

POR UNA AGRICULTURA SUSTENTABLE  
PARA MEJORAR LA VIDA DE TRABAJADORES,  
CAMPEÑINOS Y CONSUMIDORES DE ALIMENTOS

**PROPUESTA PROGRAMÁTICA  
AGRARIA SOCIALISTA  
2014 - 2018**



Departamento Agrario  
**Partido Socialista de Chile**

Santiago, julio de 2013







## PRESENTACIÓN

El Departamento Agrario del Partido Socialista de Chile, ha convocado a un gran número de actores de la ruralidad chilena, bajo la coordinación de su secretariado ejecutivo, para entregar una Propuesta para Una Agricultura Sustentable para Mejorar la Vida de Trabajadores, Campesinos y Consumidores de Alimentos, como aporte para la elaboración del futuro Programa de Gobierno de la Compañera **Michelle Bachelet Jeria**, representante de una Nueva Mayoría, quien gobernará entre los años 2014 y 2018.

El texto se inicia con una necesaria autocrítica por lo que hemos mal hecho y por lo que no hemos hecho y por lo que hemos hecho bien, en el mundo agrario, en el curso de los anteriores Gobiernos de la Concertación. Continúa con la enunciación de cuatro Principios Socialistas sobre los cuales se basa esta propuesta, que pueden ser resumidos en:

- a) No más traspaso de recursos públicos a la agricultura de alta renta. El foco debe estar en la pequeña agricultura y en la recuperación de la cobertura vegetal;
- b) Trato igualitario a la mano de obra rural venga de donde venga;
- c) Las personas y el territorio como eje central del desarrollo; y
- d) Recuperación del agua como recurso nacional de uso público.

Las propuestas que se presentan, bajo el sugerente título de: Líneas de Acción. No más de lo mismo, se estructuran en siete ejes fundamentales, a saber:

1. Consolidación de las capacidades competitivas y el funcionamiento de los mercados en los que participa la pequeña agricultura.
2. Apoyo a la superación de las debilidades estructurales de la Pequeña Agricultura
3. Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores del sector silvoagropecuario
4. Modificación de los instrumentos de fomento. El foco en la pequeña agricultura
5. Política forestal más allá de los instrumentos de fomento
6. Sustentabilidad de la agricultura
7. Adecuación de la institucionalidad agraria

Ponemos a disposición de todos los adherentes al Pacto de la Nueva Mayoría, militantes y no militantes, estas propuestas de Programa Agrario, en el entendido que, tanto los alimentos que ingerimos, la madera de nuestros hogares, la leña de nuestra calefacción y las raíces de nuestro pueblo, provienen de la ruralidad. La enorme importancia de generar buenas políticas públicas hacia la ruralidad chilena, hace que el programa de nuestra Compañera Presidenta en este ámbito, sea de crucial importancia para asegurar el bienestar de los trabajadores, campesinos y consumidores chilenos.

**Oswaldo Andrade Lara**  
Presidente del Partido Socialista de Chile



## 1. A MODO DE DIAGNÓSTICO Y AUTOCRÍTICA

La recuperación de la democracia en Chile hace ya más de 24 años, significó estabilidad social, gobernabilidad, crecimiento económico, disminución de la pobreza, avances en protección social y en derechos humanos, entre otros. Sin embargo, es un diagnóstico compartido que persiste un importante problema estructural: la extrema desigualdad entre ricos y pobres; que se expresa en un acceso diferenciado a la educación de calidad; un sistema de salud para ricos y otro para pobres; un sistema de previsión privada que, según todos los cálculos, otorgará pensiones paupérrimas; inseguridad laboral de los trabajadores por aumento de la flexibilidad laboral; y, en términos políticos, la mantención de una Constitución ilegítima en su origen que cobija un sistema binominal que distorsiona la representatividad política, entre otros.

El desarrollo del capitalismo moderno en el sector rural, se caracteriza por una alta concentración de la propiedad de la tierra, del agua y de la riqueza, lo que genera altos niveles de desigualdad e inequidad en lo económico y social. Prueba de ello es que, por una parte, los trabajadores rurales (mujeres en alta proporción), pequeños productores y habitantes de poblados rurales han quedado fuera de este desarrollo; y, por otra parte, han sido favorecidos claramente los grandes empresarios agrícolas y forestales nacionales y las agroindustrias multinacionales. Esta combinación de pobreza y riqueza, condición inherente de funcionamiento del capitalismo moderno en el campo, ha sido posible por la coexistencia de diversos factores tales como la transferencia de grandes montos de recursos públicos al sector agro-rural por la vía de los instrumentos de fomento, la mantención de la tributación por renta presunta y la debilidad de las organizaciones sindicales campesinas.

En síntesis, mientras el sector crece, los trabajadores del campo ven disminuir su participación en la riqueza generada y la agricultura familiar campesina (AFC), al no poder alcanzar las tasas de crecimiento del conjunto del sector, ve aumentar la distancia que la separa de los productores más rentables.

En el caso específico de los pequeños productores, se observa una serie de problemas como el endeudamiento; la creciente bancarización del crédito; la falta de acceso a la capacitación, a la tecnología y a la innovación; el deterioro de sus sistemas productivos y la persistencia de programas y políticas que no han impulsado suficientemente sus actividades productivas. El acompañamiento precario de la AFC ha sido la característica de un Estado pasivo, que en los últimos treinta años vio en la privatización de la asistencia técnica un dogma casi ideológico. ONGs y consultoras privadas invadieron los campos desde los 80 en adelante, capturando como receptores finales la mayoría de los recursos destinados al acompañamiento y apoyo tecnológico de la AFC, con magros resultados en lo productivo.

