



Reforma Agraria:

Historia
y

Perspectivas



Reforma Agraria: Historia y Perspectivas



Reforma Agraria: Historia y Perspectivas

Solon Barraclough
Director Internacional de ICIRA

Al iniciar el Presidente Allende el gobierno de Unidad Popular con un mandato que dura seis años, las tensiones en el ambiente rural de Chile son bastante intensas. En el mes de abril pasado, Hernán Mery, joven agrónomo que dirigía la Reforma Agraria en la zona de Linares, fue herido de muerte por un grupo de terratenientes y campesinos. El hecho ocurrió cuando avanzaba —acompañado por un notario público y unos doscientos carabineros— para tomar posesión legal del fundo La Piedad, de Gabriel Benavente. Grupos de terratenientes armados han amenazado a otros funcionarios de la Reforma Agraria, diciendo que, si es necesario, defenderán sus propiedades por la fuerza.

Por otra parte, las federaciones de trabajadores agrícolas piden mejoras en sus salarios, así como la rápida aceleración de las expropiaciones. Muchos miles de trabajadores agrícolas no organizados, pequeños agricultores y campesinos desocupados, esperan que el nuevo gobierno adopte medidas inmediatas que mejoren su condición. Los partidos que forman el gobierno de la Unidad Popular prometieron, durante la campaña electoral, una profunda Reforma Agraria que significase la expropiación de todos los latifundios y la entrega del suelo en beneficio de los campesinos. La Unidad Popular prometió también que proporcionaría la asistencia técnica y los créditos necesarios que permitieran la transformación completa de los sistemas de comercialización y de procesamiento existentes.

Antecedentes del problema

Frei fue elegido en 1964 con sólida mayoría de votos populares. La Democracia Cristiana prometió la Revolución en Libertad, con una reforma agraria que entregaría tierra a 100.000 de las aproximadamente 300.000 familias de campesinos (trabajadores agrícolas que no poseían tierra y pequeños propietarios-minifundistas). El prin-

cial oponente de Frei, en aquella elección, fue Salvador Allende quien, apoyado por los Partidos Socialista y Comunista, obtuvo el 38% de los votos populares. Allende prometía una Reforma Agraria más drástica aún que la de Frei. El momento parecía, pues, propicio para iniciar cambios profundos en la estructura rural.

La agricultura chilena venía retrasándose desde la década del 20, cuando el mercado del nitrato de Chile o salitre natural se hundió, mientras el mundo empezaba a experimentar la gran depresión. El aumento de la población venía sobrepasando al de la producción de alimentos desde 1945. Las importaciones de productos agrícolas se habían duplicado, a pesar de existir tierras abundantes y condiciones climáticas favorables. En 1964, solamente una cuarta parte de la fuerza de trabajo de Chile se hallaba ocupada en la agricultura, lo que representa una de las proporciones más bajas en toda América Latina.

El ingreso agrícola per cápita representaba, sin embargo, menos de la mitad del promedio nacional. El 70% de los campesinos tenía ingresos promedios inferiores a 100 dólares anuales por persona, incluyendo también el valor de los alimentos producidos en el huerto de su casa. (Este ingreso era, sin embargo, más del doble del que obtienen la mayoría de los campesinos en las tierras altas del Perú, Bolivia y Ecuador, en el noreste de Brasil y en la mayoría de los países del Caribe y de América Central). La desocupación prevalecía en los campos chilenos, estimándose que no tenía empleo productivo un tercio de la mano de obra campesina. Este millón y cuarto de población campesina más pobre, consumía muy pocos productos industriales. Sus dietas eran deficientes, sus casas miserables y la mortalidad infantil elevada. Aunque el analfabetismo en las zonas rurales era oficialmente de sólo el 18%, estudios especiales han demostrado que aproximadamente la mitad de los trabajadores agrícolas adultos y de los minifundistas de Chile Central, no sabían leer ni escribir.

Más de las tres cuartas partes de la tierra cultivable permanecían en forma de grandes haciendas o latifundios, que empleaban más de 12 trabajadores, inquilinos o medieros. Muchos de los trabajadores permanentes recibían la mayor parte de su salario en especies y, principalmente, en el derecho a usar un pequeño terreno. Estos inquilinos podían ser despedidos a voluntad, dependiendo de los propietarios o patronos en cuanto a crédito, a la comercialización de sus productos y a las posibilidades de trabajo. Los sindicatos estaban casi totalmente prohibidos y la participación política campesina era mínima. El uso de la tierra en los latifundios tendía a ser extensivo y no intensivo. A pesar de su gran extensión, los latifundios empleaban solamente el 40% de la fuerza de trabajo campesina y contribuían sólo con el 60% de la producción agraria. Los pequeños propietarios o "minifundis-

tas", que sumaban una cuarta parte de la población agrícola, se hallaban concentrados en el 2% de la tierra arable.

La creciente población urbana forzó a los sucesivos gobiernos —tanto radicales como conservadores— a mantener bajos los precios de los alimentos y a favorecer las inversiones urbanas. Algunos terratenientes habían estado modernizando la explotación de sus predios y habían ido reemplazando por máquinas la mano de obra, causa potencial de molestias. Otros descuidaban sus fundos, concentrándose en actividades urbanas. Muchos comerciantes e industriales enriquecidos por esos años, adquirieron predios agrícolas no para trabajarlos, sino como defensa contra la persistente inflación y como medio de penetrar en la aristocracia terrateniente. Algunas haciendas fueron subdivididas entre los herederos, los pequeños productores o los medieros e inquilinos. Pero aumentaba el proletariado de jornaleros campesinos sin derecho a tierra. Entre 1955 y 1965, el número de inquilinos o trabajadores fijos y con vivienda disminuyó a la mitad, aumentando en cambio la superficie dada en medias y subiendo verticilmente el número de pequeños propietarios y de trabajadores sin tierra.

Una ley de Reforma Agraria promulgada por la administración Alessandri en 1962, en respuesta a la Alianza para el Progreso, hizo muy poco para cambiar la estructura agraria de Chile. Desde 1928 —fecha en que se efectuó el primer reordenamiento de la legislación de colonización agraria— hasta 1964, sólo unos 5.000 beneficiados habían recibido tierra¹.

La Reforma de la Democracia Cristiana

En 1965, el nuevo gobierno de la Democracia Cristiana anunció sus objetivos de Reforma Agraria: 1) conceder tierra a miles de campesinos; 2) aumentar la producción agrícola; 3) elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos; 4) obtener la participación activa del campesinado en la sociedad nacional. Apenas instalados en el poder los demócratacristianos, un comité de técnicos, encabezados por el Ministro de Agricultura, Hugo Trivelli, empezó a delinear una nueva legislación agraria. Pero transcurrieron casi tres años antes de que la nueva ley de Reforma Agraria, y las necesarias enmiendas constitucionales, fuesen aprobadas por el Congreso.

Esta ley permitía la expropiación no sólo de los predios mal trabajados, sino también de los de sociedades anónimas, así como también de las propiedades de particulares con extensión superior a las 80 hectáreas llamadas "básicas" (superficie equivalente en valor productivo a 80 hectáreas de buena tierra regada cerca de Santiago). La compensación se estableció al precio del avalúo para impuestos.

¹ Para una discusión total de estos antecedentes, ver CIDA, Chile: Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola. Santiago, Chile, 1966.

En la mayoría de los casos, el pago debía hacerse con el 10% al contado y el resto en bonos a 25 años plazo².

El gobierno adoptó también una nueva legislación laboral, favoreciendo la sindicalización campesina y declarando que haría obligatorio el salario campesino mínimo³. El Presidente Frei dijo que se permitiría subir sustancialmente los precios agrícolas, y que los créditos y servicios serían reorientados con el fin de apoyar la Reforma. Un joven economista agrario muy influyente en la formulación del programa agrario del partido, Jacques Chonchol, fue colocado a la cabeza del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). (Chonchol había estado en Cuba por un corto período, como experto de la FAO, y era considerado demasiado controvertido para hacerse cargo de la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y de las expropiaciones). El INDAP anunció inmediatamente planes destinados a promover la sindicalización y las cooperativas de trabajadores agrícolas y de los pequeños propietarios.

Expropiación de tierras

Hasta septiembre de 1970, CORA, bajo el gobierno de Frei, había expropiado 1.364 fundos, con un total aproximado de 3.433.774 hectáreas, 282.374 de las cuales eran de riego⁴. Esto representa más o menos el 18% de la tierra agrícola del país, y aproximadamente el 12% de las tierras agrícolas regadas, CORA calcula que unos 25.000 beneficiados se habrían establecido con derecho a tierra en estas superficies expropiadas, lo que representaría la cuarta parte de los 100.000 fijados como meta inicial.

Durante un período de transición que dura de tres a cinco años, los fundos expropiados son administrados conjuntamente por CORA y un comité elegido por los beneficiarios. Después de este período, ellos deciden si la tierra debe asignárseles legalmente en parcelas individuales, en forma cooperativa o en forma mixta. Hasta ahora sólo unos pocos asentamientos han cumplido su período de transición. Hay que considerar también que la CORA ha desalentado la subdivisión en propiedades pequeñas, y la mayor parte de estas tierras ha sido asignada total o parcialmente a cooperativas.

La producción ha mejorado en la mayoría de los asentamientos, pero los costos han sido altos. Se han necesitado egresos en efectivo equivalentes a una cantidad que fluctúa entre seis y diez mil dólares por familia para cubrir las inversiones en tierra, mejoras, capital de trabajo, administración y financiamiento de los costos anuales

² Para la explicación completa de la ley, ver: ICIRA. *Exposición Metodológica y Coordinada de la Ley de Reforma Agraria de Chile*. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1966.

³ Para una historia del movimiento sindical campesino chileno hasta 1966, ver Alfonso, Gómez, Klein y Ramírez: *Movimiento Campesino Chileno*. 2 vols., Santiago, Chile, ICIRA, 1970.

⁴ Más de una tercera parte de las expropiaciones fueron técnicamente realizadas bajo la ley antigua de Alessandri mientras se preparaba la nueva legislación.

de operación. Muchos de estos egresos se han hecho sobre la base de créditos a corto plazo, pagaderos en parte dentro del mismo año. (Sin embargo, cerca del 40% de estos créditos a corto plazo se han perdido para CORA principalmente debido a la inflación). Gran parte de las inversiones a largo plazo se recuperarán eventualmente. De ninguna manera puede atribuirse a la Reforma Agraria la totalidad de estos egresos, pues representan sólo una reorientación hacia los beneficiarios de la misma, de inversiones necesarias al desarrollo agrícola de Chile.

