requieren apoyo para mejorar sus suelos. No es válida para los medianos y grandes agricultores que tienen altos niveles de productividad y tecnología.
- Lo anterior implica redefinir el problema, el diseño y la implementación de esta política (objetivos, metas, medios, medidas, operatividad y población objetivo, entre los aspectos más importantes).
- Considerando que aún resta mucha superficie con problemas de suelos por atender, el objetivo del Programa en su nueva etapa debe apuntar claramente, a resolver los problemas físicos, químicos y biológicos del suelo para ampliar la frontera de producción.
- El Programa debería ser ejecutado por una sola entidad, distinta a INDAP y SAG, con los presupuestos y recursos asignados a estas instituciones y con la capacidad de atender a pequeños y medianos productores, a través de concursos públicos.
- Definir un enfoque territorial para la aplicación de los subsidios de este Programa, en coordinación con los otros instrumentos de fomento para la agricultura y con mayor preponderancia de los intereses de las regiones.

10. BIBLIOGRAFÍA

1. BARAHONA, Rafael; Aranda, Ximena; Santana, Roberto. Valle de Putaendo. Estudio de Estructura Agraria. Universidad de Chile. Instituto de Geografía. Chile, Santiago. Universitaria, 1960. 372 p.
2. BARDACH, Eugene. Los Ochos Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Tercera edición. 2001. 143 pág.
3. CENTRO de Información de Recursos Naturales. Determinación de la erosión actual y potencial del territorio de Chile (aún no publicado). Proyecto INNOVA-CORFO. (CIREN). Santiago. 2010.
4. CERDA, Andrea. Efectos sobre los Sectores Agrícola y Agroindustrial Chilenos de un Acuerdo Comercial con MERCOSUR. Tesis de Magíster. Departamento de Economía Agraria. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1995. 62 pág.
5. DIRECCIÓN de Presupuestos. Informe Final Programa: Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados. Santiago. DIPRES. 2009. 198 pág.
6. ELDER D., Charles y Cobb W., Roger. Introducción al Análisis de las Políticas Públicas. Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos. En Luis Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno. México. 1996. pp 77-104.
7. EMG Consultores. Evaluación de Impacto del Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD). 2001. 642 pág.
8. EMG Consultores. Evaluación de Impacto del Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD). Santiago. 2007. 720 pág.

9. GARRIDO, José; Guerrero, Cristian y Valdés, María Soledad. Historia de la Reforma Agraria en Chile, Editorial Universitaria. Santiago, 1988. 272 páginas.
10. GÓMEZ, Sergio y Echenique, Jorge. La Agricultura Chilena. Las dos caras de la modernización. FLACSO-AGRARIA, Santiago, 1988. 304 pág.
11. GÓNGORA, Mario. Origen de los Inquilinos de Chile Central. Universidad de Chile. Seminario de Historia Colonial. Santiago. 1960. 168 pag.
12. GREZ M., Patricio. El Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD). En ODEPA, Temporada Agrícola N° 25, enero 2006. 99 pág.
13. Grupo de Investigaciones Agrarias. El Pueblo Mapuche: historia antigua y reciente. GIA. Santiago. 1984. 75 pág. (Cuadernillo de Información Agraria N° 12).
14. IGLESIAS, Enrique. Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano. Banco Interamericano de Desarrollo. 1992. 171 pág.
15. INSTITUTO Nacional de Investigaciones de Recursos Naturales. Fragilidad de los ecosistemas naturales de Chile. Santiago. Chile. IREN. 1979.
16. LAHERA, Eugenio. Política y Políticas Públicas. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago. 2004. 32 pág. (Serie Políticas Sociales N° 95).
17. LUZIO L., Walter y CASANOVA P., Manuel. Editores. Avances en el Conocimiento de los Suelos de Chile. Universidad de Chile. Santiago. 2006. 393 pág.
18. MINISTERIO de Agricultura. Medidas del Gobierno para Apoyar la Transformación de la Agricultura y la Modernización de la Vida Rural. Marzo de 1995. 27 pág.
19. MINISTERIO de Agricultura. Una Política de Estado para la Agricultura Chilena, Periodo 2000-2010. Santiago. 2001. 140 pág.