Para los asalariados temporeros y permanentes, se mantienen los aspectos negativos que han cruzado todo el periodo desde la vuelta de la democracia hasta hoy: la negativa empresarial a la organización sindical, ausencia de negociación colectiva efectiva que permita una mejor distribución del ingreso y precarias formas de contratación y de condiciones de trabajo.



A las condiciones estructurales de la agricultura que la democracia heredó de la post-reforma agraria impulsada por la dictadura, se le agregaron políticas emanadas del Ministerio de Agricultura durante el período democrático administrado por la Concertación, que no hicieron más que agudizar las enormes diferencias entre una agricultura moderna, orientada hacia los mercados internacionales de alimentos y madereros y una agricultura tradicional de baja eficiencia, sostenida por productores agrícolas y forestales que abastecen el mercado interno. La idea que gobernó este comportamiento, desde el primer gobierno post-dictadura, fue mantener conformes a los agricultores grandes, estrechos colaboradores del quiebre de la democracia, como si ello fuera imprescindible para mantener y garantizar la gobernabilidad. Es por ello que fuimos prolíficos en inventar y mejorar los instrumentos que les transfirieron recursos. Baste mencionar que hoy es difícil encontrar una plantación frutal con obras de riego que no hayan sido financiadas por el Estado, o un agricultor del Sur que no haya recibido fertilizantes subsidiados para mejorar sus suelos, o una empresa forestal que no haya basado su estrategia de crecimiento en el subsidio del 75% de sus costos de forestación o exportadores que no hayan recibido recursos para abrir mercados y mantener sus organizaciones gremiales.

El país tiene, por una parte, pasivos ambientales producto de la acción depredadora histórica, como el caso de los incendios de Aysén; o más recientes, como la significativa pérdida de bosque nativo en la Cordillera de la Costa de las regiones del Maule y del Bío-Bío y, por otra, tiene activos ambientales asociados al sector forestal, ya que las plantaciones forestales generan externalidades positivas como la captura de carbono y la recuperación de suelos erosionados (especialmente en zona costera centro-sur), y los bosques nativos aportan a la calidad del agua, a la conservación de la biodiversidad y al ecoturismo.

Los socialistas que hemos hecho del medio agrario nuestra vida, pasión y militancia, debemos admitir que no hemos tenido la fuerza ni la capacidad suficiente para influir en la ruralidad chilena con nuestras ideas. Puede ser que no las hemos elaborado suficientemente o que el Partido no haya mostrado la suficiente sensibilidad para escucharnos, lo concreto es que ha habido una subordinación socialista a los objetivos de los gobiernos concertacionistas, que fueron claramente orientados tanto por otras fuerzas políticas de la coalición, como por criterios cortoplacistas emanados de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Los socialistas en general y los agrarios en particular, dentro de nuestra alianza política, caímos en la trampa de hacer lo posible, de hacer lo que dejara contentos a quienes tienen por costumbre reunirse en las medialunas; de fomentar y reinventar los mejores instrumentos que demostraran a la derecha que éramos eficientes en administrar el país agrario. El Partido Socialista, como miembro de una coalición de gobierno, ha debido subordinar sus expectativas al vector resultante de esa alianza política.

En este contexto, y respecto de las políticas hacia las organizaciones campesinas, nuestros funcionarios del agro, aunque hayamos estado en cargos subordinados a nuestros aliados de la Concertación, debemos admitir que no pudimos contrarrestar cierto tipo de prácticas de clientelismo lo cual influyó en deteriorar la unidad en la acción que caracterizó al movimiento campesino durante la dictadura.



Actualmente nos encontramos con un movimiento campesino disgregado, abocado a producir proyectos para acceder a instrumentos de fomento supliendo la ausente acción estatal.

También destaca nuestra falta de política hacia los asalariados del campo, que dado el desarrollo capitalista del agro, debería constituir una de las principales fuerzas sociales del movimiento popular. Dejar que las condiciones de trabajo y las debilidades de la negociación queden en manos de Ministerios técnicos, que razonablemente tienen otras prioridades, es una carencia de la política hacia los trabajadores que debemos corregir en las próximas oportunidades en que logremos influir en las políticas públicas asociadas a la agricultura y el mundo rural.

## **2. LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS. A QUÉ NO DEBERÍAMOS RENUNCIAR LOS SOCIALISTAS AGRARIOS**

El problema central del país (la extrema desigualdad) se reproduce con mayor fuerza en el campo. En el sector agropecuario nacional el desarrollo presenta diferencias marcadas entre tipos de cultivos, regiones y actores del agro, sobre todo en cuanto a equidad en la distribución de los ingresos y en el acceso a los factores de producción. Los conflictos por la tierra y el agua, por la sostenibilidad de los recursos naturales, por la apropiación de los recursos que provee el Estado y por las ganancias generadas en el sector, continúan vigentes en las relaciones económicas y sociales del mundo agrario.

La diferencia entre la agricultura capitalista moderna y la AFC, está en la capacidad de influir en los mercados y de lograr posiciones de poder dentro de ellos. Si bien, en general, los precios en una economía abierta como la chilena siguen a los precios internacionales, dada la concentración que existe en las fases intermediadoras o transformadoras de las materias primas, son los empresarios de estas cadenas los que se apropian de los márgenes dentro de los cuales se mueven los precios.

