

# 10

## LA RESOLUCION DEL CONFLICTO AGRICOLA

**U**NO de los factores paralizantes en la evolución política de Chile hacia la democracia radica en el conflicto agrario, que se desencadenó hace más de dos décadas y cuya resolución final aún se encuentra pendiente.

La crisis, latente y sumergida al menos desde los años cuarenta, afloró con fuerza durante la aplicación de la Reforma Agraria, a partir del gobierno de Frei. Nadie podría argumentar en contra de la necesidad que existía, en el Chile de 1965, de hacer profundas transformaciones en el sector agrícola. El

desempeño del área se había convertido en un factor de freno para el conjunto de la economía. Su tasa de crecimiento era insuficiente; se trabajaba con bajísimos niveles de productividad y existía un importante porcentaje de tierras sin cultivar. La estructura de tenencia era altamente concentrada y las desigualdades sociales entre los patrones-hacendados y los campesinos eran abismantes. Como lo han probado varios estudios, en el campo chileno se ubicaban preponderantemente los grupos de extrema pobreza que existían en Chile al momento de iniciarse el proceso de transformaciones.

La reforma tenía como objetivos modernizar la agricultura creando condiciones para aumentar su producción y productividad, así como mejorar significativamente las condiciones de vida del campesinado y del pequeño propietario agrícola. De allí que las acciones del Estado no se limitaran a expropiar tierras y a organizar a los campesinos para que la trabajaran adecuadamente. Se inició también, a través de INDAP, principalmente, un intenso programa de apoyo crediticio y de asistencia técnica a los pequeños productores agrícolas. Se introdujeron importantes cambios a la legislación, subiendo la fracción del salario que los campesinos dependientes debían percibir en dinero efectivo y, más importante, se dictó una ley de sindicalización campesina que permitió que, en el lapso de unos siete años, más de 280 mil trabajadores rurales formaran parte de una organización que protegía sus derechos e intereses.

El proceso de la Reforma Agraria fue, desde el comienzo, altamente conflictivo. Eso era, en cierto modo, inevitable. Expropiar tierras a un sector de la población que las consideraba parte integral —y a veces por generaciones— de su forma de vida no podía sino provocar reacciones intensas y hasta violentas entre quienes se sentían arbitrariamente víctimas de la enajenación.

El resentimiento de los agricultores fue en aumento en la medida en que en el curso del proceso se cometían inevitablemente errores o abusos de poder, que servían para alimentar un sentido de rebelión por parte de los expropiados o de los que se sentían potencialmente amenazados de expropiación.

El conflicto se exacerbó muy rápidamente durante el gobierno de la UP. Este no sólo rebajó a 40 hectáreas el límite de lo expropiable. También se demostró incapaz de frenar los desbordes de sus grupos espontaneístas más radicalizados.

El comportamiento amenazante de estos grupos —que se traducían en tomas masivas de fundos— comenzó a atemorizar no sólo a los agricultores, sino también a los empresarios situados en otras actividades. Inicialmente, al menos, los otros sectores empresariales no habían solidarizado con los terratenientes susceptibles de expropiación. No hay, por ejemplo, ninguna declaración de SOFOFA que haya objetado en principio la ley de Reforma Agraria.

La situación era distinta hacia 1972. Para entonces, la acción desbordada en el campo se convertía en notificación expropiatoria para todos los productores. Al menos así lo percibían éstos. La amenaza se hacía tangible por la extensión del fenómeno de las tomas, el que comenzó a incluir las fábricas e incluso viviendas particulares en construcción.

Es conveniente recordar estos hechos porque de otro modo no es posible entender la revancha que —después del golpe de 1973— muchos agricultores se tomaron contra campesinos y funcionarios estatales por igual. Sin ese trasfondo histórico tampoco se podría entender la fuerte reacción que —aún catorce años después— despierta en los empresarios chilenos el recuerdo de la Reforma Agraria.

Pero ese estado de ánimo no quedó sólo allí. El control del poder del Estado, a través de los militares, permitió finalmente a los agricultores revertir drásticamente la situación. Primero se cambió la legislación: gradualmente se fueron tomando medidas que terminaron con la negociación colectiva y las huelgas (1973) y con el financiamiento de las federaciones sindicales agrícolas (1976). También se aumentaron las causales de despido (1977), se eliminaron los pagos extraordinarios por trabajo de domingos y festivos (1978) y, finalmente, se reestructuraron los sindicatos de acuerdo a las pautas del Plan Laboral y se suprimieron los Tribunales de Trabajo.