Sin embargo, estos costos han significado un grave problema financiero para la CORA. Por una parte, el presupuesto fue limitado y las instituciones bancarias han preferido continuar con sus métodos tradicionales de préstamos. Por otra parte, ayudaron muy poco a mejorar esta situación las confusiones burocráticas y las huelgas en las oficinas de las instituciones encargadas de la Reforma, así como algunas inversiones consideradas inadecuadas y la falta de experiencia administrativa en algunos asentamientos. Además, la CORA fracasó en el establecimiento de un sistema racional y sencillo de contabilidad en los asentamientos y no preparó convenientemente a los campesinos para una contabilidad sencilla o para el manejo de los negocios. Como resultado, los campesinos y los técnicos de CORA han carecido a menudo de la información económica elemental que requieren las decisiones racionales referentes a la producción y a las inversiones. Estos problemas han sido ampliamente explotados por la propaganda de los contrarios a la Reforma Agraria.

Un problema todavía más serio ha sido el pequeño número de personas beneficiadas. Más de un tercio de la fuerza de trabajo de los asentamientos carece de derecho a tierra; muchos de estos trabajadores contratados a jornal son hijos o parientes de los beneficiarios. Hasta este momento, aproximadamente sólo una décima parte del número potencial de beneficiarios de la Reforma Agraria ha tenido acceso a las tierras expropiadas. Aunque la ley actual hubiese sido impuesta hasta su límite, mucho más de dos tercios de los campesinos habrían quedado sin recibir tierras bajo el programa del gobierno de Frei si CORA hubiese mantenido el mismo criterio de asignación para los beneficiarios¹.

Los campesinos se organizan

Probablemente la consecuencia de mayor alcance de la Reforma Agraria haya sido la organización de más de la mitad del campesinado en sindicatos y en cooperativas. El sindicalismo campesino casi no existía antes del año 1964. Ahora asegura contar con cerca de

¹ Para un estudio más completo de los problemas aquí discutidos, ver: Alaluf, Barralouph, Corvatin, Echeburque, Mettelhart, Sumpalo: *Reforma Agraria Chilena: Seis Ensayos de Interpretación*. Santiago, Chile, ICIRA, 1970.

100.000 afiliados que se hallan agrupados en tres grandes federaciones. Las huelgas son comunes y su frecuencia aumenta. Los sueldos diarios en efectivo para trabajadores agrícolas son, en términos reales, casi el doble de hace seis años.

Al mismo tiempo, otros 100.000 pequeños productores y trabajadores agrícolas, han formado cooperativas y comités pre-cooperativos con la asistencia del INDAP. Unos pocos se han dedicado a la producción intensiva de pollos y cerdos. Comienza a emerger una estructura regional de cooperativas. Una de estas cooperativas está exportando cebollas y ajos, que antes era un lucrativo monopolio de algunos particulares.

Muchas de estas nuevas organizaciones se encuentran, sin embargo, en situación económica difícil, y bien podrían desaparecer, si se les retirase la ayuda del gobierno. Las estructuras tradicionales de comercialización y de crédito continúan intactas, dominadas por unos cuantos comerciantes mayoristas. Conceptos individualistas, falta de educación y la estructura tradicional de clases, hacen difícil la participación efectiva de los campesinos en el manejo de las cooperativas.

Pero ahora ya existen las bases para un sistema cooperativo vigoroso controlado por los campesinos. Las organizaciones campesinas chilenas podrían dominar en el futuro la agricultura del país, si se les presta apoyo político suficiente.

Aumento de la producción

Desde 1965 hasta 1968, la producción agrícola aumentó en una proporción media del 4,6% al año, es decir, tres veces más rápidamente que durante las dos décadas anteriores. La grave sequía de 1968 hizo bajar considerablemente este porcentaje de crecimiento, pero la cosecha 1969-70 se consideró buena a pesar de que las lluvias fueron todavía escasas en algunas regiones.

El desafío de la Reforma Agraria arrebató el control de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) a los agricultores de la vieja guardia. La nueva directiva está alentando la modernización entre sus miembros. La SNA ya no se opone ciegamente a las expropiaciones de los predios mal trabajados. Muchos de los grandes terratenientes han respondido a las amenazas de expropiación y de huelgas produciendo más, despidiendo a los trabajadores temporales y comprando maquinaria que ahorra mano de obra¹.

Críticas y conflictos

A pesar de algunos éxitos en el aumento de la producción agrícola, las metas del gobierno demócrata cristiano para el aumento de

¹ Ver: Sergio Gómez, *Empresarios Agrícolas y Reforma Agraria*, Santiago, Chile, ICIRA, 1970.

la participación y del ingreso campesinos, sólo se han alcanzado en parte. Más de la mitad de la tierra regada del país permanece en forma de grandes fundos particulares. El ingreso de los pequeños propietarios ha mejorado muy poco y sus cooperativas se encuentran en situación precaria. Los trabajadores sindicalizados gozan de salarios más altos pero, por otra parte, muchos campesinos tienen empleo aún menos completo que antes. Los trabajadores rurales no sindicalizados, cuyo número es muy superior a los 100.000, se hallan enfrentados a graves problemas ocupacionales, y han perdido muchos de sus derechos tradicionales a tierra para chacra y a talaje para sus animales en los grandes fundos. Mientras algunos campesinos trabajan actualmente más dura y más productivamente que antes, otros, que tenían trabajo e ingresos bajo el sistema antiguo, se encuentran ahora francamente desocupados.

Los campesinos de los asentamientos disfrutaban de ingresos medios más elevados que antes, así como de mayor participación en la administración de la tierra y en las decisiones que afectan su vida. En ciertos aspectos, ellos constituyen una clase media rural nueva, y muchos son objeto de la envidia y del resentimiento de sus vecinos más pobres. Pero a pesar de estas dificultades, los problemas agrarios indudablemente hubieran sido peores sin Reforma Agraria.

Las aspiraciones de los campesinos han aumentado en forma notoria durante los últimos años; pero el resentimiento y la desilusión amenazan dividirlos en grupos conflictivos manipulados por los terratenientes, el gobierno u otros intereses extraños, a menos que se acelere y consolide pronto la Reforma Agraria. Los grandes terratenientes se han aprovechado rápidamente de esta situación. Muchos grandes productores tratan de crear un frente común con sus trabajadores, los beneficiarios de la Reforma Agraria y los pequeños agricultores, para oponerse a una Reforma más radical, que eliminaría los grandes fundos particulares existentes y beneficiaría a los campesinos más pobres.

El mayor obstáculo al cumplimiento de los fines de la Reforma Agraria ha sido la divergencia de intereses y objetivos dentro del Partido Demócrata Cristiano gobernante. Al parecer, la retórica de una Reforma Agraria profunda y la ideología del partido respecto de un desarrollo no capitalista, nunca fueron tomadas lo suficientemente en serio por la mayoría de los hombres de negocios de clase media y alta, por los profesionales y los políticos más influyentes en el partido y en el gobierno. Cuando Chonchol y un grupo de técnicos del partido confeccionaron, en 1967, un informe delineando lo que implicaría un desarrollo "no capitalista", éste fue aceptado por el comité del partido; pero pronto fue desaprobado por el gobierno. Esto provocó la elección de una nueva mesa directiva en el partido. Después, bajo la fuerte presión de la derecha, alarmada ante el rápido progr-

so de la organización campesina, el Ministro del Interior, que era un próspero industrial, limitó drásticamente las actividades promocionales del INDAP entre los campesinos. A fines de 1968 Chonchol fue obligado a renunciar.

Los terratenientes esperaban la vuelta de Alessandri en las elecciones presidenciales de septiembre de 1970. Esto los alentó, sin duda, a oponerse más desesperadamente a la Reforma Agraria durante el último año de la administración Frei. La amenaza de violencia por parte de la derecha, era, al parecer, menos alarmante para el Gobierno que las posibles acciones iniciadas por los sindicatos campesinos y los grupos de izquierda para acelerar la Reforma Agraria. Pocos terratenientes fueron procesados por preparar una resistencia armada. Gabriel Benavente había disparado y herido a un funcionario del INDAP y había invadido, después, revólver en mano, las oficinas de CORA, amenazando a los empleados presentes; pero todavía se encontraba libre varios meses después, cuando la CORA tomó su propiedad, donde fue muerto el jefe zonal. Los críticos de Izquierda señalan que, sin embargo, cuando la policía descubrió que los miembros de sindicatos campesinos estaban recibiendo entrenamiento táctico y político, el agrónomo socialista Adrián Vásquez, que había arrendado la casa donde se realizaban estos cursos, fue arrestado prontamente y sentenciado a dos años de prisión, de acuerdo a la ley chilena de seguridad interior. Los líderes campesinos protestaron por la discriminación en la aplicación de la ley.

El difícil prever el futuro de la Reforma Agraria. Alessandri, el candidato derechista, había prometido consolidarla. Dijo que ayudaría a los agricultores progresistas, cualquiera que fuese el tamaño de sus predios. También prometió expropiar los fundos mal trabajados. El candidato demócrata cristiano, el antiguo embajador en Washington, Radomiro Tomic, aseguró que impulsaría vigorosamente la Reforma Agraria, eliminando todos los latifundios que aún quedaban. Prometió ocupación y tierra para los trabajadores agrícolas y para los pequeños propietarios, así como fuerte apoyo a las cooperativas. Había dado a entender que la agricultura sería el sector inicial en la adopción de la "vía no capitalista" de desarrollo. La Unidad Popular, que ganó la elección y que incluye a parte del antiguo Partido Radical, a un pequeño grupo de Social Demócratas y a un grupo que se apartó de la Democracia Cristiana llamado MAPU, uno de cuyos líderes es Chonchol, además de los Partidos Socialista y Comunista, prometió que la Reforma Agraria sería completa, profunda y rápida. Chonchol ha sido ahora nombrado Ministro de Agricultura, con la responsabilidad de implementar el programa agrario, mientras Vásquez fue nombrado jefe de INDAP.

10

Con todo, no debe suponerse que sólo porque todos los grandes partidos propiciaron alguna clase de Reforma Agraria durante la cam-

paña presidencial, el nuevo Gobierno podrá cumplir su anunciado programa sin ningún obstáculo serio. Por el contrario, la oposición política a la radicalización del programa será fuerte, tanto por parte de las fuerzas de Alessandri, como al menos por una parte considerable de demócratacristianos. Más aún, aunque puedan resolverse estos problemas políticos con los partidos de oposición, el gobierno de Allende se verá enfrentado a muchas dificultades, similares a las que encontró el gobierno de Frei para completar una reforma estructural importante que habría proporcionado tierra, empleo productivo, participación, capital y mercados, a cerca de 300.000 familias campesinas pobres.

Metas y estrategias

Como se ha visto anteriormente las fuerzas de Frei no tuvieron objetivos claros en cuanto a la Reforma Agraria. El mero hecho de que se anunciase, durante la campaña de Frei, el objetivo cuantitativo de beneficiar con tierra a 100.000 familias campesinas, no pudo obviar los desacuerdos básicos dentro de la democracia cristiana acerca de las prioridades y de los propósitos.