Además, para resolver los problemas de rentabilidad asociados a los precios, el conjunto de los empresarios utilizan al Estado para que le disminuya los costos, como en el caso de los exportadores; o, para que aplique medidas de protección injustificadas desde un punto de vista económico, como en el caso de los productores de rubros tradicionales, lo cual va en perjuicio directo de los consumidores. Los agricultores capitalistas modernos son especialistas en obtener granjerías del Estado chileno.

También es necesario resaltar que el tipo de cambio es un instrumento que si bien está fuera de la definición de políticas silvoagropecuarias, corresponde a un precio general que es trascendente para definir la rentabilidad del sector. Mientras el precio del dólar siga dependiendo de una deuda externa creciente y de un alto precio del cobre, lo que provoca una artificial abundancia de dólares, habrá una situación de debilidad para la agricultura exportadora, por lo cual las autoridades del sector deberán desarrollar una política macroeconómica que no se subordine a los requerimientos de los grupos financieros que dominan la economía de Chile.



Así entonces, el desafío principal es definir políticas públicas para el agro que respondan a las actuales realidades sociales, económicas, geográficas y ambientales que afectan a la población rural y a los territorios, privilegiando un desarrollo sustentable.

Cuatro son los principios que una política socialista para el agro chileno no debería transar en una segunda fase de nuestra democracia, aquella que comenzará a ser liderada por nuestra candidata a presidenta, compañera Michelle Bachelet Jeria.

- **No más traspaso de recursos públicos a la agricultura de alta renta. El foco debe estar en la pequeña agricultura y en la recuperación de la cobertura vegetal.** En este sentido debemos ser muy claros, los subsidios que mejoran la renta o finalmente hacen rentable ciertos cultivos, deben tener un final rápido aunque sea con la oposición de quienes se han beneficiado todos estos años. En su reemplazo debe primar una mirada innovativa que implica apoyar allí donde no hay posibilidad de apropiarse de recursos; destinar más recursos a transparentar mercados; desarrollar instrumentos que mejoren la inserción de jóvenes agricultores; profesionalizar la agricultura y diseñar e implementar planes estratégicos de desarrollo de cobertura vegetal asociada a objetivos medioambientales.
- **Trato igualitario a la mano de obra rural venga de donde venga.** Es importante recordar el profundo sentido latinoamericanista de nuestro partido. Esto se basa no sólo en el internacionalismo sino en una profunda certeza de respeto de los derechos humanos frente a las numerosas víctimas socialistas de la intransigencia política. Las condiciones laborales de chilenos y extranjeros deben ser equivalentes y esto debe reflejarse consecuentemente en la estructura de costos de la agricultura chilena. No puede ser Chile un país de espaldas mojadas bolivianas, colombianas o peruanas, así como tampoco cabe distinguir entre un campesino chileno y uno mapuche o aymara o rapa nui. Sin ventajas ni desventajas para nadie por nacionalidad u origen étnico y género.
- **Las personas y el territorio como eje central del desarrollo.** Las políticas públicas deben apoyar el desarrollo de una agricultura moderna con un enfoque de desarrollo territorial y sobre bases sustentables y de equidad, con capacidad de hacer los cambios necesarios para enfrentar con éxito los desafíos que se presenten, apoyar los rubros productivos rentables y de exportación, desarrollar la competitividad en los mercados externos, consolidar la producción de alimentos para la población nacional, disponer de avances en tecnología, investigación y transferencia tecnológica. La aplicación de las políticas públicas agrarias debe ser a través de los Municipios y considerar las necesidades y posibilidades locales. No parece lógico que una política deba aplicarse a rajatabla igual en todo el territorio nacional.
- **Recuperación del agua como recurso nacional de uso público.** Es imprescindible retrotraer la legislación que ha servido para privatizar el agua. La asignación de derechos de agua que se hizo con evidentes barreras de entrada para los sectores menos informados, ha significado su concentración en manos de grandes empresas que han llegado al extremo de negar su uso por parte de los agricultores. Esta restitución en el acceso al agua es una demanda extendida de los productores chilenos.



### 3. LÍNEAS DE ACCIÓN. NO MÁS DE LO MISMO

Los socialistas agrarios, tal como lo dice el título de este capítulo, no participaremos de una política agraria para Chile que signifique mantener los mismos mitos a los cuales nos auto-acostumbramos, tanto en nuestras administraciones como en esta administración derechista. Los enormes problemas estructurales de la agricultura chilena simplemente no hacen posible que Chile sea una potencia alimentaria, no solo porque son las transnacionales las que lucran con el cultivo de nuestros suelos, sino también porque el acceso a los factores productivos como tierra, capital y agua es tan desigual que ese objetivo es simplemente antiético. Una política socialista para el agro chileno, debería regirse, basada en el fomento de la AFC, por los principios que detallamos a continuación.

#### 3.1 Consolidación de las capacidades competitivas y el funcionamiento de los mercados en los que participa la pequeña agricultura

El desarrollo exportador agroalimentario y forestal del país en las últimas dos décadas es indudable. Los múltiples acuerdos comerciales internacionales suscritos por los Gobiernos de la Concertación, abrieron las condiciones de acceso para los productos del agro chileno a prácticamente todo el planeta. En los Foros Multilaterales, Chile ha mantenido una política consistente con la apertura comercial, el término de los subsidios y la eliminación de las barreras al comercio. Sin embargo, con alguna frecuencia, los gobiernos ceden ante las presiones de los gremios de productores que exigen medidas proteccionistas que no siempre se justifican técnicamente.