20. MINISTERIO de Agricultura. Memoria 2000 – 2006. 62 pág.
21. MUCHNIK, Eugenia; Errázuriz, L. F.; Domínguez, J. I. Efectos de la Asociación de Chile al MERCOSUR en el Sector Agrícola y Agroindustrial. Centro de Estudios Públicos, 1996. 50 pág.
22. OFICINA de Estudios y Políticas Agrarias. Compendio Estadístico Silvoagropecuario 1990-2000. ODEPA. Santiago. 2001. 172 pág.
23. OFICINA de Planificación Agrícola. Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980. Resumen. Santiago, 1970. 177 páginas.
24. OFICINA de Estudios y Políticas Agrarias ODEPA. Panorama de la Agricultura Chile. Santiago. 2009. 85 pag.
25. OLSON, Mancur. La Lógica de la Acción Colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos, México. 1992.
26. ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Política de Desarrollo Agrícola. Santiago. FAO. 2004. Departamento de Cooperación Técnica, versión PDF. 2004. 605 pág.
27. ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Proyecto de Cooperación Técnica FAO/Ministerio de Agricultura. Programa de Recuperación de Suelos Degradados. Santiago. 1997. 116 pág. (Documento de Trabajo N° 11).
28. PORTILLA, Belfor. La Política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas. Santiago. CEPAL. 2000. 83 pág. (Serie Desarrollo Productivo N° 68).
29. ROMÁN G., Enrique. El Fomento Productivo en una Economía de Mercado. Santiago, 2002. 32 pág.

30. SANDREY, R. y Reynolds, R. (Ed.). Farming without subsidies. New Zealand's recent experience. Ministry of Agriculture and Fisheries Wellington, New Zealand. 1990. 347 pág.
31. SEPÚLVEDA G., Sergio. El trigo chileno en el mercado mundial. Ensayo de Geografía Histórica. Memoria para optar al título de Profesor de Estado en la Asignatura de Historia y Geografía y Educación Cívica. Instituto Pedagógico. Departamento de Geografía. Santiago, Chile. 1955. 133 pág.
32. TAMAYO Sáez, Manuel. El Análisis de las Políticas Públicas. En La Nueva Administración Pública. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (compiladores). Alianza Editorial S.A. Madrid. 1997. pp 281-312.
33. TEJO, Pedro. Políticas Públicas y Agricultura en América Latina durante la década del 2000. CEPAL. Santiago. 2004. 76 pág. (Serie Desarrollo Productivo).
34. UNIVERSIDAD de Chile. Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile 2008. Instituto de Asuntos Públicos y Centro de Análisis de Políticas Públicas. Santiago. 2010. 508 pág.
35. UNIVERSIDAD de Chile. Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile 2005. Instituto de Asuntos Públicos y Centro de Análisis de Políticas Públicas. Santiago. 2006. 371 pág.

ANEXO 1
Destino de las tierras expropiadas por la Reforma Agraria. Periodo 1965-1973

TIERRAS EXPROPIADAS	N° de predios	Sup. Exprop. (HRB)	Particip. en Sup. Nacional HRB (%)	Familias Vivientes
	5.809	895.752	39,9	61.000
DESTINO DE TIERRAS EXPROPIADAS	N° DE PREDIOS	SUP. DESTI-NADA (HRB)	PARTIC. EN SUP.EXPRO-PIADA (%)	NUMERO BENEFI-ARIOS
1. ASIGNACIONES CAMPESINAS				
- COOPERATIVAS 1969-73	265	95.865 2/	10,7	7.890
- UNIDS. FAM. 1973 – 80	0	371.367	41,4	37.472
- POR ASIGNAR UNIDS. FAM. 1/	35	3.022	0,3	350
- SITIOS	0	1.696	0,2	6.185
- VENTA SOC. SECANO	99	19.065	2,1	1.525
- POR VENDER SOC. SECANO 1/	65	11.879	1,3	944
SUBTOTAL		502.094	56,0	54.366
2. RESTITUCIONES A PROPIETARIOS				
- RESTITUCIÓN TOTAL	1.636	144.539	16,1	1.636
- RESTITUCIÓN PARCIAL	2.170	110.367	12,3	2.170
- PENDIENTES DE RESTITUIR 1/	14	610	0,1	14
SUBTOTAL		255.516	28,5	3.820
3. TRANSFERENCIAS DIVERSAS v				
- INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO	233	40.542	4,5	233
- POR TRANSFERIR A TERCEROS	31	5.525	0,6	31
- RESERVAS CORA REMATADAS	1.278	23.285	2,6	1.278
- RESERVAS CORA POR REMATAR 1/	733	17.832	2,0	733
- SECANO REMATADO	76	15.696	1,7	76
- SECANO POR REMATAR 1/	138	28.200	3,1	138
- OTRAS PENDIENTES 1/	0	6.262	0,8	0
SUBTOTAL		137.342	15,3	2.489
TOTAL		895.752	99,8	60.675
1/ Tierras en poder de la Corporación de la Reforma Agraria en 1981 y proyectadas a distribuir en la forma que se indica, según ODEPA, enero 1982. Sin confirmar destino final.				
2/ Parte de estas tierras fueron licitadas y no asignadas a campesinos durante la liquidación y división de las cooperativas.				