Para los campesinos el Plan Laboral significó que sólo podrían negociar colectivamente los sindicatos por empresa (fundo). La constitución de este tipo de sindicatos debe superar restricciones de tal naturaleza que, por ejemplo, en 1984, sólo 57 sindicatos agrícolas en todo el país estaban en condiciones de utilizar el mecanismo de la negociación.

La desarticulación de la organización sindical en el campo —reforzada por la complicidad, explícita o implícita, entre agricultores y funcionarios del Estado— dejó a los campesinos en una situación de total vulnerabilidad frente al ánimo revanchista de numerosos agricultores.

Quien recorra los campos hoy día y converse con campesinos tendrá la oportunidad de escuchar numerosas historias de abusos patronales: de despidos injustificados, de expulsiones de los predios, con pérdida de casa y huerto; de salarios menores al mínimo y de incumplimiento de las leyes sociales; de discriminación en los contratos contra quienes tuvieron alguna participación política o como dirigentes sindicales y de asentamientos, etc. En el campo, pues, ha habido revancha y abusos.

Ha habido también devolución de tierras a los agricultores. Inicialmente ello representó alrededor de un tercio del total expropiado, pero el porcentaje ha ido creciendo a la sombra de un mercado libre de tierras que muchos agricultores han usado para ir ampliando la propiedad recuperada originalmente.

Con lo dicho hasta aquí, debiera quedar claro cuán potencialmente conflictiva, y hasta explosiva, puede ser la cuestión agraria en el Chile del futuro. Si este problema no se aborda racionalmente puede convertir en lenguaje vacío los intentos de reconstruir la convivencia en el país.

## LOS CAMBIOS RECIENTES EN LA AGRICULTURA

¿Cuáles podrían ser las bases que permitirían construir un consenso en torno a la cuestión agraria? Antes de avanzar

una proposición es preciso entender los enormes cambios que se han registrado en la agricultura durante los trece años de gobierno autoritario.

En primer lugar, habría que destacar las repercusiones que el modelo económico de apertura y libre mercado tuvo sobre la actividad agrícola. En general, su impacto fue devastador para el conjunto del sector, como lo demuestran las cifras que indican un estancamiento de la producción entre 1974 y 1982. La excepción a ese desastre la constituyó la agricultura de exportación del Valle Central. Allí se dio el fenómeno de un proceso de modernización con reorientación productiva hacia la exportación, alimentado desde unos 1.500 predios agrícolas de tamaño medio. El rubro principal, la exportación de frutas, ha generado un alto nivel de ingresos para esos agricultores, cuyo radio de acción se ha ubicado principalmente en las V y VI regiones del país.

El resto del sector agrícola vivió —casi uniformemente— en crisis, debido a la naturaleza del modelo económico. Como es bien conocido, la agricultura recibió el mismo tratamiento que el modelo proponía para los otros sectores: apertura indiscriminada al exterior hasta llegar a aranceles del 10%; precios libres dictados según la cotización internacional; liberalización de las tasas de interés y privatización del crédito, al que se accedía pagando las mismas altas tasas que el mercado de capitales imponía a los otros sectores económicos; retiro del Estado de las actividades de apoyo a los pequeños productores y de fomento del desarrollo agrícola en general. A todo esto se sumó, a mediados de 1979, la fijación del tipo de cambio nominal en 39 pesos por dólar.

Estas políticas se aplicaron en medio de una sostenida recesión interna y en un período de extrema inestabilidad en los precios internacionales de los principales productos agrícolas. Todo ello resultó en un subaprovechamiento de la tierra disponible. En 1982 se encontraban sin utilizar más de 300 mil hectáreas, lo que representaba una reducción de un 12% respecto de la superficie cultivada en 1974. Por otra parte, la variabilidad anual en el área sembrada, y consecuentemente

en la producción de los cultivos tradicionales y de la actividad pecuaria, se duplicaba en el período 1974-82 respecto del quinquenio 1965-70. No es de extrañar, entonces, que el crecimiento de la producción agrícola se haya resentido, al punto de que su tasa de expansión entre 1974 y 1982 apenas iguala a la tasa histórica entre 1930 y 1970 y es menor que la mitad de la alcanzada en el quinquenio 1965-70.

El mediocre resultado productivo logrado hasta 1982 explica el fuerte endeudamiento de los agricultores. La deuda del sector supera los mil millones de dólares.

El sobreendeudamiento de los agricultores hacía que el servicio de la deuda, según resultados de un estudio de Cox con datos de 1982, cuadruplicara la tasa de rentabilidad de los activos. Esta crítica situación financiera condujo a la quiebra a numerosos agricultores que se vieron obligados a entregar sus predios a los bancos, dando verosimilitud a la expresión de sus dirigentes en el sentido de que estaban siendo sometidos a una tercera Reforma Agraria —la del modelo de Chicago—; sólo que ésta era ejecutada por bancos privados y sin límites de superficie inexpropiable.