El rol del estado chileno en materia agraria ha sido pasivo, limitándose a ser un mero organizador de concursos para “*emprendedores e innovadores*”. La proliferación de “*ventanillas*” que ayudan al que lo pide o de premiar a quien cofinancia en mayor medida un proyecto son, entre otros, parte del maquillaje de un diseño institucional que eludió hacerse cargo de las necesidades globales de tecnología que requiere la agricultura campesina para transformar sus esquemas productivos. Es evidente el fracaso del “*chorreo tecnológico*”, pues la tecnología desarrollada para la producción a gran escala se adapta dificultosamente a condiciones de pequeña escala, especialmente considerando la baja calificación tecnológica a la que pueden acceder los pequeños productores. Por otra parte, la insistente estrategia de orientación hacia la exportación, con un casi desprecio por el mercado interno, ha reforzado las ventajas en favor de la producción a gran escala y ha multiplicado los instrumentos de apoyo, fomento e innovación para el sector más privilegiado.

Las políticas y medidas institucionales para promover la competitividad de la producción y las exportaciones silvoagropecuarias deberían enfocarse a:

- Incentivar la investigación y transferencia de tecnología pública y privada para el desarrollo de productos innovativos y de mayor valor agregado para nichos de mercado específicos, privilegiando a la pequeña y mediana agricultura, a través del INIA y del INFOR, usando mecanismos de asignación de fondos basales que aseguren el desarrollo de líneas de investigación.
- Regular el mercado forestal interno, toda vez que se registra un oligopsonio de tres empresas que se coluden para fijar los precios de compra de la madera en las canchas de acopio desde la VI a la X región. Exigir a la Fiscalía Nacional Económica que investigue y al Tribunal de la Libre



Competencia que se pronuncie. Entretanto mejorar la información y favorecer la cooperación entre los vendedores forestales. Este mismo tipo de política de mercados competitivos cabe para los productos agropecuarios.

- Invertir en infraestructura caminera, de telecomunicaciones y otras como pieza fundamental para lograr equilibrio en mercado. Esto permitiría disminuir asimetrías de acceso a mercados. Se requiere que los instrumentos de fomento se adapten a las necesidades actuales de áreas rurales secundarias.
- Fomentar la multiplicación de nuevos mercados populares para la pequeña y mediana agricultura. Esto se traduce en mercados locales de encuentro entre oferta y demanda acortando al máximo la cadena desde productor a consumidor. Las ferias libres son un canal muy importante a fomentar.
- Desarrollar una política de compras públicas que incrementen las posibilidades de demanda en periodos clave de cosecha de cultivos básicos.

### **3.2 Apoyo a la superación de las debilidades estructurales de la Pequeña Agricultura**

El desarrollo futuro del agro chileno debe revalorizar el aporte de la pequeña agricultura, la que debe ser apoyada con recursos económicos del Estado y con una institucionalidad y políticas diferenciadas, en específico se debe:

- Reconocer que el sistema de vida campesino de Chile es, ante todo, un patrimonio cultural que requiere ser apoyado per-se. Se trata de 240.000 unidades familiares que ocupan un innegable rol económico estratégico ya que realizan un aporte sustancial a la producción de los alimentos para los habitantes del país.
- Crear un Fondo Nacional de Formación y Capacitación de Dirigentes Campesinos y Productores Rurales; incorporar a las organizaciones campesinas a las instancias públicas decisorias en materia de proyectos de inversión a nivel local y regional; impulsar una nueva legislación para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas, que asegure su financiamiento y su base legal para participar en las instancias de decisión y la asignación de subsidios.
- Capacitar a los campesinos en métodos y técnicas productivas modernas y de gestión, a través de un modelo inclusivo y participativo de transferencia del conocimiento, que tenga en cuenta las necesidades y conocimientos particulares de cada territorio y comunidad.
- Desarrollar políticas y programas que incentiven la asociatividad de la pequeña agricultura en lo productivo y comercial (cooperativas o similares), con capacidades para ejecutar proyectos sustentables, con apoyo de INDAP.
- Resolver a la brevedad las deudas pendientes que se han producido por responsabilidad de los organismos públicos que han involucrado a los campesinos y sus organizaciones. A la vez que desarrollar instrumentos de financiamiento directo al sector campesino por parte del Estado, que eviten la repetición de esas situaciones a futuro.
- Crear un Fondo para la Adquisición de Tierras y para el Desarrollo de una Producción Agropecuaria y Forestal Sustentable, que provea financiamiento a los campesinos sin tierra y arrendatarios agrícolas, a mujeres y jóvenes de familias rurales o graduados de escuelas agrícolas o jóvenes con capacidades e interés en la actividad agropecuaria. Es necesario apoyar la creación de explotaciones agro-forestales de jóvenes agricultores que vuelvan al campo para contrarrestar la migración rural-urbana. Se requiere profundizar el plan de regularización de títulos de dominio,



- tanto por el Ministerio de Bienes nacionales o del propio INDAP, del cual hay una buena opinión pero sólo ha beneficiado a un pequeño número de campesinos.
- Apoyar a las escuelas agrícolas para la innovación de sus mallas curriculares, de forma que sean parte de un programa de educación continua y/o de acceso a niveles de educación superior para los jóvenes rurales.
- Fortalecer las capacidades de desarrollo rural con base territorial, estableciendo políticas de descentralización administrativa y financiera, que radique en los gobiernos regionales y locales los recursos y las decisiones para gestionar las Agencias de Desarrollo Regional, de manera de generar instrumentos destinados a crear empleo y mejorar los ingresos y la calidad de vida de los hombres y mujeres del campo.
- Modificar las actuales normas de libre acceso a la tierra y el agua, asegurando su manejo como bienes públicos indispensables para permitir la producción campesina y evitando su concentración o su destino a otros usos. Específicamente se requiere modificar el Código de Aguas.

