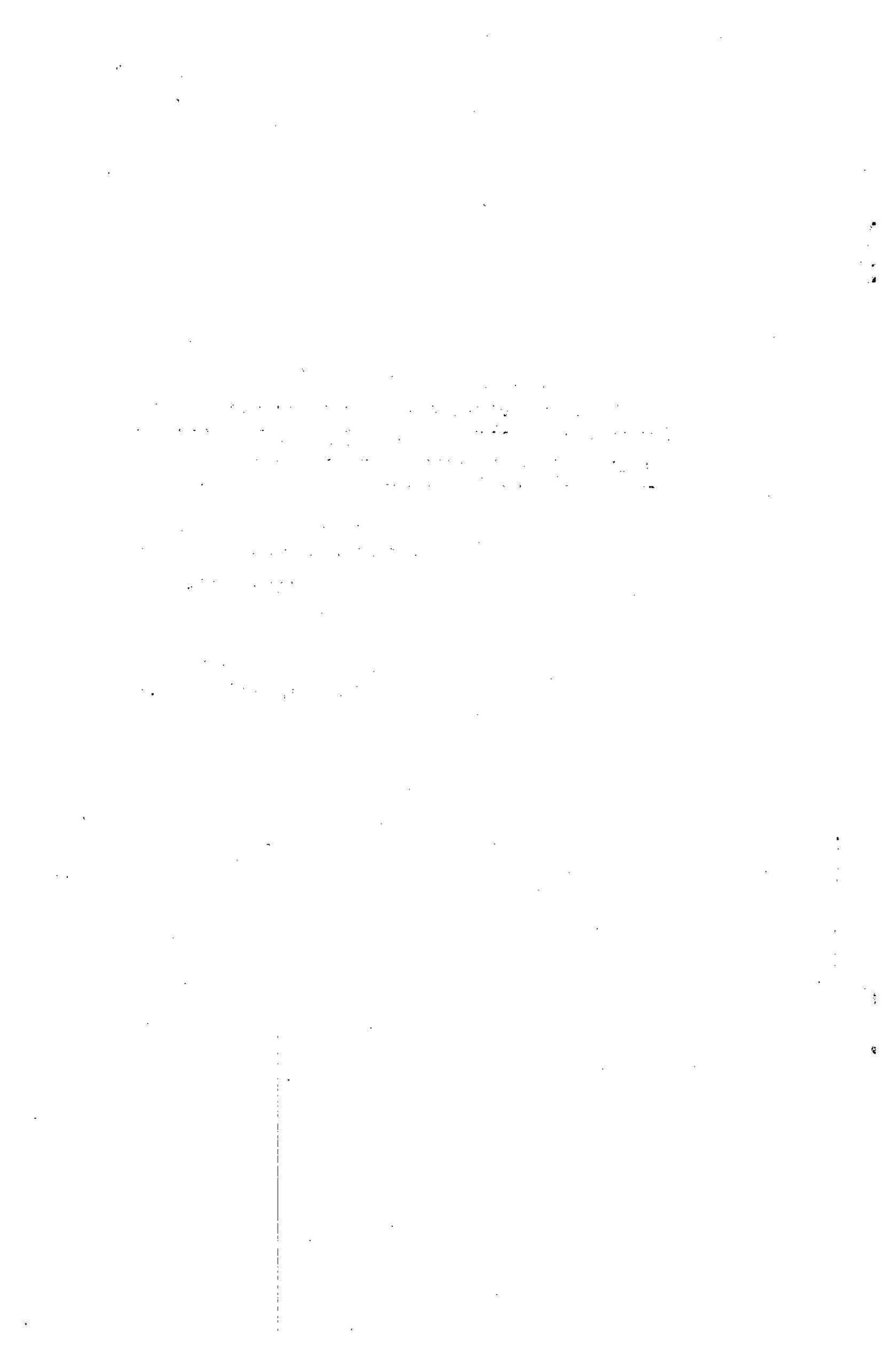


RESUMEN DEL INFORME DEL PROGRAMA DE PLANIFICACION Y CONTROL  
DE LA PROVINCIA DE CAUTIN (PLAN DE EMERGENCIA)

Resumen efectuado por Emilio Robles  
(Borrador para discusión)

Santiago, Abril de 1971.-



## I. INTRODUCCION

El objeto del presente trabajo es formular una síntesis de lo realizado por el equipo que trabajó en el Programa de Planificación y Control de la Provincia de Cautín, programa éste que forma parte del plan de emergencia de la provincia.