En el partido de gobierno —igual que en el país todo— coexistieron por lo menos tres tendencias ideológicas diferentes respecto de la Reforma Agraria. La primera tendencia considerada como objetivo principal la modernización y "liberalización" de la agricultura, principalmente por medio de la expropiación de los latifundios tradicionales mal trabajados, la eliminación de las formas de tenencia y de trabajo precapitalista y la provisión de créditos y otros incentivos destinados a ayudar a los agricultores en el aumento de la producción. Un segundo grupo veía la reforma principalmente como medida redistributiva, que proporcionaría algunos beneficios en tierra e ingresos a una porción sustancial de campesinos, pero que no alteraría necesariamente de manera fundamental, la distribución relativa del poder en la sociedad chilena. La tercera tendencia, encabezada por Chonchol, buscaba una radical Reforma Agraria, con todo lo que ella implica; su posición era esencialmente la del profesor Hans Morgenthau, distinguido científico político de la Universidad de Chicago, quien escribe acerca de las fallas de los movimientos reformistas en Estados Unidos:

"En el grado en que estas soluciones hayan sido creadas y mantenidas por grupos sociales poderosos, cualquier acercamiento hacia la reforma que deja intacta la distribución relativa del poder, en el mejor de los casos mitigará los males sociales y, en el peor, transmitirá a las víctimas la apariencia suavizante de un remedio, mientras que confirmará el statu quo. En una palabra, el resultado importante único, del cual todos los problemas restantes son

únicamente manifestaciones específicas, es la distribución del poder en... la sociedad"¹.

El programa de Frei era, por supuesto, un compromiso entre los grupos en pugna del partido de gobierno. Como ha sucedido en todos los países de América Latina —con excepción de Cuba— donde se han emprendido reformas agrarias significativas, la solución populista fue el resultado de estas tendencias en conflicto. Se hizo alguna redistribución de tierra y de ingresos, pero la distribución general del poder político y social permaneció casi intacta.

Sin metas claras y consistentes, tanto para el desarrollo general como para la Reforma Agraria en particular, era obviamente imposible para el gobierno de Frei adoptar una estrategia definida en el sentido de un plan político general de Reforma Agraria. Tal estrategia hubiese tenido que mostrar cómo podían alcanzarse los objetivos de reforma dentro del contexto del proceso de desarrollo general del país. El "Plan Agrícola Nacional" publicado finalmente a principios de 1968, no era tanto un plan de acción política y administrativa, como una mera proyección de las tendencias de la demanda, la oferta, las relaciones de insumo-producto y la inversión, dados ciertos supuestos².

La ausencia de una estrategia real, dio por resultado expropiaciones hechas casi al azar sobre la base de fundo por fundo. Las diversas instituciones del gobierno trabajaron a menudo en direcciones cruzadas, pues el sistema tradicional de clientelas dominaba las decisiones de cada una de esas reparticiones. En tales circunstancias, fue imposible buscar soluciones que tuvieran alguna posibilidad de ofrecer empleo productivo y participación activa a la mayoría de los trabajadores rurales.

Programa del gobierno de Allende

El nuevo gobierno se verá enfrentado inevitablemente a problemas similares. Sus objetivos —tal como han sido expuestos con algún detalle en el programa —son al parecer más explícitos que lo que fueron los del gobierno de Frei³. Además, como la Unidad Popular se ha encomendado la tarea de transformar la sociedad chilena en una sociedad socialista, debiera resultar más fácil ponerse de acuerdo internamente sobre una estrategia general de acción. Pero el hecho de que el Gobierno esté formado por una coalición de seis partidos políticos, cada uno con sus peculiaridades ideológicas, su organización propia y, por lo menos hasta cierto punto, con bases sociales distintas, puede presentar grandes dificultades en la obtención de un

¹ Hans D. Morgenthau: "Reflections on the End of the Republic", *New York Review of Books*, septiembre 24, 1970, Nueva York.

² Ver ODEPA: *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1980*, Santiago, Chile, 1968.

³ Ver: *Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular*, Santiago, Chile, 1970.

acuerdo sobre problemas específicos, especialmente porque habrá, con toda certeza, rivalidad entre los partidos para aumentar su influencia, dar empleo y proteger a sus miembros. Además, el nuevo gobierno carece de mayoría parlamentaria y ha heredado una administración pública con todos sus intereses y clientelas tradicionales¹. La tarea de transformar las metas de la Unidad Popular en política efectiva del Gobierno, es formidable, para decir lo menos.

Suponiendo que los objetivos del nuevo gobierno sean realmente los del programa de la coalición popular, su estrategia de Reforma Agraria estaría ya definida parcialmente a grandes rasgos. En primer lugar, la política agraria deberá desarrollarse dentro del contexto de una estrategia general destinada a transformar la sociedad toda de acuerdo a líneas socialistas. Entre los veinte puntos de este programa que se refieren específicamente a la Reforma Agraria, el más importante incluye una resolución para extender los beneficios de esta reforma a todos los grupos de campesinos, y movilizarlos, por medio de sus organizaciones, a participar activamente en el proceso de reforma. Las numerosas organizaciones campesinas deberán integrarse en un frente más unificado, capaz de fortalecer la reforma. El gobierno tiene planes para crear consejos campesinos elegidos democráticamente a nivel local y nacional, los cuales deberán participar, junto con los funcionarios estatales, en la planificación y ejecución de los programas agrarios. Al mismo tiempo, este gobierno espera que el Ministerio de Agricultura se preocupe ante todo del desarrollo campesino y de la Reforma Agraria, abandonando la dispendiosa duplicación actual de funciones para clientelas distintas.

En el futuro, de acuerdo al programa, la Reforma Agraria debe planificarse y realizarse por áreas o zonas determinadas, en lugar de ser hecha fundo por fundo. La intención es beneficiar a todos los grupos de campesinos que no disponen de tierra suficiente o de empleo total, dentro de un área dada, ya sea dándoles acceso a tierra productiva o creando oportunidades alternativas de ocupación en industrias que traten productos agrícolas o en actividades relacionadas con ellas.

En la creación de nuevos sistemas de tenencia, el programa establece que se dará preferencia al trabajo agrícola cooperativo. Cada familia, sin embargo, tendrá derecho a una casa individual y a un huerto familiar. Se confeccionará planes de producción zonales y nacionales, con el objetivo de fomentar tanto la producción como el ingreso de los campesinos. Diversas líneas de producción intensiva se reservarán a los pequeños propietarios y a otros beneficiarios de la reforma. El programa asegura que se proporcionará a todos los campesinos el crédito, la asistencia técnica y el entrenamiento necesarios para

¹ Para un análisis de las fallas de esta administración pública, ver Sampaio Pinto: Elementos para un diagnóstico de la Administración Pública, para la Reforma Agraria en Chile, ICIRA, 1970. (Mimeo.).

capacitarlos a cumplir su parte en el plan nacional. El capital de trabajo de los grandes fundos —como el ganado y la maquinaria— será expropiado en el futuro junto con la tierra, a fin de evitar el problema actual de descapitalización por los antiguos dueños, que dejaban solamente la tierra para los campesinos.

El programa contempla la nacionalización del abastecimiento agrícola existente, así como los "monopolios" de comercialización y de industrialización. Estos serán administrados por el Estado o por cooperativas. Como los bancos particulares serán nacionalizados también, toda la estructura del crédito y de la comercialización podrán adaptarse al logro de las metas de la Reforma Agraria. El programa propone además mercados y precios garantizados para todos los productos que los campesinos obtengan, de acuerdo al plan agrícola nacional.

También ofrece una serie de beneficios sociales a los campesinos. Todos tendrían seguridad social, en lugar de que ésta sea reservada actualmente a los trabajadores de los predios comerciables, como sucede actualmente. Existiría un programa nacional destinado a mejorar la vivienda campesina. Se construirán centros de recreación y hosterías destinadas a los campesinos, en ciudades provinciales estratégicas. Al mismo tiempo, se promete atención especial para los bosques y para problemas de la conservación de los recursos naturales y de riego.

La Unidad Popular propone iniciar esta estrategia por medio de la aplicación total de la Ley de Reforma Agraria existente. Mientras tanto, se formulará la nueva legislación que sea necesaria para completar el programa, la cual se discutirá y aprobará tan rápidamente como sea posible.

Problemas que encarará la Reforma Agraria del nuevo Gobierno

El programa de la Unidad Popular dista mucho de tener una estrategia clara de Reforma Agraria. Numerosos conceptos deberán ser clarificados, muchos problemas han de ser resueltos antes de que los veinte puntos resumidos puedan considerarse un plan político de acción. Se menciona a continuación algunas de las dificultades que debiera tener en cuenta la estrategia de la Unidad Popular. Sin embargo, aunque se lograra resolver todas estas dificultades, la estrategia todavía no sería completa. La parte esencial de cualquier plan político, debe considerar siempre quién (es decir, qué grupos políticos) hace qué, cuándo y cómo.

14 A. *Prioridades.* En primer lugar, la estrategia de Reforma Agraria del gobierno tendrá que dar alta prioridad a los abrumadores obstáculos políticos. El más importante de estos se encontrará, no en el sector agrícola, sino en el sistema establecido de relaciones de poder

en la sociedad entera. El éxito o el fracaso de la Reforma Agraria del nuevo gobierno, dependerá principalmente de cómo logre llevar a cabo sus planes generales para transformar las estructuras económica y social, entre las cuales la Reforma Agraria es sólo una parte.

En el campo agrario, los campesinos deberán ser movilizados inmediatamente, de manera que ellos y sus organizaciones puedan ser defensores activos y participantes del proceso. De otro modo, la organización superior y el poder económico de los grandes terratenientes y grupos aliados, inevitablemente dirigirán la reforma por canales populistas, sin cambiar mucho la antigua estructura del poder. Al mismo tiempo, la comercialización agrícola, el crédito y las estructuras industriales, junto con toda la administración pública, deben ponerse al servicio de la reforma y de los campesinos, tan rápidamente como sea posible.

El gobierno debiera tratar de completar todas las expropiaciones de latifundios que permite la ley actual dentro de los primeros meses de la nueva administración. Cálculos preliminares indican que faltan por expropiarse entre tres y cuatro mil fundos bajo la Ley actual. Así sería más fácil adoptar la legislación subsiguiente que consolidaría la transformación. El cumplimiento rápido de las expropiaciones, acompañado de garantías para los agricultores pequeños y medianos de que no serán afectados, al menos por el momento, reduciría la oposición política de este sector. Las difíciles tareas de reorganización económica, social y política, podrían entonces avanzar con mayor efectividad.

Así pues, las prioridades inmediatas del nuevo gobierno en materia de Reforma Agraria debieran ser: 1) llevar adelante, resuelta y aceleradamente, su programa de transformación de toda la sociedad; 2) movilizar a los campesinos; 3) poner al servicio del plan de desarrollo nacional y de los campesinos la comercialización agrícola del país, el abastecimiento, el procesamiento y las instituciones de crédito, así como la administración pública; 4) completar rápidamente todas las expropiaciones que es posible efectuar, de acuerdo con la ley actual.