### **3.3 Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores del sector silvoagropecuario**

Respecto del mercado del trabajo en el sector agropecuario, en el que participan los asalariados, se observa la ausencia de una legislación laboral que proteja los derechos del trabajador, predominando una escasa formalización de los empleos o dicho en otros términos, se ha impuesto la precarización que culmina con salarios que quedan por debajo de los aumentos de su productividad. Lo anterior implica que deben impulsarse profundos ajustes en las modalidades de contratación y de representación para la negociación que redunden en un mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores agro-industriales, forestales y del campo. En el mercado del trabajo forestal si bien hay una mayor formalización, la existencia de un gran número de contratistas no permite a los trabajadores que participen en negociaciones colectivas por tener una muy baja tasa de sindicalización.

Con respecto a los trabajadores y trabajadoras asalariados(as), temporeros(as) o permanentes, dependientes de contratistas y sean nacionales o extranjeros, se requiere:

- Desarrollar políticas públicas y disposiciones legales que aseguren su reconocimiento como sujetos de derechos plenos en materia de salarios justos, a través de la negociación de tarifados regionales y nacionales aplicables a trabajadores nacionales y extranjeros; trabajo decente, seguro con salario negociado y organización en sindicatos comunales y regionales; vivienda, salud, capacitación, educación y previsión social dignas mediante el apoyo a los fondos de pensiones de los trabajadores por parte del Estado; y reconocimiento legal y de los derechos laborales plenos a los trabajadores y trabajadoras temporales y forestales, a través de un cuerpo legal-laboral específico para estos trabajadores (Estatuto del Trabajador Temporero y Forestal, que defienda la fuente laboral y no precarice mediante la flexibilización el trabajo temporal asalariado).
- Fortalecer la Inspección del Trabajo. Fiscalizar a los contratistas. Mejorar la información. Fiscalizar el pago del salario mínimo. Hacer seguimiento de grupos de trabajadores en distintas regiones y subsectores del país, a efecto de conocer las condiciones de contratación y de trabajo.



- Promover el acceso al Fondo Nacional de Formación y Capacitación de Dirigentes Campesinos y Productores Rurales señalado en el punto 3.2 anterior. Capacitación de los trabajadores y trabajadoras forestales y temporeros (as) tanto en competencias laborales como en aspectos sociales y de derechos cívicos. Reconocimiento formal de las competencias laborales como sustento de mejoramiento de los salarios.
- Reconocer la especificidad del trabajo de la mujer. Es fundamental tener en cuenta el mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres asalariadas, en particular las temporeras que trabajan con sus hijos. Es necesario una mayor fiscalización respecto al cumplimiento de las leyes laborales que resguardan las condiciones de trabajo (sanitarios, protección a pesticidas) y protección a los hijos (alternativas a las salas cunas), capacidad de asociarse y negociación colectiva.
- Reformular las escuelas agrícolas, que hoy preparan trabajadores para las empresas agroalimentarias o silvícolas, hacia la generación de jóvenes productores campesinos. Formar campesinos profesionales es una labor de voluntad política que genera disminución de migración rural-urbana y fijan actividades económicas al territorio.

### 3.4 Modificación de los instrumentos de fomento. El foco en la pequeña agricultura

Las políticas públicas para el agro en las últimas décadas han estado centradas principalmente en instrumentos de fomento productivo orientados a aumentar la competitividad del sector para su inserción en los mercados mundiales.

De acuerdo con la estrategia de desarrollo territorial propuesto, se requiere una descentralización en la aplicación y diseño de los instrumentos de fomento. Esto permitirá una adecuación de los instrumentos, una mejor oportunidad en su aplicación y se eliminará la atemporalidad de los beneficios y subsidios que caracteriza actualmente la acción del Estado chileno hacia los campesinos.

Entre los actuales instrumentos de fomento que deberán mutar destacan el DL 701 de fomento forestal, la Ley 18.450 de fomento al riego, el Programa de Recuperación de Suelos Degradados, el Fondo de Promoción a las Exportaciones, los proyectos FIA y programas CORFO. A éstos se agrega el estímulo directo que entrega INDAP a una parte de los pequeños productores. Los desafíos actuales y futuros hacen necesario revisar todos estos instrumentos y su institucionalidad para enfocarlos a la pequeña agricultura.

**El Programa para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD).** Este programa ha tenido un fuerte impacto productivo, reconocido principalmente por los agricultores medianos y grandes que han sido beneficiados. Las evaluaciones realizadas a este Programa muestran que se requieren modificaciones sustantivas que lo hagan más específico en términos de los tipos de suelo, de intervenciones y de agricultores que serán favorecidos. Es decir, debe apuntar a resolver las inequidades existentes entre los agricultores en el acceso a los subsidios y a focalizar las acciones en aquellos suelos que realmente presentan algún grado de deterioro y no para mejorar la productividad de suelos no degradados, adquiriendo un claro compromiso ambiental con el recurso suelo. Hay que cruzar las variables técnicas del programa con aquellas sociales y productivas, focalizándolo en los suelos de pequeñas propiedades.