Fuente: ODENA-SAG, Ministerio de Agricultura 1982, citado por S. Gómez y J. Echenique en La Agricultura Chilena. Las dos caras de la modernización. FLACSO-AGRARIA. Santiago, 1988.

ANEXO N° 2
Producto Interno Bruto Nacional y Silvoagropecuario. 1987-2009.

Año	PIB Nacional (millones de pesos de 2003)	Tasa de variación %	PIB silvoagropecuario (millones de pesos de 2003)	Tasa de variación %
1987	19.169.055		761.762	
1988	20.374.797	6,3	834.686	9,6
1989	21.859.680	7,3	940.120	12,6
1990	24.177.875	10,6	990.809	5,4
1991	25.065.525	3,7	1.082.820	9,3
1992	27.062.864	8,0	1.096.301	1,2
1993	30.385.263	12,3	1.219.556	11,2
1994	32.511.940	7,0	1.252.472	2,7
1995	34.369.511	5,7	1.327.329	6,0
1996	38.023.454	10,6	1.395.813	5,2
1997	43.535.435	14,5	1.418.991	1,7
1998	44.942.011	3,2	1.489.698	5,0
1999	44.600.069	-0,8	1.478.079	-0,8
2000	46.602.200	4,5	1.567.112	6,0
2001	48.175.974	3,4	1.662.115	6,1
2002	49.228.190	2,2	1.737.656	4,5
2003	51.156.415	3,9	1.842.431	6,0
2004	54.246.819	6,0	1.994.737	8,3
2005	57.262.645	5,6	2.179.570	9,3
2006	59.890.971	4,6	2.323.865	6,6
2007	62.646.126	4,6	2.339.644	0,7
2008*	64.954.930	3,7	2.409.777	3,0
2009*	63.963.490	-1,5	2.524.116	4,7

* Cifras preliminares

Fuente: elaborado por ODEPA, con información del Banco Central.

ANEXO 3

Distribución Regional del Programa (Nº de agricultores, superficie y recursos)

SAG - Número de Usuarios Beneficiados: 1996 al 2009																	
Región	Número de Usuarios														Total Lineal	Total Real	
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009			
XV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	79	59	138	62
I	-	-	7	14	19	12	95	93	151	175	170	185	56	17	994	445	
II	-	-	-	46	39	91	97	109	84	99	97	119	94	16	891	399	
III	-	-	56	30	31	52	47	46	32	61	77	87	90	43	652	292	
IV	-	-	25	37	113	91	52	74	90	116	143	110	86	58	995	446	
V	9	35	25	45	50	60	47	49	41	70	78	88	65	57	719	322	
R.M	10	15	16	35	57	47	42	40	30	41	44	41	37	32	487	218	
VI	31	35	34	42	63	63	58	47	33	52	58	94	115	52	777	348	
VII	283	375	331	324	444	398	325	454	283	337	297	288	231	214	4.584	2.054	
VIII	516	560	488	405	354	536	483	419	369	394	300	286	213	200	5.523	2.475	
IX	807	476	562	589	849	1.912	2.280	1.362	1.011	932	1.004	908	650	437	13.779	6.175	
XIV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	208	281	489	219	
X	824	499	812	1.158	1.614	1.326	1.759	1.755	1.461	1.409	1.412	1.420	559	923	16.931	7.590	
XI	-	85	93	295	142	190	191	173	155	212	213	234	178	196	2.357	1.056	
XII	-	45	60	293	160	125	90	141	109	106	83	113	33	69	1.427	640	
Total	2.480	2.125	2.509	3.313	3.935	4.903	5.566	4.762	3.849	4.004	3.976	3.973	2.694	2.654	50.743	22.741	