El equipo que se constituyó para realizar el trabajo, fue puesto bajo la dirección del señor Francisco Sinning de ODEPA, y estuvo integrado por profesionales de ODEPA, ICIRA, IREN, CORA, SAG e INDAP. El trabajo se realizó contando con la colaboración de funcionarios zonales y de área, de CORA e INDAP. En vinculación con el equipo, trabajó el grupo antropológico de la Universidad de Chile, dirigido por el profesor Bernardo Eatichevsky.

## II. OBJETIVOS Y METODO DE TRABAJO

El objetivo que se fijó el grupo de trabajo así formado fue, el de proponer alguna línea de política agraria a nivel provincial y, una metodología concreta de planificación, a partir de la base campesina, que serviría para orientar la acción del Estado, y al mismo tiempo, lograr la afirmación de un verdadero poder campesino.

Ante la evidencia, muy global, por cierto, de los grandes problemas que afectaban al sector agrario provincial, el equipo decidió fijar una metodología de trabajo que comprendiera los siguientes pasos.

- 1º Elaboración de un diagnóstico a nivel provincial, que permitiera fijar el marco dentro del cual se realizaría la acción y permitiera apreciar en detalle los aspectos más relevantes de la estructura sectorial.

- 2° El segundo paso correspondió a una regionalización de la provincia, atendiendo a un set de variables que oportunamente se analizará.
- 3° El tercer paso fue dirigido a la delimitación de espacios geográficos, que hemos llamado sectores o unidades de planificación.
- 4° Este paso, se dedicó a una verificación del diagnóstico en terreno, y en común tarea, con los consejos campesinos comunales, las organizaciones campesinas de base y los mismos campesinos.
- 5° Discusión con los Consejos Campesinos, de algunas gruesas líneas de política a nivel provincial, de estructuras de producción a nivel de área y de proyectos complementarios.
- 6° Este paso, correspondió a la elaboración de una metodología, mediante la cual los funcionarios de las instituciones del sector y los consejos campesinos pudieran, elaborar los planes de explotación a nivel de comuna.
- 7° Formulación definitiva de las proposiciones.

Es de hacer notar, que en ningún momento, se planteó como objetivo de trabajo, el formular un plan de mediano-largo plazo. No obstante ello, en el trabajo se encuentran algunos elementos que pudieran servir, a posteriori, para la realización de un plan de mediano-largo plazo. Esos elementos son, el diagnóstico realizado, la estructura de producción propuesta, que constituye un rumbo para orientar la acción, y, la delimitación de áreas dentro de la provincia.

Sin embargo, el objetivo fundamental del trabajo, que interpretamos, ha sido logrado, fue el de proponer una metodología que

llegara a nivel comunal y a nivel, incluso, de unidad de producción, para posibilitar una tarea de programación y planificación adecuada.

### III. EL DIAGNOSTICO

Para la elaboración del diagnóstico a nivel provincial, se tomaron en cuenta, fundamentalmente las siguientes variables:

- 1º Uso de la tierra, entendiéndose por uso de la tierra el uso real y el uso potencial.
- 2º Aspectos demográficos y ocupacionales.
- 3º La infraestructura existente.

Las conclusiones que fue posible extraer del diagnóstico realizado, nos pintan a la economía provincial, como una economía fuertemente basada en las actividades primarias y dentro de ellas, en la rama agrícola-ganadera.

El sector agropecuario, interpretamos que es el elemento clave para la superación del actual estado de cosas, dado que las posibilidades de un desarrollo industrial, o de actividades terciarias, en el corto o mediano plazo, son escasas.