**La Ley 18.450 de fomento al riego.** La aplicación de este instrumento ha generado una notable transformación en la superficie bajo riego y las tecnologías aplicadas. Pero los datos censales indican que el cambio en los métodos de riego ha sido más relevante que la ampliación de la superficie bajo riego, denotando un cambio tecnológico que debe ser incorporado adecuadamente en este instrumento de política, para que beneficie finalmente a los pequeños productores. Riego con tecnología es una combinación potente que puede apoyar la inserción de los pequeños productores en los mercados nacionales e internacionales.

**Tributación efectiva.** Para aportar a la Reforma Tributaria es necesario tomar seriamente la situación de la tributación en el agro, que actualmente permite el régimen de renta presunta y no necesariamente de acuerdo a los resultados reales de las empresas. En términos económicos, pagar menos impuestos que los que les correspondería pagar de acuerdo a las ganancias contables que sí pagan otros sectores productivos, implica una transferencia de ingresos que nuevamente tienen una apropiación privada y que no necesariamente favorece a los ciudadanos de menos recursos. Los grupos empresariales y sus representantes políticos en el Parlamento han mantenido este sistema más allá de cualquier análisis objetivo y cada vez que se tienen que renovar la avalúos fiscales de los predios agrícolas, sus voces y presiones hacen inviable siquiera que se actualicen estos valores.

**Fomento forestal.** Se hará necesario diseñar un nuevo instrumento de fomento forestal, que responda a las actuales necesidades del país en relación con el mejor uso de los recursos naturales, de manera tal que con la renovación de sus objetivos, la incorporación de nuevas temáticas, actores y aspectos territoriales, junto con la incorporación de mecanismos de resguardo social y de eficiencia del gasto público, se superen los síntomas de efectividad decreciente e ineficiencias que presenta el DL-701. Para ello, el fomento deberá enfocarse en la generación de servicios ambientales a través de la forestación, contribuyendo así a resolver los problemas causados por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, así como aportar a la producción de energía sustentable, y también contribuir con nuevas alternativas para el desarrollo productivo de los medianos y pequeños propietarios forestales de Chile, con la consiguiente generación de oportunidades de trabajo en el mundo rural.

### **3.5 Política forestal más allá de los instrumentos de fomento**

Se deberán desarrollar iniciativas conducentes a establecer un mercado para los servicios ambientales, junto con implementar una estructura administrativa, que permita a los propietarios, sobre la base de un manejo sustentable del recurso forestal, acceder a ingresos adicionales y complementarios a los que obtienen mediante la producción de bienes. La generación, cuantificación y comercialización de servicios ambientales es un desafío que, de ser adecuadamente resuelto, podría fortalecer la actividad productiva, crear nuevas fuentes de trabajo rural y mejorar la gestión ambiental del país. Al respecto resulta necesario:

- Promover la certificación forestal, la aplicación de mecanismos de desarrollo limpio y los acuerdos de responsabilidad social empresarial, principalmente dando apoyo a las PYMEF.



Esto permitiría continuar avanzando en la definición de criterios y estándares de certificación forestal que permitan su implementación por parte de los propietarios y empresarios que no han podido acceder al modelo de certificación actual. Las líneas de acción para lograr una certificación más amplia deberán promover la transferencia tecnológica, la simplificación de los procesos y el trabajo grupal para aumentar la factibilidad de implementación.

- Crear mecanismos de interlocución y articulación público-privado, que faciliten un trabajo conjunto orientado a aprovechar las oportunidades que existen para mejorar las relaciones entre las empresas forestales y las comunidades locales. Las empresas han manifestado su intención de asumir una mayor responsabilidad social en el desarrollo local, por lo que le corresponde al gobierno, en sus distintos niveles administrativos, apoyarlas en la realización de actividades concretas que satisfagan las necesidades comunales.

Empero, en el caso de los pequeños propietarios de terrenos forestales, no sólo se requiere que el Estado manifieste su voluntad de fomentar la forestación con ellos. Las sucesivas evaluaciones de la aplicación del DL 701 en estos productores han demostrado su insuficiencia. No se ha plantado masivamente y lo que se ha hecho, es de una muy mala calidad y no asegura un uso óptimo del sitio forestal. Se propone volver a desarrollar el instrumento usado en los años 50 y 60 de los convenios forestales de forestación, responsables de aportar la materia prima de los primeros 20 años de la actividad forestal moderna. Los convenios son un instrumento histórico y ampliamente aceptado y que tienen ventajas sobre otras alternativas como el arrendamiento de tierras o la securitización, que ha sido escasamente incorporada a las decisiones económicas de los campesinos chilenos.