INDAP - Número de Usuarios Beneficiados: 1996 al 2009																	
Región	Número de Usuarios															Total Lineal	Total Real
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009			
XV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39	50	89	48
I	-	-	21	21	56	63	79	105	204	152	301	68	123	130	1.323	707	
II	-	-	15	23	21	222	132	259	238	198	15	78	157	137	1.495	799	
III	-	-	12	40	89	115	58	34	31	26	20	32	28	80	565	302	
IV	-	-	113	171	320	906	572	675	622	743	620	700	451	410	6.303	3.371	
V	49	83	112	278	382	348	429	369	370	185	145	111	118	131	3.110	1.663	
R.M.	34	105	168	292	458	515	686	537	543	546	562	401	1.790	291	6.928	3.705	
VI	132	280	142	205	128	246	333	299	310	645	1.030	1.650	2.288	2.236	9.924	5.307	
VII	397	1.791	1.471	2.317	2.993	2.904	3.378	2.963	2.640	2.281	2.349	2.464	5.660	2.095	35.703	19.093	
VIII	1.141	1.105	1.249	3.324	4.272	9.080	9.276	7.894	8.503	7.117	6.630	6.975	7.721	5.519	79.806	42.677	
IX	1.528	2.601	2.328	3.865	15.408	8.220	9.607	9.923	8.883	8.884	6.992	9.326	2.423	7.754	97.742	52.268	
XIV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.004	2.366	8.370	4.476	
X	4.764	6.865	7.238	12.092	13.401	15.359	12.638	11.322	11.431	10.027	9.926	8.895	754	4.646	129.358	69.175	
XI	120	328	353	608	1.011	1.173	1.488	707	774	752	464	902	114	556	9.350	5.000	
XII	-	18	27	35	147	104	96	143	94	122	75	118	286	103	1.368	732	
Total	8.165	13.176	13.249	23.271	38.686	39.255	38.772	35.230	34.643	31.678	29.129	31.720	27.956	26.504	391.434	209.323	

SAG - Superficie Bonificada Directa: 1996 al 2009																	
Región	Superficie (ha)															Total Lineal	Total Real Estimado
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009			
XV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	337	158	495	390	
I	-	-	46	62	67	45	212	827	274	320	324	292	51	38	2.558	2.015	
II	-	-	-	41	59	126	75	77	68	80	81	92	75	23	797	628	
III	-	-	411	371	348	350	311	169	171	394	386	598	369	507	4.385	3.455	
IV	-	-	327	429	1.303	889	462	593	656	928	1.563	1.456	547	6.769	15.922	12.543	
V	163	987	767	927	1.400	1.747	830	1.598	1.163	1.477	2.438	2.409	3.500	1.872	21.278	16.762	
R.M.	195	418	380	920	1.455	1.451	707	682	797	1.191	1.540	1.706	1.265	1.474	14.181	11.171	
VI	695	618	1.550	1.840	2.884	2.272	2.182	1.917	901	1.283	1.686	2.877	2.894	976	24.575	19.360	
VII	5.732	8.622	8.781	11.126	11.652	11.838	10.010	16.161	12.215	13.233	12.155	10.957	7.691	6.275	146.448	115.366	
VIII	11.197	17.234	16.161	13.422	12.232	16.081	16.265	13.772	10.595	14.947	11.673	11.875	8.329	7.884	181.667	143.110	
IX	16.450	24.737	24.664	33.410	38.989	44.741	26.778	24.168	25.302	21.064	24.338	24.949	4.852	12.242	346.684	273.104	
XIV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.453	4.131	15.584	12.276	
X	24.708	26.009	33.954	34.315	48.519	42.333	63.116	60.212	45.419	43.897	44.790	45.204	10.433	22.311	545.220	429.504	
XI	-	896	1.418	4.374	6.863	7.049	7.578	5.802	4.988	5.006	5.605	5.690	3.676	4.518	63.463	49.994	
XII	-	612	145	732	1.318	2.991	1.905	3.366	8.085	8.052	7.476	7.782	4.179	12.475	59.118	46.571	
Total	59.140	80.133	88.604	101.969	127.089	131.913	130.431	129.344	110.634	111.872	114.055	115.887	59.651	81.654	1.442.376	1.136.249	