La situación descrita hasta ahora comienza a revertirse desde 1984. A partir de entonces el sector está respondiendo positivamente a cambios significativos en la política agrícola y, en particular, frente a la fijación de bandas de precios para los principales cultivos tradicionales (trigo, maíz, oleaginosas); frente al establecimiento de poderes compradores para la remolacha (estatal) y para los cereales (privado); y frente a un ajuste de los aranceles, alzados primero hasta un 35%, rebajados luego hasta 20%, pero con la salvaguarda de sobretasas que se aplican a productos que, como la leche, se consideran subsidiados en sus países de origen.

Después de estos cambios en la política agrícola la producción se recupera y crece a tasas del orden de 7%, en 1984, y de 5,6%, en 1985, como consecuencia de mejoras sustanciales en el precio percibido por los agricultores en algunos productos claves. Entre 1981 y 1984 el precio real del trigo y de la leche sube más de 30%, el de la remolacha más de 50%.

Los cambios en el agro han tenido efectos diferenciados. Por una parte, aumentó la brecha entre los agricultores prósperos (los exportadores) y los agricultores... pobres y sobreendeudados, orientados preferentemente a abastecer el mercado interno.

Pero más importante aún es el cambio producido entre los pequeños propietarios agrícolas. Como consecuencia de la asignación de la tierra expropiada durante los gobiernos de Frei y de Allende, así como de la subdivisión que siguió a la creación de un mercado libre de tierras después de 1973, surgió un numeroso sector de parceleros que llegan a casi 300 mil propietarios. La cifra representa aproximadamente la mitad del total de personas que trabajan en el sector agrícola.

Los pequeños propietarios poseen unos nueve millones de hectáreas, equivalentes a alrededor de un 30% de la superficie agropecuaria total del país. Entre ellos hay también una marcada heterogeneidad. La mitad (unos 150 mil) son minifundistas, propietarios de menos de 0,8 hectáreas de riego básico. Las condiciones de subsistencia de este sector son, obviamente, inferiores a las de los parceleros.

Los parceleros poseen buenas tierras: un 30% del total es arable y casi un 10% es de riego. Su aporte a la alimentación de la población chilena es significativo. Suministran más de la mitad de la producción de hortalizas, remolacha y arroz; y más del 70% de la de porotos, papas y arvejas. Se trata, por lo tanto, de un sector de productores que tienen gran importancia dentro de una estrategia que aspire a lograr la seguridad alimentaria para el país. Bien explotadas, esas 9 millones de hectáreas debieran contribuir decisivamente al autoabastecimiento alimenticio en rubros básicos. Permitirían también asegurar niveles de vida e ingreso adecuados a esta emergente clase media rural.

¿Qué ha ocurrido con estos pequeños productores como consecuencia del modelo económico de Chicago? Alrededor de un tercio de ellos ha logrado sobrevivir, modernizarse y elevar la productividad. Son aquellos que se dedican a la horticultura y los frutales; los que se ubican cerca de las ciudades

importantes y que poseían experiencia previa en tareas de organización, ya sea en los asentamientos, en cargos sindicales o como mayordomos en predios privados.

Por otra parte, alrededor de la mitad de los parceleros ha debido replegarse a una agricultura de subsistencia, cultivando sólo lo mínimo para alimentar a la familia. Su situación es producto de la escasez de mano de obra emparentada y de su falta de acceso al crédito, a los fertilizantes o pesticidas y a la asistencia técnica.

¿Por qué ocurre esto? La política hacia el sector se ha caracterizado por el retiro casi total del Estado como agente del desarrollo agrícola y campesino: los contados programas de apoyo y asistencia técnica con respaldo gubernamental alcanzan, según estudios existentes, a no más de un ocho por ciento de los campesinos propietarios.

Otro dato básico del diagnóstico se refiere al deterioro en las condiciones de vida del asalariado agrícola. Entre 1981 y 1984 el salario mínimo para el sector cayó en 30% en términos reales.

Por otra parte, los trabajadores permanentes del agro, que eran alrededor de unos 200 mil en 1965, hoy no llegan a los 150 mil. El remanente vive en villorrios agrícolas, trabajando unos cinco meses al año. En las familias que viven en estas precarias condiciones se concentra un problema social de primera magnitud y un potencial de inestabilidad y de fuertes conflictos en la vida rural del futuro.