B. Estructuras institucionales. El segundo problema será definir cómo debieran organizarse y operar, en la práctica las estructuras propuestas de crédito, comercialización y administración pública. La simple nacionalización de las industrias agrícolas y de los bancos privados, por ejemplo, no cambiará necesariamente en gran medida las actuales relaciones de poder, hasta que el Estado llegue a ser, mucho más representativo de los campesinos y de sus intereses.

Muchas industrias agrícolas son ya, en gran parte, propiedad estatal, pero continúan siendo instrumentos de intereses comerciales privados. El Banco del Estado y la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), no se han diferenciado mucho de los prestamistas

particulares en cuanto a fortalecer la base económica de la agricultura del campesinado. Considerable número de cooperativas agrícolas actuales, sirven principalmente los intereses de los grandes productores comerciales¹.

Deberá emprenderse una acción vigorosa con el fin de asegurarse que estas instituciones bancarias, comerciales e industriales, tengan programas y estructuras que ayuden realmente a la estrategia de Reforma Agraria del gobierno, una vez que ellas sean nacionalizadas. Aunque sean operadas por el Estado o por cooperativas —tal como propone el programa de la Unidad Popular— subsiste el problema de cómo organizarlas de manera que, por un lado, funcionen eficientemente en el cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo; y por otro, tengan los campesinos la mayor participación posible en la toma de decisiones.

Una manera prometedora de lograr estos objetivos, parece ser a través de un fondo o banco de desarrollo agrario nacional, con ramas en cada zona. El fondo promovería y financiaría las empresas requeridas para el éxito del programa, sería el propietario del capital de estas empresas y recogería la renta por su usufructo. Insistiría en que las empresas que sostiene fuesen verdaderamente cooperativas o de auto-gestión manejadas por los trabajadores, y que cada trabajador tuviera los mismos derechos y responsabilidades para participar en las "ganancias", en la discusión de la política general y en la elección de los consejos directivos. Las empresas individuales serían requeridas para que apoyaran las metas del plan de desarrollo, pero serían independientes tanto en su manejo como en sus decisiones. El fondo sería controlado conjuntamente por las organizaciones campesinas y por representantes del gobierno, nacional y regional.

Este esquema combinaría las ventajas de la descentralización geográfica, de participación democrática, de control campesino y de planificación nacional. Permitiría también el uso del mercado para asegurar una asignación eficiente de los recursos dentro del marco impuesto por el plan de desarrollo². Este esquema sería perfectamente factible dentro de un sistema nacional de juntas nacionales de comercialización y de empresas estatales para ciertas mercaderías claves, especialmente aquellas que son importantes para el comercio exterior y la importación.

De igual modo, la administración pública en la agricultura deberá transformarse por completo con el objeto de constituir un instrumento efectivo para la reforma y el desarrollo. La participación campesina en la planificación y ejecución del programa de reforma

¹ Antonio García: *Las Cooperativas y el Desarrollo Agrícola de Chile*, ICIRA, 1970 (Preliminar).

² Para algunas ideas interesantes sobre cómo podría cumplirse esto por medio de la adaptación de algunos principios y experiencias de la auto-gestión a la situación chilena, ver: Sampaio, Plinio: "Notas sobre la Organización Campesina", en *Reforma Agraria Chilena: Seis Ensayos de Interpretación*. Op. cit.

ha de ser real y no meramente una formalidad. El sistema de clientelas de instituciones independientes deberá desaparecer —tarea nada fácil, si se considera que cada uno de los partidos que forman la nueva coalición popular de gobierno creció dentro de este sistema y tiene sus clientelas propias con intereses poderosos. Actualmente existen varias instituciones con funciones superpuestas, cada una de las cuales sirve a clientelas diferentes. Por lo menos cinco de ellas hacen trabajo de extensión agrícola. La planificación agrícola, por supuesto, debe llegar a ser algo más que un ejercicio sobre el papel, y debe constituir más bien la formulación práctica de planes políticos para alcanzar metas nacionales.

Esto podría realizarse haciendo efectivamente que el Ministerio de Agricultura sea el Ministerio de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural. Todas las actuales actividades de la administración pública relacionadas con el desarrollo agrícola, y que ahora se hallan dispersas entre numerosos ministerios y reparticiones públicas semi-independientes, debieran ser puestas bajo el control efectivo del Ministerio de Agricultura. Las clientelas principales serían los campesinos y el público en general aunque los predios agrícolas de tamaño medio continuarían recibiendo la ayuda necesaria para producir eficientemente de acuerdo con el plan de desarrollo. El Ministerio debería ser descentralizado geográficamente, con un coordinador fuerte en cada zona que fuese responsable ante el Ministro.

Funcionalmente, sin embargo, la administración pública debería llegar a ser mucho más unificada y centralizada, tanto nacional como regionalmente. Las organizaciones campesinas debieran participar en la planificación y ejecución del plan a nivel de área, zonal y nacional¹. La situación actual, en la cual diversos programas nacionales, tales como CORA, INDAP, CORFO, etc., operan independientemente y a menudo en competencia unos con otros, ya no prevalecería. En realidad, estas instituciones semi-independientes tenderían a desaparecer².

C. *Precios garantidos y distribución.* En tercer lugar, es altamente necesario para una estrategia efectiva de Reforma Agraria, un sistema de precios y mercados garantizados para la producción que se haga de acuerdo con el plan de desarrollo, tal como lo propone la Unidad Popular. Por un lado, es necesario para garantizar a los campesinos un mercado a precios razonables para sus productos, de manera que tengan la posibilidad y los incentivos económicos necesari-

¹ En obras de ciencia política, esta entrega de muchas funciones y responsabilidades administrativas centralizadas nacionalmente, a organizaciones democráticas locales, se llama a menudo "devolución". En América Latina, donde el gobierno local con participación popular no ha sido permitido nunca, desde la Conquista, hablar de entregar autoridad al pueblo, hablar de "devolución" parece ser un disparate. Obviamente, la descentralización geográfica, en este sentido, podría ser contraproducente para lograr las metas de la Reforma Agraria, si las estructuras locales de poder, basadas sobre el sistema tradicional de latifundios, que excluye a los campesinos de la participación real, no son quebradas con anticipación.

² Ver: Piliño Sampalo: Ideas para una Reestructuración de los Organismos Agrícolas del Estado. (CIRA, 1970. (Mimeog.).

rios para acrecentar su producción. Por otro lado, tal programa ayudaría a asegurar una adecuada distribución de los alimentos esenciales a los grupos de rentas bajas. Aunque mercado y precios garantizados son instrumentos esenciales en la delineación de un plan de desarrollo agrícola, tal sistema no será fácil de trazar, de operar ni de financiar. Las complicaciones de todo sistema de subvención a los precios son numerosas. Las experiencias, tanto en los países socialistas como capitalistas, debieran estudiarse cuidadosamente, a fin de evitar algunas de las trampas más visibles.

Teóricamente, uno de los argumentos más fuertes en favor de una economía de tipo socialista, es que ella hace posible una distribución de los ingresos basada en criterios racionales acerca de las necesidades y recompensas individuales y sociales, en lugar de basarse principalmente sobre la pertenencia de bienes. Si los ingresos fuesen redistribuidos efectivamente y suponiendo mercados "perfectos", podría confiarse en el sistema de precios y de mercado para distribuir equitativamente y de manera eficiente las mercaderías disponibles dentro del marco de un plan general de desarrollo.¹ No habría necesidad de fijar precios a los artículos de consumo, ni de racionarlos o someterlos a controles administrativos semejantes.

En la práctica, sin embargo, es imposible que se logre tan drástica redistribución de los ingresos en un futuro cercano; además los mercados distan mucho de ser "perfectos". Durante el período de transición será necesario considerar medidas suplementarias de redistribución de los ingresos, a fin de asegurar una distribución socialmente deseable de ciertas mercaderías básicas, tales como la leche y la carne, por ejemplo. Racionar sobre la base de a tanto por persona suele ser el instrumento empleado para este fin. La distribución a través de escuelas, hospitales, etc., es otra posibilidad.

Una tercera posibilidad, que parece adaptarse bien a las actuales circunstancias de Chile, sería introducir alguna clase de "plan de estampillas" como se ha empleado en escala pequeña en los Estados Unidos, para distribuir los requerimientos básicos de algunos alimentos a precio razonable o gratis, a las personas de renta modesta. La porción de provisiones distribuidas por estampillas en cada período de tiempo, tendría que ser algo inferior al abastecimiento total disponible, permitiendo un mercado libre para el resto. Tendrían que imponerse controles suficientes para asegurar que los artículos correspondientes a las estampillas, se hallan realmente disponibles al precio fijado; pero esto no representa un obstáculo insuperable.

De este modo, todos tendrían garantizado, por lo menos, un nivel mínimo de consumo; al mismo tiempo, podrían evitarse algunos de los aspectos más odiosos del racionamiento directo, al mismo

¹ Ver Oscar Lange y Fred M. Taylor: *On the Economic Theory of Socialism*. Prensas de la Universidad de Minnesota, 1938.

tiempo que las ventas del mercado libre podrían cumplir su función de equilibrar la oferta con la demanda. Un impuesto sobre las ventas del mercado libre, cuando sus precios estuvieran por encima del "valor estampilla" oficial, podría ayudar a financiar el plan y a fortalecer sus características de redistribución de los ingresos. El mismo mecanismo de distribución de alimentos por estampillas a los grupos de rentas bajas, podría emplearse para disponer de los "excedentes", cuando se presentaran, impidiendo así que el precio cayera para el productor por debajo del garantizado, y disponiendo al mismo tiempo equitativamente de dichos "excedentes".

D. *Una Política Nacional para la Tierra.* El cuarto problema es la falta de una política nacional respecto de la tierra y el agua. Uno de los aspectos más criticables del sistema de latifundios ha sido la manera irracional con que ha usado la tierra. Lógicamente, una política nacional referente a la tierra, destinada a lograr un uso más deseable de ella en el futuro, debiera formar parte integrante de toda estrategia de Reforma Agraria.

De hecho, sin embargo, casi ningún programa de Reforma Agraria en América Latina ha prestado mucha atención a este problema. Los nuevos asentamientos o modos de propiedad y de trabajo surgidos de la reforma, ya sea que ellos hayan consistido en unidades económicas cooperativas controladas por el Estado, o meramente en grupos de propiedades de dueños individuales, generalmente han respetado los límites de las antiguas haciendas. Han tendido a persistir, por lo general, los modelos tradicionales en el uso de la tierra. También se ha prestado poca o ninguna atención al control del uso dado a las tierras no expropiadas. Por lo general, se han perpetuado los modelos y prácticas en el uso extensivo del suelo que prevalecían en los antiguos latifundios y, en algunos casos, la reforma hasta ha fortalecido esos modelos y prácticas.