INDAP - Superficie Bonificada Directa: 1996 al 2009																
Región	Superficie (ha)														Total Lineal	Total Real Estimado
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
XV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69	67	136	73
I	-	-	35	27	39	51	54	58	85	117	161	58	58	88	831	445
II	-	-	18	23	13	257	107	151	153	174	1	253	140	133	1.422	761
III	-	-	62	77	114	153	77	67	49	46	35	58	58	133	928	496
IV	-	-	163	205	575	1.552	1.243	1.191	1.086	1.256	961	991	1.103	682	11.009	5.887
V	95	160	213	572	749	695	857	809	886	636	523	382	370	364	7.313	3.911
R.M.	40	300	599	951	1.167	1.282	1.720	1.542	2.240	2.604	2.287	1.625	7.950	1.191	25.499	13.636
VI	290	595	334	525	318	829	732	1.389	1.611	3.341	5.190	8.268	12.613	10.612	46.647	24.945
VII	611	10.621	8.227	12.542	15.467	15.215	16.321	14.540	14.033	13.597	14.243	14.403	22.115	11.149	183.085	97.907
VIII	1.686	3.934	6.720	11.534	17.346	24.673	23.332	25.328	26.252	26.565	25.949	26.685	19.287	17.890	257.179	137.529
IX	5.325	10.790	10.081	15.737	29.170	21.557	22.854	23.871	23.562	23.667	20.183	25.372	7.251	21.077	260.497	139.303
XIV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.464	9.665	25.129	13.438
X	30.843	36.894	41.476	47.528	51.631	46.288	42.670	36.814	36.603	30.394	33.827	30.641	3.656	19.189	488.455	261.206
XI	879	957	1.540	3.198	3.374	2.852	4.310	3.598	4.773	4.890	2.753	4.765	6.666	2.857	47.411	25.353
XII	-	139	588	770	3.712	1.867	8.610	4.789	8.574	9.070	8.553	9.770	1.239	13.784	71.465	38.217
Total	39.769	64.390	70.056	93.689	123.675	117.271	122.885	114.146	119.907	116.359	114.666	123.271	98.039	108.882	1.427.006	763.107

SAG - Monto Bonificado: 1996 al 2009 en miles \$ de Diciembre de 2009 ajustado por IPC																
Región	Monto Bonificado (M\$)														Total	
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
XV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	98.139	119.838	217.977	
I	-	-	10.213	16.920	24.831	25.624	112.359	100.900	99.714	153.259	140.809	158.784	29.065	37.378	909.856	
II	-	-	-	29.740	34.313	101.381	70.500	68.868	58.918	62.765	65.174	68.092	56.572	17.241	633.564	
III	-	-	71.358	73.318	86.663	120.215	118.803	107.328	86.374	143.772	152.371	154.216	140.982	145.178	1.400.578	
IV	-	-	69.392	120.277	396.064	350.179	166.447	181.010	135.902	178.593	216.972	218.246	161.180	189.876	2.384.138	
V	3.611	36.274	62.189	140.021	199.664	253.025	170.888	155.632	130.157	176.520	172.247	189.558	144.945	155.026	1.989.757	
R.M.	3.445	35.145	37.086	111.734	191.903	204.728	153.480	156.402	114.015	139.533	165.282	137.783	137.782	159.179	1.747.497	
VI	14.434	19.775	60.182	108.621	201.163	192.693	182.256	169.179	133.130	164.691	221.385	309.383	424.660	202.942	2.404.493	
VII	127.032	398.413	647.145	936.851	1.202.107	1.264.630	1.033.992	1.196.298	941.726	1.080.715	974.453	986.925	774.556	879.827	12.444.671	
VIII	329.092	768.204	800.956	997.950	1.153.644	1.887.602	1.372.119	1.017.462	887.489	1.038.982	897.335	859.476	711.077	914.355	13.635.743	
IX	603.627	1.252.205	1.584.435	2.287.501	3.215.358	4.931.945	3.042.131	2.747.908	2.328.195	2.366.244	2.507.946	2.313.294	1.531.061	1.971.852	32.683.703	
XIV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	545.232	1.203.742	1.748.974	
X	865.471	1.383.682	2.968.114	4.268.670	6.719.763	6.212.287	5.062.992	4.891.519	4.171.423	4.311.222	4.007.786	3.785.067	1.384.433	4.199.754	54.232.181	
XI	-	141.218	221.096	469.637	647.732	952.761	911.554	838.210	685.914	779.162	835.400	810.699	292.724	960.393	8.546.500	
XII	-	101.933	14.041	329.567	490.631	491.667	366.712	542.832	389.098	385.098	252.104	408.208	110.915	338.279	4.221.084	
Total	1.946.712	4.136.848	6.546.207	9.890.807	14.563.836	16.988.737	12.764.233	12.173.549	10.162.055	10.980.557	10.609.265	10.399.729	6.543.322	11.494.858	139.200.716	