En lo que a sector agropecuario se refiere, la performance cumplida por el mismo en los últimos 15 años, señala un estancamiento, incluso en algunos casos, un verdadero retroceso, ya que fue posible observar disminución de las áreas sembradas, y especialmente niveles de rendimiento sumamente bajos y estacionarios, e incluso en muchos casos, en disminución. Ese estancamiento del sector, unido al escaso dinamismo de los sectores urbanos, incapacitó a la economía provincial para proveer los empleos necesarios a una población

que presenta un elevado ritmo de crecimiento vegetativo. Esta situación ha producido tres fenómenos:

- 1° Existencia de un fuerte desempleo abierto y de un subempleo de la fuerza de trabajo.
- 2° Una intensa emigración hacia otros lugares del país, especialmente la zona Santiago, Valparaíso, Concepción.
- 3° Una fuerte migración intraregional, de las zonas rurales hacia los centros urbanos, especialmente en la ciudad de Temuco, juntamente con la ciudad de Villarrica, son los únicos centros urbanos, que en el período 60-70 presentan crecimiento demográfico.

En lo que se refiere al uso del recurso tierra, fue rápidamente visualizado el inadecuado uso que se realiza del factor tierra. El uso actual de la tierra está muy alejado del uso potencial, es decir, la potencialidad de producción es desaprovechada por la realización de cultivos inadecuados, por la deficiencia de manejo y por el uso de técnicas poco recomendables.

Estos elementos, el desempleo y el mal uso de la tierra, hicieron ver para la provincia de Cautín, la existencia de una extraña paradoja: una región agobiada por graves problemas socio-económicos, desaprovecha el trabajo creador que pueden aportar sus habitantes y, desaprovecha la potencialidad de sus suelos.

Puestos a indagar sobre las causas determinantes de esa situación, el equipo llegó a la conclusión de que son dos los elementos determinantes de ese fenómeno.

El primero es la estructura de distribución y de propiedad de la tierra.

El segundo, el erróneo y anacrónico enfoque dado a la política agraria en el pasado.

En el aspecto de la estructura de propiedad y distribución de la tierra, se observa un predominio notable de la pequeña propiedad individual, lo que ha contribuido a crear un sector de pequeños agricultores, que conforman una típica economía de subsistencia.

Las consecuencias que reporta este predominio de pequeña propiedad son innumerables, pero pueden señalarse como fundamentales los siguientes:

- 1° La imposibilidad de un uso racional del suelo, lo que conlleva a un deterioro del recurso tierra, ya sea por la erosión o el agotamiento. Esto es perfectamente explicable, pues el pequeño productor carece de la superficie necesaria, como para efectuar rotaciones adecuadas; y, el hecho de ser economías de autoconsumo, hace que siempre todos los años, el pequeño productor minifundista, deba sembrar las especies que son aptas para su consumo.
- 2° El fenómeno anterior, unido a la carencia de asesoría técnica y apoyo financiero, redonda en una productividad de la tierra sumamente baja. Durante el transcurso del trabajo se visitaron 40 reducciones mapuches, y se pudo observar que los rendimientos, de trigo, por ejemplo, oscilaron entre 5 y 8 qq./há., cuando, como todos sabemos, el promedio nacional oscila alrededor de 17 qq. y, en explotaciones regularmente trabajadas, se logran rendimientos que muchas veces sobrepasan los 30 qq.

3º El exiguo nivel de ingresos existente margina a amplios sectores campesinos de los mercados de consumo, lo que ha llevado a configurar un sector socialmente marginado, que ha carecido totalmente de participación, y se ha visto excluido de los beneficios de la educación, la sanidad, etc.

Respecto del segundo elemento citado, o sea, del enfoque erróneo de la política agraria del pasado, podemos citar los siguientes ejemplos. Las políticas agrarias implementadas, tradicionalmente han canalizado grandes masas de recursos hacia las grandes propiedades latifundistas. Con posterioridad, una política tibiamente reformista cambió en muy poco grado el estado de cosas existente. Se agudizaron diferencias sociales en el campo, al canalizar importantes recursos del Estado hacia los predios expropiados, quedando de esta forma, una minoría, llamemos hasta cierto punto privilegiada, con el acceso a la tierra y al capital.