Por último, entre los cambios más notorios en los últimos años destacan las transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra, que son consecuencia de la Reforma Agraria y de los cambios observados durante el gobierno de Pinochet.

Uno de los hechos más significativos ha sido la subdivisión de la propiedad agrícola. Si en 1955 había 151 mil predios agrícolas en Chile, esta cifra se elevó a 320 mil en 1980. La propiedad de tipo familiar, excluyendo el minifundio, más que se duplicó: de 60 mil a 152 mil entre esos mismos años. El número de minifundios se triplicó en el período. También aumentó, aunque



sólo en un 30%, el número de predios multifamiliares, donde la Reforma Agraria concentró las expropiaciones.

Respecto del latifundio —predios de más de 80 hectáreas de riego básico—, las informaciones hasta 1978 mostraban que su importancia relativa había disminuido significativamente. De representar un 55% del total de hectáreas de riego básico en 1965, no llegaba al 3% en 1978. Datos más recientes, provenientes de roles tributarios, señalan sin embargo una tendencia a la reconstitución de predios de gran tamaño: a fines de 1980 los predios de más de 80 hectáreas de riego básico representaban cerca de 20% del total de la superficie agrícola. Las cifras son indicativas de un doble proceso. Por un lado, un aumento del tamaño de los predios debido a la expansión de la explotación forestal y al aprovechamiento de las oportunidades de compra que da a los agricultores exitosos la existencia de un mercado libre de tierras. En el otro lado, ello refleja la precaria situación de miles de pequeños productores campesinos. Hacia 1984 este sector había vendido el 40% de la tierra asignada por la Reforma Agraria y el proceso parece haber seguido su marcha.

## LA POLITICA ECONOMICA HACIA LA AGRICULTURA

¿Qué política económica haría posible desarrollar más dinámica y equitativamente la agricultura chilena, contribuyendo además a superar la exclusión recíproca y el antagonismo hoy existente entre los varios sectores que conforman la población agraria?

A nuestro juicio, una política consensual hacia el sector podrá contener los siguientes elementos:

— Primero, mantener el estímulo hacia la agricultura de exportación, con un tipo de cambio alto y con apoyo estatal en las esferas de la asistencia técnica, comercialización, control de calidad, apertura de nuevos mercados externos y acceso al crédito a costos razonables. Debería integrarse a este esfuerzo a los pequeños productores en rubros de exportación (frutas,

leguminosas), estimulando la formación de cooperativas y organizando poderes de compra públicos o cooperativos.

— Segundo, delinear una política económica que permita el pleno aprovechamiento del potencial productivo del país en los cultivos tradicionales y en la ganadería. Para ello es necesario mantener bandas de precios, poderes compradores o sobretasas arancelarias, con el objeto de estabilizar las condiciones de producción en estos rubros. Como la rentabilidad en los cultivos tradicionales depende también de un tipo de cambio alto y de costos financieros razonables, la política económica debería orientarse en ese sentido. Cabe hacer notar que las experiencias exitosas de desarrollo agrícola contemporáneo, incluyendo las de Japón y Corea, pasan por una protección relativamente alta a la agricultura, así como por un énfasis en la innovación tecnológica. El rendimiento del país en trigo es todavía un 50% inferior al de los países desarrollados, y en leche, un 66%. Hay, por tanto, un amplio campo para las innovaciones que hoy están a la mano con los notables avances en la biogenética.

— Tercero, la innovación tecnológica debiera ser un componente central de una política agraria a futuro. Ella debería estar destinada a varios objetivos simultáneos: (a) a hacer posible, mediante innovaciones tecnológicas, el total aprovechamiento de las tierras arables del país y (b) a elevar la productividad —especialmente en los cultivos tradicionales— hasta alcanzar un nivel de competitividad internacional a través de la reducción de costos y de la adaptación de tecnologías, y de la aplicación de avances biogenéticos apropiados a la explotación en pequeña escala y en suelos de menor calidad. Este último es un factor fundamental para ir reduciendo las brechas de productividad e ingreso hoy existentes entre ambos sectores.

Las innovaciones en la agricultura son el resultado de dos procesos: uno de investigación científica y otro de difusión de los avances tecnológicos hacia los agricultores por la vía de programas de extensión en los que coparticipan los investigadores agrícolas, los agricultores y los funcionarios del sector público que tienen responsabilidad en la política crediticia o de asistencia técnica.

Como lo muestra la experiencia de los Grupos de Transferencia Tecnológica (GIT), hay aquí un campo natural de concertación. Se trata de una acción que se genera por iniciativa estatal. Pero ella se aplica, se adapta y se modifica por decisión de las agencias estatales en conjunto con quienes conciben en un laboratorio la innovación y quienes están destinados a ser, en último término, sus beneficiarios.