INDAP - Monto Bonificado: 1996 al 2009 en miles \$ de Diciembre de 2009 ajustado por IPC

Región	Monto Bonificado (M\$)															Total Lineal
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
XV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32.017	84.416	116.433	
I	-	-	7.536	11.091	19.866	15.702	17.770	16.917	50.822	46.719	73.159	29.753	38.324	49.272	376.931	
II	-	-	14.361	15.245	9.271	153.381	96.304	99.944	111.141	106.653	83.896	100.832	85.689	100.505	977.223	
III	-	-	7.109	11.485	25.163	36.022	28.785	30.745	25.725	23.349	18.920	33.467	24.360	83.433	348.564	
IV	-	-	30.997	35.875	96.680	340.905	296.895	342.452	366.437	344.628	302.267	293.477	199.635	211.757	2.862.005	
V	4.494	12.136	22.182	72.566	144.357	130.913	174.331	158.767	170.810	82.045	69.253	70.248	63.033	86.628	1.261.765	
R.M	18.906	30.430	46.496	86.085	318.249	81.853	304.425	293.252	290.028	312.234	293.602	238.114	952.811	166.904	3.433.389	
VI	14.580	48.128	33.841	105.407	64.895	74.567	99.634	125.591	141.194	314.150	721.251	1.074.271	1.034.344	1.512.188	5.364.041	
VII	30.708	419.833	316.799	683.291	907.863	834.203	955.252	996.369	951.455	890.699	981.997	1.128.013	2.687.110	1.080.652	12.864.243	
VIII	66.847	234.483	345.663	876.261	1.448.607	3.435.500	3.022.217	3.014.786	3.131.878	3.135.388	3.096.252	3.400.219	3.479.737	3.291.544	31.979.384	
IX	347.545	682.803	696.019	1.529.517	3.220.894	3.052.390	3.663.184	3.704.626	3.982.724	3.993.839	3.417.936	4.294.406	1.287.830	4.347.702	38.221.414	
XIV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.031.820	1.706.145	4.737.965	
X	957.919	1.511.965	2.467.135	5.226.193	6.089.502	5.531.871	5.476.634	5.213.891	5.309.575	4.863.149	5.148.228	4.753.943	679.286	3.569.439	56.798.731	
XI	64.451	166.899	307.130	362.653	400.758	426.399	604.509	733.465	880.782	942.568	745.543	907.083	185.633	748.151	7.476.024	
XII	-	18.069	46.496	68.676	135.087	134.567	164.103	244.121	265.298	259.148	257.749	258.925	156.576	236.006	2.244.822	
Total	1.505.451	3.124.747	4.341.765	9.084.348	12.881.190	14.248.273	14.904.044	14.974.927	15.677.867	15.314.570	15.210.053	16.582.753	13.938.204	17.274.742	169.062.934	