Por último, la reducida acción estatal, dirigida al minifundio, no se orientó a lograr una verdadera organización campesina, ni se dirigió a lograr el cambio de la forma de trabajo de los pequeños productores, sino que se limitó a una asistencia crediticia de subsistencia; por ejemplo, en 1969, INDAP concedió en la provincia, tan sólo 6.447 créditos, mientras que el número de los pequeños agricultores, se calcula entre 30 y 40.000.

A todos estos elementos, debe agregarse la carencia de una coordinación adecuada entre las instituciones del sector y la inexistencia de un sistema de planificación que permitiera una racionalización de la acción estatal.

A todos estos elementos, debe agregarse la carencia de una coordinación adecuada entre las instituciones del sector y la inexistencia de un sistema de planificación que permitiera una racionalización de la acción estatal.

En otro orden de cosas, y respecto a la infraestructura existente, se analizaron las infraestructuras de transportes, comunicaciones, riego y comercialización. Al respecto cabe observar el notable grado de concentración existente en la localización geográfica de esa infraestructura. Ese hecho tiene un efecto pernicioso, y esto produce serios obstáculos para la comercialización de los productos agrarios, dejando privada de servicios básicos, a vastas zonas potencialmente productivas. Pero el elemento básico del diagnóstico, que interpretamos es de fundamental importancia profundizar, lo constituye la estructura de tenencia de la tierra.

Adoptando la categoría usualmente utilizada de Hás. de riego básico, en la provincia de Cautín, y según un estudio realizado por ICIRA, existen en la provincia de Cautín 138 predios, que superan la dimensión de 30 Hás. de riego básico, que serían los predios que de acuerdo con la ley actual, pueden ser expropiados por la causal extensión.

Esos predios, en lo que a superficie se refiere, representan tan sólo el 17,7% de la tierra de la provincia. Los predios que se encuentran comprendidos entre 30 y 40 Hás. de riego básico, representan el 14% de la tierra de la provincia. Por lo tanto, todos los predios inferiores a 40 Hás. de riego básico representan el 68,3% de la superficie provincial.

Si la situación se analiza en términos de reforma agraria, vemos que la expropiación de todos los predios que superan las 80 Hás. de riego básico, sólo representarían una mínima parte de la superficie de la provincia, superficie ésta que se reduciría, aún más, si se le resta la superficie, que también de acuerdo a la ley, deben ser dejados como reserva.

En lo que respecta a los predios pequeños, menores de 40 Hás. de riego básico, se nota una gran concentración en los predios o parcelas de menor superficie. Todo ello, nos lleva a una conclusión. Si se piensa en forma seria, en efectuar una transformación estructural profunda, del sector agrario, no puede aceptarse bajo ningún punto de vista que el procedimiento deba reducirse a la expropiación y a la explotación eficiente de los predios de más de 80 Hás. Eso implicaría solamente transformar el 17.7% de la tierra, mientras que el grueso de la población campesina quedaría excluida del proceso. Si se pretende realizar una profunda reforma agraria, se debe contemplar una estrategia apoyada básicamente, además de las expropiaciones, en la incorporación al proceso, de esa mayoría campesina minifundista, que hoy permanece totalmente marginada.

Si se observa la alta densidad demográfica existente, especialmente en áreas mapuches, y el alto grado de desempleo abierto y subempleo que existe, resulta claro que la solución a todos estos problemas, no puede lograrse mediante la incorporación de fuerza de trabajo, a las nuevas unidades productivas, que resultan de las expropiaciones. Se impone, por lo tanto, otra forma de acción que escape de los moldes de las políticas de reformas anteriores, ya que ellas sólo conducen a soluciones parciales que, para el caso de la provincia de Cautín, no constituyen solución, sino que en buena medida, constituyen un agravamiento de la situación.

Resumiendo todos los elementos del diagnóstico, fue posible vislumbrar algo así como una estrategia que consiste básicamente en el aprovechamiento de los recursos potenciales, hoy inactivos o mal aprovechados, o sea, el factor trabajo y el factor tierra. Ello sólo será posible con la adopción de formas de producción que contribuyen a modificar el cuadro hoy existente y que, como ya dijimos, está fundamentalmente determinado por el sistema de tenencia existente, especialmente por la existencia de grandes sectores minifundistas que funcionan dentro del típico esquema de una economía de subsistencia.