La Reforma Agraria emprendida por el gobierno de Frei no fue una excepción. Los nuevos asentamientos coincidieron, en su mayor parte, con los fundos expropiados. Además su organización y el uso de la tierra fueron distorsionados, para el desarrollo futuro, a veces de manera más negativa que antes, porque muchos de los antiguos propietarios quedaron con reservas de tierra equivalentes a 80 hectáreas de tierra regada de primera clase, y con parte valiosa de la infraestructura primitiva. La fuerza de trabajo beneficiada al recibir el uso de la tierra, se componía generalmente de las familias que vivían en los fundos expropiados, de manera que la proporción hombre/tierra no fue alterada sustancialmente.

Se incluyeron en los asentamientos tierras de bosques y de pastos de escaso valor, aunque los intereses y la preparación de los campesinos asentados fueron principalmente agrícolas. Como consecuencia, estas tierras de poco valor han sido explotadas por los campe-

sinos, muchas veces más destructivamente que bajo los antiguos dueños. Se ha hecho muy poco para desarrollar planes a largo plazo, que permitan el uso complementario óptimo de las tierras de poco valor y de las tierras agrícolas cultivables.

Aunque se adoptó una nueva legislación para racionalizar el empleo de los recursos de agua, y para regular el uso de este elemento, no se hizo casi nada para aplicar dicha legislación. Muchos asentamientos carecen de agua para regar, teniendo buenas tierras, en tanto que los predios vecinos disponen de más agua de la necesaria. Numerosas comunidades de pequeños propietarios sufren grave escasez de tierra y de agua de riego. No existe una institución nacional con la organización y los recursos necesarios para administrar con eficiencia las extensas tierras de bosques y pastos que son de dominio público.

Una política nacional de la tierra debiera constituir una de las piedras angulares de la estrategia para la Reforma Agraria del nuevo gobierno. Con frecuencia no existe razón lógica para mantener los límites de las antiguas propiedades, ni para seguir los modos en el empleo del suelo. En realidad estos son precisamente algunos de los principales elementos de la antigua estructura que deben cambiarse.

El uso de la tierra y del agua debieran planificarse a grandes líneas a escala nacional y zonal. Estos planes debieran basarse en las necesidades previsibles, en los recursos del suelo, y en consideraciones tanto económicas como ecológicas. Deberá haber controles adecuados que hagan efectivos estos planes en la práctica. Realizando la Reforma Agraria por zonas como propone el programa de la Unidad Popular, se facilitaría grandemente la formulación y ejecución de una política de la tierra. El mismo efecto tendría una vigorosa complementación de la legislación actual sobre el agua.

Tendrá que establecerse una política nacional para las tierras de escaso valor, especialmente para las de bosques. Un servicio de bosques o algo similar con responsabilidad, autoridad y facilidades administrativas sobre estas tierras de poco valor, parece indispensable para el interés público. Si a todos los usuarios de cantidades comerciales de tierra y de agua se les exigiera el pago de un impuesto o de una renta igual a su valor de arriendo (calculado sobre la base de su productividad potencial y de la cantidad ocupada), se provocaría un empleo más racional de la tierra y del agua. Ello proporcionaría también un ingreso significativo para el proyectado fondo de desarrollo agrario. Estas medidas, sin embargo, tendrían que suplementarse con una legislación para dedicar los usos prioritarios de cada zona de acuerdo con un criterio racional.

20

E. *Sistemas de Tenencia de la Tierra*. El quinto problema consiste en que los nuevos sistemas de tenencia de la tierra, resultantes

de la Reforma Agraria, deben ser adecuados a la obtención de las metas de desarrollo nacional. La tenencia de la tierra es, fundamentalmente, el sistema institucionalizado de relaciones entre los grupos e individuos en el uso de la tierra, en el uso de mano de obra agrícola y en el control de sus productos. Es mucho más amplia que la simple propiedad legal; en todo caso, la propiedad misma tiene implicaciones muy diferentes en los diversos sistemas sociales¹.

El gobierno de la Unidad Popular encara el problema de tener que encontrar sistemas de tenencia de la tierra adaptados a las condiciones chilenas. Al mismo tiempo, estos sistemas debieran: 1) asegurar por lo menos niveles mínimos de seguridad, bienestar, empleo e ingreso a todos los campesinos; 2) proporcionar la mayor participación directa posible a los campesinos en la toma de decisiones en todos los niveles; 3) facilitar la formulación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo; 4) proporcionar incentivos a la alta realización económica; es decir, a la productividad, a la eficiencia y al crecimiento de la inversión.

Los asentamientos de campesinos formados bajo la administración Frei no cumplieron con ninguno de estos criterios de manera totalmente satisfactoria. Fueron particularmente deficientes para encarar el problema de la igualdad de oportunidades. Los trabajadores permanentes de los fundos expropiados, junto con algunos otros que recibieron tierra, obtuvieron mayor seguridad, bienestar, empleo e ingresos; pero más de los dos tercios de los campesinos, que son minifundistas o afuerinos no tenían perspectivas de beneficiarse con la reforma, y muchos hasta quedaron peor a consecuencia de ella. Los pocos que recibieron tierra tuvieron mayor participación que antes en la toma de decisiones; si bien esta participación quedó limitada por el paternalismo excesivo de la CORA. La mayoría quedó tan excluida de las decisiones políticas y administrativas como lo estaba anteriormente. Los conflictos de intereses entre los diversos grupos de campesinos han tendido a aumentar.

Los asentamientos hubieran podido llegar a ser instrumento importante en la planificación agrícola, pero no lo fueron porque la planificación real prácticamente no existía. Además, los asentamientos no proporcionaron incentivos adecuados para la eficiente ejecución económica. Esto se debió a complejos sistemas centralizados de contabilidad, a una capacitación inadecuada, al tutelaje paternalista de CORA, al fracaso de poner precios a muchos insumos y productos al valor aproximado de su productividad marginal, como resultado de un sistema irracional de subsidios y de costos, y a la incertidumbre acerca de si los asentamientos adoptarían eventualmente una organización de pequeñas parcelas con dueños individuales, o si per-

¹ Solon Barraclough: "Alternative Land Tenure Systems Resulting from Agrarian Reform in Latin America", en: *Land Economics*, agosto 1970, vol. XLVI, N° 3.

nanecerían como grandes unidades agrícolas, poseídas y operadas cooperativamente.

Al delinear los nuevos sistemas de tenencia de la tierra para Chile, deben tenerse presente varias limitaciones prácticas. Primero, no existen perspectivas de que se creen, en el futuro inmediato suficientes oportunidades de ocupación urbana que permitan una reducción en el número absoluto de personas que forman la fuerza de trabajo rural. Esta fuerza de trabajo que existe actualmente, debe acomodarse, por lo menos temporalmente, en el campo. Incluso suponiendo un progreso muy rápido en la redistribución de los ingresos, la demanda interna de productos agrícolas sería insuficiente para ofrecer por varias décadas cualquier posibilidad de elevar la productividad y los ingresos de toda la actual fuerza de trabajo campesina, hasta un nivel comparable al de los trabajadores industriales urbanos¹. Una expansión en las exportaciones agrícolas podría ayudar en este sentido. A largo plazo, sencillamente debe haber un éxodo acelerado de la agricultura hacia otras actividades.

En segundo lugar, las dificultades para administrar un sistema centralizado y en gran escala de predios agrícolas estatales, son inmensas en las mejores circunstancias, y probablemente insuperables a corto plazo. Esto se debe en parte a la falta de experiencia, y de personal adecuadamente entrenado; además, tal sistema podría fácilmente llegar a ser incompatible con el objetivo de una mayor participación de todos los campesinos en la toma de decisiones. Por lo demás, muchos trabajadores rurales, especialmente inquilinos, medieros, y pequeños propietarios, atribuyen gran importancia a la propiedad de la tierra, y sería extremadamente difícil concebir que muchos de ellos aceptaran de buena gana un sistema de propiedad estatal.

Finalmente, en las condiciones chilenas, no existe posibilidad práctica de proporcionar a cada campesino su parcela individual. El nivel técnico es ya demasiado avanzado, en muchas líneas de producción, para las unidades pequeñas. Habría que reconstruir infraestructuras excesivamente costosas, especialmente en los sistemas de riego. No existe tradición ni idea de cultivo comercial en pequeña escala entre la mayoría de los trabajadores de las grandes haciendas. En todo caso, las parcelas que resultarían de una subdivisión masiva, serían demasiado pequeñas para ser económicamente viables en el futuro.

En vista de estos objetivos y limitaciones para llevar a cabo la Reforma Agraria sobre la base de áreas determinadas (presumiblemente cada área incluiría una o varias comunas, dependiendo de los factores ecológicos y de la población agrícola) las proposiciones del nuevo gobierno en cuanto a dar preferencia a las empresas de trabajo agrícola cooperativo, no sólo tienen sentido, sino que parecen ser la política

¹ La productividad por trabajador en la industria es ahora, en promedio, tres o cuatro veces más alta que en la agricultura. Si la productividad por persona en la agricultura fuera aumentada a este nivel, el valor de la producción agrícola debería más que triplicarse.

más viable a corto plazo. La promesa de proporcionar a cada familia campesina tierra suficiente para una casa y un huerto familiar propios, proporcionaría un mínimo de seguridad que ahora falta a la mayoría. El grado en que puedan lograrse los otros criterios para un sistema deseable en la tenencia de la tierra, dependerá de la calidad de la planificación y del tipo de organizaciones cooperativas que haga surgir.

En cada área reformada podría haber asentamientos constituidos anteriormente y, ocasionalmente, cooperativas de Reforma Agraria establecidas post-asentamiento. También podría haber comunidades de pequeños propietarios, algunas de ellas ya organizadas en cooperativas. Por lo general, el área reformada incluiría también propiedades grandes que deberán ser expropiadas, así como fundos de tamaño medio. Y habría muchos trabajadores agrícolas no ligados a predio determinado, algunos de ellos organizados ya en sindicatos. Una organización o cooperativa que incluyera a todos los campesinos de toda el área reformada, parecería constituir la única posibilidad práctica a corto plazo de ofrecer participación y algunas oportunidades de mejores ingresos y empleo más completo a todos estos grupos. Un principio básico sería el de que cada campesino tenga aproximadamente representación equivalente y poder potencial en el "área cooperativa".

Esta "área cooperativa" podría planificar y controlar —junto con el Estado— el uso local del fondo para el desarrollo agrícola que se propuso anteriormente. Podría desempeñar diversas funciones económicas, tales como la comercialización, la promoción de industrias pequeñas y de empresas procesadoras o de aprovisionamiento, un patio de maquinaria donde sea necesario, etc. Podría ser responsable de participar en la preparación y supervisión del plan de desarrollo agrícola para el área. Hasta podría controlar el trabajo de los técnicos del gobierno que prestan asistencia técnica a los campesinos.