Finalmente, urge rediseñar la ley de bosque nativo, quitando las barreras de entrada como el concurso, modificando las bajas bonificaciones por cada hectárea manejada o, simplemente haciéndola aplicable a los Productos Forestales No Madereros (PFNM) y otros servicios ambientales. Estas barreras de entrada no hacen más que segregar el acceso a la ley, discriminar negativamente por falta de recursos de pre-financiamiento, y asegurarse un ahorro fiscal no buscado por el no uso del instrumento. Con este instrumento de fomento nos encontramos frente a una enorme contradicción entre el espíritu de la ley, evidenciado en su progresista mensaje y el conservador resultado de su aprobación acelerada y poco reflexionada. Frente al enorme desafío de manejar las 6 millones de hectáreas de renovales nativos, o las 2,5 millones de hectáreas de bosques primarios, lo ocurrido hasta este momento no es más que una aplicación de pequeña escala. No tenemos un instrumento a la altura de nuestras necesidades y el enorme valor intrínseco de nuestros recursos forestales nativos. Los pequeños y medianos propietarios controlan una superficie significativa de renovales con un relativo buen acceso, por lo que el fomento productivo se podría orientar en forma natural a las PYME forestales. Esto podría generar una importante fuente laboral, especialmente apropiada para zonas rurales que tienen un nivel de sub-empleo permanente, contribuyendo con ello a corregir los desequilibrios en el acceso a las oportunidades que se dan en el sector. También se requiere implementar estrategias regionales que consideren el desarrollo del turismo asociado a la naturaleza como un mecanismo que permita generar y distribuir en la población local los ingresos necesarios para el manejo sustentable de los recursos naturales.



### **3.6 Sustentabilidad de la agricultura**

La agricultura es, en lo esencial, una actividad transformadora de los recursos naturales en alimentos y otros productos de consumo para los seres humanos, lo que genera impactos en los recursos suelos, agua y atmósfera. Entre ellos, la liberación de gases con efecto invernadero (GEI), cuyas consecuencias se viven a diario ya que se les atribuye efecto en la tendencia al cambio climático. Chile ha realizado compromisos de reducción que puede ampliar si incorpora políticas públicas orientadas en esa dirección. En esta última línea, los suelos de uso agrícola y forestal tienen un significativo potencial para expandir las cifras de mitigación de las emisiones de GEI. En la perspectiva de disminuir estas emisiones, se distinguen medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático que se pueden impulsar en el sector silvoagropecuario. Muchas de estas actividades están insertas en instrumentos de fomento por lo que cabe mantener los estímulos a la formación de bosques en suelos deforestados o en praderas de baja productividad, puesto que incrementa la provisión de servicios ambientales. Además, en esta línea deben fomentarse las prácticas de forestación, de mejoramiento de suelos, de riego, medidas contra el riesgo climático, control de plagas y otras.

En lo específico, se debe promover un sistema de incentivos para el desarrollo de servicios ambientales por parte de los pequeños productores, a fin de que desarrollen innovaciones productivas relacionadas con los recursos ambientales, tales como suelo, agua, aire, bosques, donde puedan crear fuentes de ingreso alternativos o complementarios, como turismo rural. Los escenarios futuros en el ámbito productivo agropecuario, marcados por los Acuerdos y Tratados Internacionales, muestran una clara tendencia a respetar las normativas ambientales vigentes en estos compromisos, por lo que nuestro país debe asumir claramente esta tendencia hacia una agricultura sustentable y sostenible.

Se requiere insistir sobre una verdadera nacionalización del agua o una expropiación por motivos de bien común superior. Esto debe traducirse en una declaración del agua como un bien de dominio público pero revolucionar su gestión asignándosela a comunidades de agua. En materia de agua, se requiere crear una nueva Institucionalidad que la gestione mediante las comunidades de agua a la vez que redefinir un plan de grandes y micro- obras hidráulicas.

Se debe enfrentar la realidad mapuche en particular e indígena en general, reconociendo la enorme deuda del Estado chileno con las etnias. Para ello se deben considerar cuatro dimensiones de acción: (i) fomentar los sistemas de certificación para que faciliten la recomposición de las relaciones de entorno; (ii) consolidar el Fondo de Tierras y Aguas de la ley indígena mediante el apoyo de programas de desarrollo productivo; (iii) desarrollar un pacto político-social-ambiental con las empresas forestales, la sociedad clasista rural y las empresas agroexportadoras, las que requieren elevar su nivel de competitividad y credibilidad en el mundo mapuche y; (iv) desarrollar modelos interculturales de gestión de recursos naturales.

### **3.7 Adecuación de la institucionalidad agraria**

La estructura institucional del Ministerio de Agricultura, en lo medular, se ha mantenido inalterada desde la Reforma Agraria. Sus instituciones han intentado readecuarse a los cambios y han asumido



nuevas funciones. Sin embargo, está pendiente un gran acuerdo nacional para dar lugar a una nueva institucionalidad que permita el desarrollo actual con nuevos temas y nuevos tipos de organización social. El acuerdo debe ser amplio y técnico, respetuoso de la legalidad interna y de los derechos de los funcionarios. Deben modificarse las leyes que definen los usuarios de los servicios de tal manera de dar respuesta a los nuevos desafíos.

Se requiere una fuerte política de humanización de la institucionalidad agraria. Los organismos agrarios del Estado son caja de resonancia de consultoras y empresas de asistencia técnica que no necesariamente poseen intereses concordantes con los campesinos, cuando no son francamente contrapuestos. Por ello, se debe comenzar por mejorar la Asistencia Técnica, Evaluación y control de los profesionales que trabajan directamente con los campesinos.

Gran parte de la inaplicabilidad de los instrumentos que existen al día de hoy en la agricultura chilena, es responsabilidad de los mecanismos que impone la DIPRES, que con su política de indicadores de corto plazo e imposición de concursos que ayudan a mejorar las rentabilidades burocráticas, simplemente impide el desarrollo de programas de largo plazo. Es por ello que, en lo que respecta a la agricultura chilena, será necesario desprejuiciarse y atreverse a desacralizar el poder de Hacienda, explicando en la Presidencia de la República que la inflexibilidad de ese organismo, nos llevará simplemente a no hacer nada y no podremos concretar un nuevo énfasis enfocándonos en el fomento de la pequeña agricultura.