### III. LA REGIONALIZACION, DELIMITACION DE UNIDADES TERRITORIALES

#### O AREAS DE LA PROVINCIA DE CAUTIN

La distribución del recurso tierra, determina alternativas de uso potencial diferenciadas, que no siempre se corresponden con el uso actual de los recursos, de la misma forma en que las prácticas de manejo utilizadas, no se ajustan en la generalidad de los casos, a los requerimientos de conservación del recurso suelo.

Las variables principales que gravitan sobre las prácticas del uso y manejo de la tierra son: la estructura de propiedad y la forma de tenencia (que reflejan en buena medida la presión sobre el suelo) densidad de población, niveles tecnológicos y posibilidades de acceso a fuentes de financiamiento y asistencia técnica.

Si bien, el carácter de los recursos varía de manera apreciable a escala regional, es posible determinar unidades territoriales relativamente homogéneas, dentro de las cuales se puede orientar el uso de la tierra, en función de la aptitud potencial de los suelos. De esta manera, sobre la base de una estructura productiva determinada, es posible llegar a una especialización territorial de la producción, facilitando de esta forma, la acción de las instituciones del sector agropecuario, y la organización de los servicios como el crédito, asistencia técnica y comercialización. Asimismo, se posibilita la especialización de la fuerza de trabajo campesina.

En cada una de las unidades territoriales delimitadas, existe por lo menos un centro urbano que puede servir de polo, para la organización de los recursos agrícolas, como así también de los servicios comunitarios. Sintetizando entonces, la concepción de unidades territoriales lleva en sí misma el principio de la especialización productiva, y de la organización del espacio, en función de una red urbana jerarquizada

en sus funciones.

La delimitación de las áreas en la provincia de Cautín, ha sido hecha considerando fundamentalmente los factores de uso del suelo; de infraestructura, principalmente de transporte y comercialización; y, elementos demográficos y ocupacionales, fundamentalmente aquellos que dicen relación en el volumen de la fuerza de trabajo agrícola existente en cada región, y la capacidad de entregar o absorber mano de obra.

En base a todos los factores anteriormente señalados, se lograron determinar 9 unidades territoriales, cada una de las cuales responde a una aptitud de uso potencial determinado, y a una realidad social y económica, que es preciso atender en forma diferenciada. Las unidades territoriales delimitadas fueron las siguientes:

- Area Lautaro
- " Temuco
- " Pitrufquén
- " Loncoche
- " Carahue
- " Toltén
- " Vilcún
- " Cunco
- " Villarrica

En el trabajo, se encuentran perfectamente delimitadas cada una de estas áreas, y perfectamente descritas en lo que se refiere a extensión, uso potencial, estructura propietaria, uso potencial de la propiedad indígena y pequeña propiedad, uso potencial de lo expropiado, clima, población, vialidad, posibilidades turísticas, posibilidades de empleo, etc.

Ahora bien, estas áreas determinadas con los criterios anteriormente enunciados, evidentemente no coinciden con la división, que con un criterio administrativo, existe en la provincia.

Ante este hecho, y para evitar complicaciones mayores, se optó por trabajar en el resto del informe, adoptando el criterio de regionalización por comunas y, olvidando o dejando de lado, la delimitación de las áreas, tal cual se señaló anteriormente. No obstante ello, se interpreta que el citado trabajo constituye un elemento valioso para una posterior y eventual reorganización de la actividad de las instituciones del sector, y especialmente ante la emergencia de adoptar un esquema de planificación regional, claramente determinado.

Esta delimitación de áreas fue la que sirvió de base para que las instituciones del sector agrario en la provincia, unificaran sus áreas operativas. Así es como, esa unificación, ha llevado a que en la actualidad, las instituciones del sector trabajen en 6 áreas comunes en la provincia.