Al "área cooperativa" podría asignársele el derecho de propiedad legal sobre las tierras y el capital expropiados en la localidad por la Reforma Agraria; estos derechos podría tenerlos alternativamente el fondo de desarrollo agrario nacional. Podría recoger para el fondo de desarrollo agrario una renta comercial de las cooperativas y otras empresas, entre las que se podría incluir, en algunos casos, los fundos estatales y las unidades administrativas individualmente que emplean esta tierra y este capital. Esta renta debiera basarse en la productividad potencial de la tierra y del capital de los cuales goza el usufructo. Tendría que asegurarse de que cada unidad cooperativa y demás empresas miembros, otorgasen plenos derechos de participación a todos sus trabajadores, y de que estas empresas observaran las normas acordadas nacionalmente en cuanto a organización, rendimiento y contabilidad.

Al mismo tiempo, los impuestos sobre las tierras de propiedad particular debieran aumentarse gradualmente, hasta acercarse a su valor comercial de arriendo. Las pequeñas unidades de subsistencia tendrían que dejarse exentas, naturalmente. Estos impuestos deberían emplearse también en ayudar al fondo de desarrollo agrario.

La combinación de propiedad pública o social y de impuestos altos sobre la tierra y el capital fijo, serían una etapa importante en la socialización del ingreso agrícola. Esta parece ser la única manera práctica de asegurar la disponibilidad de fondos suficientes para crear oportunidades reales para los grupos de campesinos sin propiedad, y de financiar las inversiones locales necesarias a fin de proporcionar empleo y alcanzar las metas del desarrollo. El "área cooperativa", en algunos aspectos, sería más semejante a una forma de gobierno local que a una simple organización económica. Tanto el "área cooperativa" como las empresas económicas más pequeñas que la constituyen, deberían tener, sin embargo, la obligación de llevar cuentas sencillas y exactas, fácilmente comprensibles para los campesinos, así como simples de operar de acuerdo a sanos principios económicos. Esto proporcionaría incentivos económicos al manejo de cada empresa y a los trabajadores, para mejorar su rendimiento económico.

Pero si bien esta organización de reforma por áreas podría mitigar los problemas creados por su organización actual de fundo a fundo, de ninguna manera los resolvería. Algunas áreas serán más pobres que otras en recursos, en mercados y en diversos medios de trabajo. Algunas se encontrarán superpobladas, mientras otras estarán escasas de trabajadores. El problema de igualar más las oportunidades de todos los grupos campesinos, será eliminado solamente a nivel de área. Su solución a nivel nacional requerirá planificación también nacional y la socialización virtual del ingreso derivado de la tierra y del capital en escala nacional, si el objetivo consiste realmente en proporcionar la mayor igualdad posible de oportunidades para todos los campesinos¹.

Una manera de enfrentar este problema sería alentar la creación de organizaciones campesinas similares a niveles zonal y nacional. Estas organizaciones agruparían a las "áreas cooperativas", haciendo posible la acción unificada en la planificación donde ello sea necesario, en las decisiones de inversión y en varias otras clases de acción. El fondo de desarrollo agrario en estos altos niveles, recibiría una proporción de los ingresos por arriendo e impuestos de cada área como así también un ingreso correspondiente a la renta de los capitales que le han sido asignados nacional y zonalmente. Además, recibi-

¹ Varios analistas económicos con grandes diferencias ideológicas en los puntos de vista, han llegado a conclusiones convergentes sobre la conveniencia de socializar la tierra. Ver, por ejemplo, V. I. Lenin: *Selected Works: The Agrarian Question*, New York Int. Publishers, 1938. Jaroslav Vanek: *The General Theory and Perspective of Labor Managed Market Economics*, New York, Prentiss de la U. de Cornell, 1970. Henry George: *Progress and Poverty*, Walter J. Black, New York, 1942.

ría fondos del presupuesto nacional, del sistema nacional de créditos y de los créditos internacionales, de acuerdo a prioridades del plan de desarrollo.

De acuerdo a estas directrices, serían numerosas las ventajas de un sistema altamente flexible en la tenencia de la tierra, que enfocaría el problema en un sentido más amplio y no tanto sobre los títulos de propiedad legal. Permitiría varios tipos de organizaciones agrícolas, tales como cooperativas y otras empresas manejadas por los trabajadores, pequeñas y medianas parcelas particulares y otras que pertenecerían al Estado y serían operadas por él, coexistiendo todas en términos más o menos iguales. Permitiría una gran flexibilidad de operación y una movilización fácil de los recursos. Haría más expeditos el desarrollo de la planificación y la ejecución de los planes. Haría posible el máximo de participación campesina y de descentralización geográfica. Proporcionaría una fuente automática de financiamiento para el desarrollo agrario, al mismo tiempo que un mecanismo por medio del cual podrían crearse oportunidades económicas reales para todos los grupos campesinos que son los beneficiarios potenciales de la reforma. Mientras tanto, podría garantizar a los campesinos de estos grupos un ingreso mínimo y alguna seguridad personal.

Este sistema de cobrar impuesto por el uso comercial de la tierra, del agua y del capital según su valor, provocaría el empleo más racional de los recursos; el sistema de mercado y de precios sería un orientador para la asignación de los recursos y estimularía la producción dentro del marco del plan de desarrollo. Los incentivos económicos serían reales en todos los niveles. El Estado, en combinación con el fondo de desarrollo agrario y asociado con las organizaciones campesinas, se encontraría en situación de imponer normas de operación y de organización a las nuevas empresas agrícolas, de manera que ellas trabajasen en armonía con los objetivos de la Reforma Agraria. Incidentalmente, este sistema podría eliminar una de las actuales quejas de los asentados —que se encuentran con pesadas deudas a largo plazo— pues pagarían simplemente un arriendo por su tierra y por su capital, sin estar obligados a comprarlos.

Un sistema de esta naturaleza, requeriría considerable esfuerzo político y gran imaginación para llegar a ser una realidad práctica. Obviamente, las ideas aquí presentadas son preliminares; tendrían que afinarse antes de llevarse a cabo. Sin algún esquema general de esta clase, que sirva para delinear la manera cómo deben organizarse la tenencia de la tierra y el trabajo de las empresas agrícolas bajo el sistema de Reforma Agraria, a nivel local y nacional, el nuevo gobierno encontrará serias dificultades en el logro de sus objetivos agrarios. Planificar la reforma por áreas y alentar la organización de cooperativas, puede ayudar en este sentido, pero ambas cosas son in-

suficientes por sí mismas. Debe definirse y construirse también la estructura agraria más amplia.

F. *Financiamiento.* El sexto problema es cómo financiar la reforma. Este punto no se menciona en el programa de la Unidad Popular, pero obviamente presentará dificultades inmediatas al nuevo gobierno. Por un lado, deben mobilizarse recursos adicionales que permitan financiar una Reforma Agraria masiva; por otro, debe reducirse considerablemente el costo por familia respecto de lo que ha sido dicho costo en los seis últimos años.

La movilización de los recursos necesarios presenta un problema de política fiscal que va más allá del sector agrícola. Pero si se concede alta prioridad a la Reforma Agraria, podría encontrarse algún camino para reunir los fondos necesarios. El fondo de desarrollo agrario propuesto más arriba habría de ser muy útil a este respecto.

Una medida sencilla e inmediata para aumentar los ingresos, consistiría en aumentar sustancialmente las contribuciones a los bienes raíces. Esto se haría, primero, elevando la tasa de impuesto. Aunque el actual avalúo de las tierras es menor de la mitad de su valor productivo, aumentar los avalúos antes de realizar las expropiaciones, significaría mayores costos de expropiación para el gobierno. Los avalúos podrían aumentarse posteriormente a su valor comercial estimativo. Si se doblase la tasa media de impuesto sobre los bienes raíces, podría obtenerse inmediatamente un ingreso adicional hasta de 400.000.000 de escudos (1970) anuales. Aproximadamente una cuarta parte de esta cantidad provendría de las propiedades agrícolas. Dicha medida estaría también de acuerdo con las ideas que acaban de discutirse referentes a la socialización del ingreso agrícola, tanto de la tierra como de los capitales, que se haría tan rápidamente como fuera posible¹.

La segunda medida complementaria destinada a elevar la recaudación de ingresos —sugerida también anteriormente— consistiría en cobrar a los beneficiarios de la Reforma Agraria un impuesto o arriendo sobre el valor productivo de la tierra y del capital que se les ha entregado. Entre un seis y un diez por ciento anual de arriendo sobre el valor de la tierra y del capital expropiados, otorgaría un ingreso importante para el propuesto fondo de desarrollo agrario. Además, provocaría un empleo más racional de los recursos que el actual procedimiento de vender a los beneficiados estos bienes expropiados, tomando mientras tanto un porcentaje de los ingresos brutos producidos por los asentamientos. El sistema actual castiga la producción y estimula el mantenimiento del uso extensivo de la tierra en los asentamientos.

¹ ODEPA ha preparado estudios que podrían emplearse como base para una reforma de largo alcance en todo el sistema de contribuciones agrícolas. Aunque las proposiciones de ODEPA quedan más atrás que las sugeridas en estas páginas, el nuevo gobierno podría hacer fácilmente las adaptaciones necesarias. Ver José M. Gimeno Sanz: *La Tributación Agrícola*. Oficina de Planificación Agrícola, Santiago, Chile, 1970.

La propuesta nacionalización del sistema bancario y la reforma de la estructura del crédito nacional, harían factible para el gobierno movilizar otros recursos adicionales, destinados a la Reforma Agraria. Además, debiera explorar las posibilidades de obtener nuevos créditos internacionales para apoyar sus programas de reforma y de desarrollo. Tanto el Banco Mundial, como el Banco Interamericano (BID) por ejemplo, han expresado en diversas oportunidades su interés por otorgar préstamos importantes para ayudar reformas agrarias en gran escala y bien planificadas. Posiblemente nunca podría presentárseles mejor ocasión para demostrar sus buenas intenciones.

El desembolso bruto en dinero por parte del gobierno (no el costo real) para cada familia incorporada a los asentamientos, desde 1965 a 1968, ascendió a más de 70.000 escudos de 1968 (aproximadamente 10.000 dólares). Con el fin de reducir esta salida de dinero, la planificación tendrá que ser más realista y deberá estar mejor orientada económicamente. Debe eliminarse el paternalismo excesivo. La administración de la Reforma tendrá que hacerse más eficiente, y los criterios para la asignación de costos entre la Reforma Agraria y otros programas, deberá ser revisada¹.

Según la ley actual, CORA calcula que los gastos por adquisición debieran ser más o menos el 42% del costo total. Pero como este costo incluye bonos a largo plazo, el desembolso de dinero para compra de tierra ha sido en promedio de solamente un 10% de la salida efectiva en dinero de 1968. Esta salida de dinero destinada a compra de tierra, probablemente podría reducirse más aún sin cambiar la ley actual. Cuando las propiedades se consideran legalmente sobre la base del tamaño, el pago al contado debe ser el 10% del avalúo; pero si el motivo de la expropiación es "mala administración", se requiere solamente el 5% al contado. Una interpretación rigurosa de la "mala administración", permitiría expropiar mayor número de predios aduciendo este motivo. Además, no es necesario dejar al dueño anterior una reserva de 80 hectáreas, si la "mala administración" —incluyendo violaciones a la legislación social— puede demostrarse.