Estos programas no se han aplicado —con igual énfasis, atención y recursos— en la política actual a los productores campesinos. Sin embargo, es allí donde está el mayor potencial de aumentos de productividad, debido a la subutilización de la tierra y el total desconocimiento por parte de éstos de las posibilidades de mejora en las técnicas de cultivo hoy existentes.

## DESARROLLO CAMPESINO

Esto nos lleva a una cuarta área de atención preferente en una política económica para la agricultura. Alude a que la acción del Estado debe estimular el desarrollo campesino. Esta es una dimensión totalmente ausente de la política actual.

Hacer desarrollo campesino significa, en primer lugar, cerrar la brecha de productividad que separa a productores grandes y pequeños. Como se ha dicho anteriormente, ello supone aumentar las posibilidades de acceso del pequeño productor al crédito de costo razonable, a la capacitación y asistencia técnica y a los circuitos de almacenaje y de comercialización a precios rentables.

Los incrementos de productividad en la agricultura campesina son un requisito necesario para elevar las condiciones de vida de estas 300 mil familias. También lo son para que el país pueda beneficiarse del aumento en la producción de alimentos que resultaría de la plena modernización de los pequeños predios agrícolas en Chile.

Por otro lado, está la situación de los campesinos asalariados. Los agricultores tienen que aprender a aceptar el hecho de que los derechos de este sector deben ser plenamente respetados,

incluyendo por cierto un derecho efectivo, cautelado por el Estado, a sindicalizarse y a defender —sin temor a represalia o al abuso patronal— condiciones de vida dignas para sí y la familia.

Adicionalmente, el problema de la pobreza rural merece una atención especial. El punto puede abordarse a través de políticas de empleo y de expansión de los servicios sociales hacia los villorrios agrícolas, hasta alcanzar a todos los campesinos sin tierra.

Se ha sugerido también —y es una idea que merece atención relevante— el establecimiento de un sistema de ahorro y crédito campesino, respaldado y subsidiado por el Estado, que haga posible el acceso a la tierra de los campesinos de la Reforma Agraria desplazados de ella. Propiedades agrícolas en manos del Estado o del sistema financiero podrían ser licitadas, procurando su adquisición por los campesinos a través de dicho sistema de ahorro y crédito (o banco de tierras).

Sin las características básicas ya mencionadas no es posible pensar en una solución estable —y concordante con un desarrollo democrático— de la conflictiva cuestión agraria.

## BUSCAR UN ACUERDO CONSENSUAL RESPECTO DEL AGRO

Hay muchos otros aspectos que por razones de espacio no podemos tocar aquí. Pero vale enfatizar la cuestión crucial. El campo chileno ha sido una arena de confrontación aguda durante los últimos 20 años. Los conflictos potenciales no han desaparecido. Ellos pueden dificultar gravemente la transición a la democracia.

¿Qué hacer entonces? ¿confeccionar de nuevo el inventario de las “cuentas pendientes” y esgrimir a futuro la espada de Damocles de las expropiaciones generalizadas? ¿o aceptar el hecho de que hay que buscar un acuerdo, que permita simultáneamente (1) recuperar los derechos laborales de los asalariados agrícolas, (2) recurrir a la justicia en los casos de apropiación indebida de las tierras campesinas, (3) fortalecer mediante la acción del Estado la economía campesina, incluyendo los

medios financieros para facilitar el acceso a la compra de tierra, y (4) estabilizar, al mismo tiempo, la tenencia de la tierra, dando así un horizonte de tranquilidad para que los agricultores emprendan el esfuerzo productivo y la innovación tecnológica que el país necesita? Creemos que este último es el camino apropiado.

Pensamos que esas deberían ser las bases de un acuerdo concreto en el agro, llamado a incluir al máximo de fuerzas políticas. Un acuerdo que dijera con claridad: "Reforma Agraria, en el sentido tradicional de expropiaciones generalizadas, no se va a hacer. Pero desarrollo y sindicalización campesina sí; así como habrá apoyo del Estado a la agricultura y políticas estables hacia el sector". La meta de la acción pública hacia el agro debería consistir en procurar condiciones de vida adecuadas para los que escojan el campo como una forma de vida.

Es probable que un acuerdo de este tipo no incluya las aspiraciones máximas de cada sector. Pero su virtud reside en que crea condiciones para una coexistencia pacífica en el campo, con un mejoramiento gradual en las condiciones de vida del campesinado. Tal vez ésta sea una meta suficiente, dada la enorme envergadura de las tareas de reconstrucción democrática del país.