La investigación y la innovación han privilegiado el desarrollo de especies y modificaciones de productos y de biotecnología que buscan hacer más competitiva la producción interna; la transferencia de tecnología no se enfocó en los pequeños productores sino que abarcó el más amplio espectro de tipos de propietarios; en las inversiones en infraestructura que tienen a la sociedad en su conjunto como beneficiario en tanto bien público, tuvieron también un sesgo hacia mejorar las condiciones de los puertos, los caminos y en general las comunicaciones que facilitan y reducen los costos para el comercio externo.

Los servicios de sanidad animal y vegetal cambiaron su misión de mejorar y mantener el patrimonio fito y zoonosanitario por el impulso hacia la apertura de mercados, lo que paralelamente significó el aumento de poder que desde los años ochenta en adelante han mostrado los exportadores de frutas, vinos e industriales de la carne (vacunos, cerdos o aves).

Se debe mejorar la gestión operativa de las instituciones, enfatizando en el análisis, seguimiento, control y evaluación de la aplicación y focalización de los presupuestos de las distintas instituciones, de la calidad, flexibilidad, especificidad local y regional de los instrumentos utilizados y de la coherencia y complementariedad de los mismos. El organismo rector de la agricultura debiera ejercer como autoridad política del sector público agropecuario, con capacidad de representación de la pluralidad de expresiones políticas y con énfasis en la coordinación de sus organismos desarrollando una visión estratégica sobre las materias de su competencia.



En lo específico y sin perjuicio de proponer otros ajustes institucionales, se debe avanzar en:

- Fortalecer a las instituciones del Estado responsables de apoyar el mejoramiento de la calidad de la producción nacional y la defensa del patrimonio fito y zoonosanitario, como son el SAG y la Agencia Nacional de Inocuidad de Alimentos y capacitar y apoyar con recursos públicos a la pequeña agricultura para alcanzar los niveles exigidos por la normativa internacional. Se debe poner énfasis en :
  - Una descentralización y reorganización funcional de INIA, INFOR, CIREN y FIA.
  - Énfasis en producción de bienes públicos.
  - Formación masiva de capital humano tecnológicamente calificado por rubro (asesores y productores).
  - Centros de investigación especializada en rubros de alta significación para la AFC (hortalizas, caprinos, ovinos, papas, aves, forestería, servicios ambientales, bosque nativo).
  - Soporte del Estado de matrices tecnológicas ligadas al fomento productivo.
  - Gestión activa del Estado de matrices tecnológicas territoriales.
  - Avanzar en programas de mecanización para la pequeña y mediana agricultura agrícola.
- Una re-ingeniería completa en materia forestal ya que la complejidad y universalidad de los problemas del sector forestal, es decir de aquellos actores forestales no privilegiados por nuestras políticas en los últimos 35 años, sugieren la necesidad de crear una nueva institucionalidad, que incluya una CONAF pública para el fomento forestal. Esto implica una verdadera democratización de los Parques Nacionales desarrollando el concepto de ecosistemas de la patria. Este concepto es justamente lo contrario de elitizar los beneficios de los Parques Nacionales, expandiendo los beneficios y los servicios ambientales de recreación científica hacia el pueblo, organizando visitas a los Parques, los que simplemente son desconocidos para los chilenos urbanos de zonas carenciadas. Para asegurar la conservación de la bio-diversidad se debe aprobar una ley de SNASP (Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas). Además debe existir una investigación forestal especializada al servicio del desarrollo y no de las grandes empresas. Los temas de investigación forestal del futuro dicen relación con la energía, los PFM, las especies forestales resistentes al cambio climático, sistemas agroforestales adaptados a la realidad campesina y la viabilidad forestal de las pequeñas plantaciones en mercados oligopólicos.
- El acuerdo de cambio de la ley de INDAP debe ser amplio y técnico, respetuoso de la legalidad interna y de los derechos de los funcionarios. Una nueva visión de fomento de la producción campesina hace indispensable adecuar y fortalecer al INDAP en su misión de “promotor del desarrollo campesino”, incrementando los recursos que se le asignan y ampliando su cobertura a toda la agricultura campesina, haciéndose cargo de la producción de bienes y servicios silvoagropecuarios, mediante el ajuste de la definición legal de sus usuarios ampliando el espectro a aquellos que están interesados en desarrollar explotaciones campesinas. Participación efectiva de las organizaciones campesinas, con respeto a sus intereses, cultura, conocimientos y opciones productivas. Asimismo, es preciso ajustar la estructura operativa del INDAP para asegurar una gestión más dinámica y oportuna en el otorgamiento de los créditos y demás apoyos. Una gestión de INDAP a través de las estructuras Municipales o en concordancia con ellas parece indispensable para adaptar los instrumentos horizontales que INDAP posee a la realidad local.





*Este documento es el resultado de un trabajo de varios meses, en el que se han desarrollado reuniones regionales y temáticas que culminan en un Encuentro Agrario Nacional en mayo de 2013, con la participación de un centenar de compañeras y compañeros militantes socialistas, independientes y de diversas procedencias políticas progresistas, representando a una gran proporción de las regiones del país, que validó, perfeccionó y agregó contenidos al presente texto.*



www.pschile.cl  
twitter @prensaps  
Paris 873, Santiago  
tel.: 2549 9900