Los costos administrativos, en promedio, han sido de más del 20% de los desembolsos totales en dinero. Sin embargo tienden a reducirse, tanto proporcionalmente como por familia, a medida que aumenta el número de familias beneficiadas. Al parecer, existen economías reales de escala. Si el nuevo gobierno puede acelerar significativamente la proporción de las expropiaciones, como tiene planificado hacerlo, podrían disminuirse sustancialmente los costos administrativos por familia. Estos costos podrían reducirse más aún si el nuevo gobierno logra llevar a cabo su reforma con menos paterna-

¹ Para una exposición más completa de estos problemas de financiamiento ver: Iván Ribeiro, *Política Financiera de la Reforma Agraria (1965-1969)*, Santiago, Chile, ICIRA, 1970. (Mimeografiado).

lismo y burocracia, y con mayor eficiencia administrativa que el anterior. Para alcanzar estos resultados será necesario delegar en los campesinos y en sus organizaciones mucho más iniciativa y responsabilidad en la administración de la reforma.

Las nuevas viviendas para campesinos han representado aproximadamente la mitad de las inversiones de CORA en capital fijo, y más del 6% de sus egresos totales en dinero. La mayor presión para construir rápidamente nuevas viviendas en los asentamientos, parece no haber venido de los beneficiarios; sino de los contratistas, de los políticos y de los burócratas con ideas de clase media urbana acerca de las prioridades de los campesinos. En muchos otros países, los costos gubernamentales por viviendas para beneficiarios de Reforma Agraria han sido prácticamente eliminados, proporcionando a los beneficiarios oportunidades, ayuda técnica y crédito para construir o mejorar sus propias viviendas con su trabajo personal, en la medida en que estas inversiones podían justificarse económicamente.

Más de la mitad de los egresos en dinero de la CORA, durante los seis últimos años, se han destinado a créditos, la mayoría de ellos a corto plazo. Como hemos dicho anteriormente cerca del 40% de estos créditos a corto plazo se ha perdido a causa de la inflación y por falta de oportuna devolución. Es probable también que se haya dado más crédito del estrictamente necesario como anticipo sobre sueldos, con lo cual aumentaron los consumos más allá de lo que económicamente podía justificarse a través de créditos de producción. Indudablemente, el dinero necesario para estos créditos de corto plazo por familia podría reducirse en el futuro. Sin embargo, se requerirá una más eficaz administración y contabilidad en las unidades agrícolas de la reforma, así como una mejor planificación general. Se requerirá un presupuesto sustancial de crédito a corto plazo, destinado a financiar la producción de acuerdo con los planes de desarrollo, sin considerar si esta producción proviene de las unidades agrícolas de la reforma o de otras ajenas a ella. La propuesta reforma del sistema bancario y crediticio hará mucho más fácil, en el futuro, recanalizar hacia los beneficiarios de la Reforma Agraria el crédito que antes usaban solamente los grandes propietarios.

El crédito a largo plazo proporcionado por CORA ha significado una salida de dinero (aproximadamente el 12% del total) mayor que la destinada a la adquisición de tierra. La mayor parte de ese dinero se destinó a la compra de ganado, equipo mecánico, herramientas y otros capitales de trabajo al precio de mercado. Además, la ley actual permite a los latifundistas expropiados vender este capital de trabajo a quien desean. Por esto, sería necesario modificar la ley, a fin de permitir la expropiación de este capital junto con el resto de la propiedad. Mientras tanto, si las expropiaciones son masivas —por ejemplo, si más de 3.000 fundos que pueden expropiarse,

de acuerdo a la ley actual, se tomasen en pocos meses— el precio de mercado para este capital llegaría a ser extremadamente bajo, permitiendo a los beneficiarios de la reforma comprarlo mucho más barato. Por lo tanto esta salida de dinero por familia podría reducirse.

Por supuesto que lo más importante, ya sea para reducir los costos o para acrecentar los ingresos de la Reforma Agraria, será el aumento de la eficiencia y de la productividad en todos los niveles del proceso. No puede haber sustituto adecuado para la buena administración ni para la contabilidad racional ni para las decisiones económicas prudentes.

G. *Participación del Campesino, Educación y Capacitación.* El séptimo problema —que ha estado implícito en todas las discusiones anteriores— es la necesidad de que el campesino participe plenamente. Esta participación presupone la organización efectiva y unida del campesino en todos los niveles.¹ Como se ha visto anteriormente, a pesar del progreso notable en la creación de organizaciones campesinas durante el gobierno de Frei, no se logró la participación realmente efectiva de los campesinos en el proceso de la reforma.

Un requisito fundamental para esta participación campesina, es asegurarse de que ellos tengan un papel importante en todas las etapas del proceso reformista, haciendo de él su reforma. Los campesinos deben participar en la planificación y ejecución a todos los niveles. La administración pública, la comercial, el crédito y las instituciones de procesamiento, debieran estar controladas por los campesinos en una medida acorde con la realización de los planes nacionales de desarrollo. Los campesinos debieran tener participación activa en la administración de las unidades de producción de la Reforma Agraria; en realidad, estas unidades debieran ser normalmente cooperativas de los campesinos. Los sindicatos campesinos habrán de ser fortalecidos y deberá haber mayor participación de las bases en los asuntos sindicales. Además, los sindicatos tendrán que trabajar juntos en apoyo de la reforma. Todos estos objetivos han sido previstos en el programa de la Unidad Popular, y comentados anteriormente en el presente estudio. El problema radica en cómo hacer verdaderamente efectiva esta participación.

Una medida sencilla, consistiría en que los técnicos que proporcionan asistencia a los beneficiarios de la reforma, fuesen directamente responsables ante las organizaciones campesinas respecto al sueldo que reciben y en cuanto al rendimiento de su trabajo. Una parte substancial de los técnicos debieran reclutarse entre los campesinos y ser entrenados hasta adquirir las capacidades necesarias para el éxito de la reforma. Generalmente, no se necesitan profesionales de formación universitaria para trabajar directamente con los

Ver Almino Alfonso: En Torno al Tema de una Mayor Participación Campesina. ICIRA, Santiago, Chile, 1970. (Mimeo.).

campesinos; en realidad, esta formación suele crear una barrera de incomprensión social y dificultar las comunicaciones.

En algunos países, a los técnicos destinados a trabajar con miembros de las cooperativas campesinas se les garantiza un sueldo base que se fija en relación al que perciben los miembros de dicha cooperativa. Así estos sueldos se hallan relacionados directamente con el éxito de la misma cooperativa. Además, los miembros de la cooperativa pueden evaluar el rendimiento de cada técnico sobre la base de su contribución a la cooperativa. De este modo, un técnico altamente eficiente podría acumular puntos suficientes para recibir mayor sueldo que otro de rendimiento mediano. Los técnicos viven con los campesinos, pertenecen generalmente a la misma clase social, y son en realidad miembros de sus cooperativas¹.

A estos problemas institucionales se añaden los referentes a la educación y al entrenamiento. Los campesinos nunca podrán participar tan efectivamente como debieran, si no se les proporcionan conocimientos y habilidad suficientes para manejar sus propios asuntos en una sociedad cada vez más compleja.

Obviamente, la alfabetización y la educación básica debieran tener alta prioridad. Nadie puede participar efectivamente si no ha aprendido a leer, escribir y dominar las reglas aritméticas fundamentales. Chile ya tiene una de las tasas más bajas de analfabetismo en América Latina. En la práctica todo campesino debiera estar alfabetizado en un período relativamente corto si se emprendiera un programa intensivo. La experiencia ya obtenida muestra que esto podría hacerse rápidamente por medio de métodos modernos y con el empleo total de los medios de comunicación de masas.

Esta educación no puede evitar un contenido ideológico. Debe hallarse en armonía con las metas del desarrollo nacional. Esto implica una revolución cultural. El nuevo gobierno tendrá que organizar una campaña masiva destinada a cambiar las actitudes y valores tradicionales de los campesinos, tradiciones y valores formados por una sociedad rural dominada por el latifundio.

Tan importante como esto es el entrenamiento del campesino en el manejo de la empresa, de la contabilidad agrícola y de las coo-

¹ Ver, por ejemplo, Jan Myrdal: *Report from a Chinese Village*, Random House, Nueva York, 1967; William Hinton: *Fanshen*, Monthly Review Press, New York, 1966; y Gérard Chaland: *The Peasants of North Vietnam*, Penguin Books, Baltimore, Maryland, 1969. Sin embargo, la idea de que los técnicos son responsables ante los campesinos, está lejos de ser necesariamente radical o socialista. Este principio se ha seguido casi invariablemente en las comunidades rurales de pequeños agricultores, en la mayor parte de Estados Unidos, a lo largo de su historia. Profesores, predicadores y agentes de extensión agrícola, eran contratados generalmente por la comunidad local y recibían sueldos fijados por dicha comunidad. Provenían también, generalmente, de la misma clase social que los pequeños agricultores. Los sueldos tendían a ser algo inferiores al promedio de los agricultores, excepto donde el rendimiento se juzgaba excepcional. Por el contrario, en Chile y otros países de América Latina, el técnico agrícola típico no tiene responsabilidad ante los campesinos, y su sueldo es probablemente entre 5 y 20 veces lo que gana el campesino medio. El técnico es, con frecuencia, de la clase media urbana o proviene de familia de grandes terratenientes. Eso es resultado natural del sistema de latifundios, en el cual el técnico se identifica socialmente con el gran terrateniente y no con el campesino, y donde los campesinos tienen poca oportunidad de recibir más de dos o tres años de escuela.

perativas. Los campesinos suelen quejarse de que las decisiones importantes las toman los técnicos del gobierno: la única manera de evitar esta situación, aún después de las reformas estructurales, consiste en capacitar a un número suficiente de campesinos en estas materias. Entonces podrán participar como iguales en las tomas de decisiones.

La participación y la educación son materias demasiado importantes para tratarlas en unos cuantos párrafos. Igual que el aumento del ingreso y del bienestar, son en sí mismas metas de la Reforma Agraria, mucho más que simples instrumentos para asegurar el éxito.

H. *Una Política Nacional de Empleo y Tecnología.* El octavo problema consiste en que la estrategia de la Reforma Agraria debiera coordinarse con una política nacional de empleo y de tecnificación. Es en extremo irreal esperar que la Reforma Agraria, por sí sola, pueda proporcionar empleo adecuado a toda la fuerza de trabajo rural. Históricamente, la agricultura ha sido la empleadora principal en los momentos difíciles; pero Chile se encuentra ya tan urbanizado, que el trabajo agrícola está perdiendo la posibilidad de llenar esta función rudimentaria.

Al igual que los gobiernos anteriores, la administración Frei nunca se enfrentó con el problema del empleo campesino. El desempleo disfrazado y el subempleo agrícola fueron ya estimados por CIDA en cerca del 30% de la fuerza de trabajo, en 1964. El desempleo rural, casi con seguridad, es actualmente tan alto como entonces, a pesar de que la producción agrícola ha tenido un aumento superior al 25%, mientras que la fuerza de trabajo ha permanecido más o menos estacionaria. La abierta cesantía rural, incuestionablemente ha aumentado en su conjunto. Las razones por las cuales los problemas de empleo han aumentado ya fueron discutidas anteriormente.

El empleo total de la fuerza de trabajo campesina requerirá una estrategia general que abarque toda la sociedad. La redistribución del ingreso en las zonas urbanas aceleraría la demanda de trabajo intensivo en muchas líneas de la producción agrícola. Esto aumentaría el empleo campesino, por lo menos a corto plazo. La aceleración de la producción industrial y de la inversión, también absorbería alguna fuerza de trabajo rural, especialmente si algunas de las nuevas industrias pudieran establecerse en zonas rurales densamente pobladas. La inversión en obras públicas de toda clase, en zonas rurales, constituye una necesidad; pero estas obras no pueden financiarse en su totalidad, ni siquiera en su mayor parte, con los ingresos de la agricultura. Escuelas, carreteras, trabajos de regadío y de reforestación, debieran tener prioridad en cualquier estrategia agraria; pero el financiamiento de estas inversiones es un problema de toda la economía nacional.

Una política tecnológica nacional podría asegurar que el capital y las escasas divisas se emplearan en la obtención de nuevos bienes de capital, que tienen la primera prioridad para el éxito de un plan nacional de desarrollo. No siempre es preciso que tales bienes incluyan algunos tipos de maquinaria costosa destinada a ahorrar mano de obra agrícola, que se importa actualmente; esto, hasta que Chile alcance una nueva etapa en su desarrollo. La importación de muchos bienes durables de consumo, tales como autos particulares, probablemente deberá restringirse más aún. Tendrá que establecerse una bien planificada política nacional de industrialización, con la eventual fabricación en el país de muchos artículos, especialmente bienes de capital y máquinas-herramientas, que ahora se importan. 1

Es inútil esperar que los agricultores individuales, las cooperativas o los fundos estatales adopten técnicas agrícolas "intermedias" (ni siquiera en situaciones en las cuales existe clara ventaja económica para el país) si pueden obtener en términos tan favorables maquinaria moderna que ahorra mano de obra, cosa que les conviene hacer siempre que ganen más. *Un objetivo principal de la política tecnológica nacional debiera consistir en asegurarse de que las técnicas disponibles y más rentables para las unidades económicas individuales, coinciden con aquéllas que puedan contribuir más al logro de las metas del desarrollo nacional*¹. Esta es una responsabilidad del gobierno que no puede dejarse al capricho de las ciegas fuerzas del mercado no controlado.

Si los usuarios del capital tuvieran que pagar una cuota proporcional a su valor productivo total, como ya se ha sugerido, ello estimularía considerablemente a los agricultores para que actuaran de manera más adecuada y concordante con los recursos naturales del país y su situación económica actual. Los subsidios e impuestos que distorsionan en gran medida estos valores, suelen tener efectos negativos sobre el empleo². La planilla actual de pago de imposiciones para previsión social, por ejemplo, eleva el costo real de la mano de obra en Chile, para los empleadores, casi al doble de los salarios recibidos realmente por los trabajadores. La simple eliminación de esta carga y el financiamiento de la previsión con los ingresos fiscales generales derivados de impuestos adicionales sobre la tierra, el capital y las utilidades, tendría un efecto altamente saludable sobre el empleo.

La planificación y la realización de la Reforma Agraria por áreas, tal como ya se ha sugerido, permitiría la incorporación de muchos más trabajadores a las nuevas unidades reformadas, de los que

¹ Para una discusión general de estos problemas, ver: Barroclough, Solon y Schatan, Jacobo: *Política Tecnológica y Desarrollo Agrícola*, CEREN Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 1970.

² Teóricamente, en todo momento, existiría un solo "set" de relaciones de precios de equilibrio que es "óptimo" en un sentido estrictamente técnico; pero por supuesto que estas relaciones de precios varían diferentemente en economías con estructuras distintas donde los parámetros, también, serían distintos.

están ocupados actualmente. Además, el control de la tierra por los campesinos, les proporcionaría incentivos para dedicarse a trabajar en mejoras a largo plazo, ya que serían los beneficiarios finales, en lugar de serlo los latifundistas.

Una política nacional tecnológica y de empleo, que formase parte de un plan nacional de desarrollo y de Reforma Agraria, haría posible la eliminación del desempleo rural en un lapso de tiempo relativamente corto. Hasta podría llegar a ser problema la escasez de mano de obra en un futuro más o menos próximo. Pero no existe manera de resolver el problema de la ocupación en los campos buscándola sólo dentro de los confines del sector agrario. Requiere una estrategia nacional imaginativa. Acaso el mayor obstáculo inmediato para el éxito de la Reforma Agraria, sea la falta tanto de un mecanismo como de substancia para una planificación dinámica en todos los niveles.

Perspectivas

La clave para el futuro de la Reforma Agraria del nuevo gobierno no se encontrará en el sector agrícola, sino en el sistema de relaciones de poder en toda la sociedad. La suerte de la Reforma Agraria quedará determinada, inevitablemente y en gran medida, por el éxito o el fracaso de la estrategia general del gobierno para cambiar las estructuras.

Queda abierto el interrogante de si un gobierno "socialista" libremente elegido, puede llevar a cabo un programa profundo de cambios estructurales que conduzca a una sociedad socialista, y todo ello dentro del marco de instituciones democráticas. Muchos sostienen que no puede hacerse. Las experiencias históricas no son muy alentadoras.

Escribiendo hace más de treinta años, Oscar Lange demostró que el sistema de precios podía operar efectivamente en una economía socialista planificada, y cumplir con eficiencia su función de guiar la producción y la asignación de recursos. Especuló también acerca del problema de la transición democrática hacia un sistema socialista. Su conclusión fue que la única esperanza de éxito para tal gobierno, sería avanzar rápida y decididamente con su programa socialista. No ha ocurrido nada, durante estas tres últimas décadas, que invalide el análisis de Lange. Por el contrario, hoy parece más pertinente. Lange escribió lo siguiente:

"Un gobierno socialista realmente preocupado por el socialismo, debe decidirse a realizar de un golpe su programa de socialización o a abandonarlo totalmente. La simple llegada al poder de tal gobierno debe causar pánico financiero y colapso económico. Por lo tanto, el gobierno socialista debe o garantizar la inmu-



nidad a la propiedad privada y a la empresa privada, con el fin de permitir a la economía capitalista funcionar normalmente, haciendo lo cual abandona sus finalidades socialistas; o debe ir adelante resueltamente con su programa de socialización con la mayor rapidez posible. Cualquier vacilación, cualquier duda o indecisión, provocaría una catástrofe económica inevitable. El socialismo no es una política económica para los tímidos.

Por otro lado, como complemento de su resuelta política de rápida socialización, el gobierno socialista debe declarar de manera inequívoca, que toda propiedad y empresa no incluidas explícitamente en las medidas de socialización, permanecerán en manos particulares, y debe garantizar su seguridad absoluta. Debe dejar perfectamente en claro para todos, que el socialismo no se dirige tanto contra la propiedad privada, sino solamente contra aquel tipo especial de propiedad privada que crea privilegios sociales en detrimento de la gran mayoría de los ciudadanos, o que crea obstáculos al progreso económico; y que, por consiguiente, toda propiedad privada de los medios de producción y toda empresa privada que tenga una función social útil, gozarán de plena protección y apoyo del estado socialista. A fin de evitar el crecimiento de una atmósfera de pánico en el sector de la propiedad privada, el gobierno socialista puede necesitar probar la seriedad de sus intenciones por medio de algunos hechos inmediatos en favor de los pequeños empresarios y de los pequeños propietarios (incluyendo los dueños de depósitos de ahorro y pequeños accionistas).

Para tener éxito, el gobierno socialista debe ponerse a la cabeza de un gran movimiento de masas contra los monopolios, contra el imperialismo y la concentración del control económico en unos pocos; contra la inestabilidad y la inseguridad económicas. Solamente bajo el impetu de tal movimiento de masas, que abarque la mayoría de la población, será capaz de llevar a cabo rápidamente un audaz programa de socialización. En ausencia de tal movimiento de masas, poco puede hacer un gobierno socialista en el poder. Porque, como hemos visto, si la socialización no puede realizarse por medio de un golpe fuerte y audaz, el gobierno debe abandonar totalmente sus objetivos socialistas.

Si abandona estos objetivos, queda como socialista sólo de nombre, pues su función real pasa a ser la administración de la economía capitalista, que puede ser llevada adelante exitosamente sólo si la propiedad y la libertad de los empresarios capitalistas se hallan salvaguardadas para realizar sus ganancias. En tal caso, los socialistas harían mucho mejor entregando el poder a un gobierno capitalista, el cual, gozando de la confianza del mundo de los negocios, es más apto para administrar una sociedad capitalista"¹.

El gobierno de Allende tiene una oportunidad única para mostrar que un gobierno elegido democráticamente puede realizar la transición pacífica hacia una estructura social democrática y humanitaria. Chile es uno de los pocos países del mundo con sus campos do-

minados todavía en gran parte por el sistema tradicional de latifundios, donde tiene alguna probabilidad de éxito una Reforma Agraria profunda, que incorpore totalmente los campesinos a una sociedad dinámica, moderna y democrática.

Si al final el nuevo gobierno probara que es socialista sólo de nombre, todavía podría realizar una Reforma Agraria importante, expropiando rápidamente los latifundios restantes. Sería una reforma "populista" importante, que prepararía la vía para un mayor crecimiento económico, aunque no alterase mucho las relaciones de poder en la sociedad. Bajo las condiciones de América Latina, sin embargo, la Reforma Agraria, sin reforma igualmente de largo alcance en el resto de la economía, dejaría insatisfechos los anhelos de la mayoría de los campesinos pobres, en cuanto a mercados, crédito, asistencia técnica, empleo adecuado y participación verdadera.

Si por otro lado, las propuestas reformas en la tenencia de la tierra y en la sociedad en general, son llevadas a efecto rápida y eficientemente, el nuevo gobierno podría considerarse triunfante en la tarea de realizar una profunda Reforma Agraria "estructural"¹. Los campesinos podrían obtener participación real en el desarrollo. Esto constituiría un hito en la historia del cambio social en América Latina.



¹ Los conceptos básicos expresados en estas páginas acerca de lo que se requiere para cumplir una Reforma Agraria que sea verdaderamente estructural, han sido aceptados en lo principal por los representantes oficiales de todos los gobiernos de América Latina en la décimoprimerá Conferencia Regional de la FAO. Ver: Informe del Comité Técnico de Reforma Agraria, Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina, Caracas, Venezuela, 5 octubre 1970.

Apartado de la Revista

Cuadernos de la Realidad Nacional Nº 7 CEREN,

Universidad Católica de Chile, Santiago, marzo de 1971.