#### IV. LOS SECTORES O UNIDADES DE PLANIFICACION

Resulta evidente que la aplicación práctica de alguna estructura productiva, requiere de canales de comunicación, entre los distintos centros de toma de decisiones, las organizaciones campesinas y los agentes del Estado. Por lo tanto, resulta imperativo lograr una organización del espacio en unidades menores que la comuna, de manera de posibilitar el funcionamiento de un sistema de planificación, que contemple una verdadera participación campesina. En vista de ello, se consideró imprescindible dividir a las comunas en espacios geográficos menores, que cumplieran simultáneamente con dos requisitos básicos:

- 1°. Que fueran factibles de ser convertibles a futuro, en una unidad de producción que integre y sustituya las distintas formas de tenencia existentes.
- 2°. Que resultaran compatibles con las jurisdicciones de las organizaciones campesinas de base, comité de sector o consejos chicos.

Debe recordarse que, en la mayor parte de los consejos campesinos de la provincia de Cautín, éstos fueron elegidos por el sistema de sectores, por lo tanto, las unidades de planificación, obedecen a un doble juego de criterios: Criterios técnico-económicos, y al mismo tiempo, criterios que toman como base la organización campesina.

Sin dejar de considerar las variables señaladas, se adoptó como criterio, el tomar como centro o pivote de cada uno de estos sectores, fundos expropiados, a expropiarse o asentamientos ya existentes. Ello obedeció a un criterio operativo, ya que será en esos predios donde la acción de planificación pueda desarrollarse en un comienzo en forma más directa.

En esos sectores, o unidades de planificación, se encontrarían diversos entes:

a) Si consideramos el aspecto productivo:

1. Unidades productivas reformadas, asentamientos y nuevas unidades a crearse.
2. Medianas unidades productivas privadas, no expropiables en la actualidad.
3. Pequeñas productoras minifundistas.
4. Comunidades y reducciones mapuches.
5. Cooperativas campesinas de producción, comercialización y/o consumo.

b) Considerando el aspecto organizacional, encontramos:

1. Sindicatos
2. Comités de pequeños agricultores
3. Cooperativas campesinas
4. Comités del sector

Siguiendo la metodología comentada, y después de numerosos contactos con los consejos campesinos comunales y, con las organizaciones de

base, se determinan sectores para las 4 comunas siguientes: Loncoche, 4 sectores; Nva. Imperial, 6 sectores; Cundo, 9 sectores; y, Lautaro, 8 sectores.

La sectorización de las restantes comunas, no pudo efectuarse debido a dos circunstancias: 1° Limitaciones de tiempo; y, 2° La no-existencia de consejos campesinos, o consejos campesinos que no fueron elegidos siguiendo el criterio de los sectores.

A pesar de que, evidentemente, esta etapa del trabajo ha quedado incompleta, en los anexos correspondientes, ha quedado establecida la metodología para que los equipos de trabajo locales, puedan realizar la tarea sin problemas mayores.

#### V. LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA PROPUESTA

Efectuada la delimitación de áreas y sectores, se procedió a diseñar una estructura productiva potencial, que cumpliera con la condición de compatibilizar un uso óptimo del suelo, con una máxima absorción de mano de obra.

Esta estructura productiva debe ser interpretada como un rumbo, una meta hacia la cual se deberá tender en el transcurso del tiempo, No debe pensarse que esa estructura productiva, puede ser implementada o cumplida en el corto plazo, ella es tan solo una orientación para el mediano plazo.

La base para la realización de esta etapa del trabajo, la constituyó el estudio de IREN, llamado " Estudio Integrado de los Recursos Naturales de la Provincia de Cautín ", pero dicho estudio se complementó, se completó y se enriqueció con diversas consultas realizadas a los técnicos de la zona y, con numerosas visitas a terreno por parte del equipo de planificación.

La estructura productiva propuesta ha sido realizada a nivel provincial, y desglosada a nivel comunal. Asimismo, para las 4 comunas en las cuales se realizó la delimitación de unidades de planificación, esa estructura productiva fue diseñada también a nivel de esas unidades de planificación. Asimismo, y teniendo en cuenta que dentro de esas unidades existen formas de tenencia diversas, que van a influir fuertemente sobre los tipos de cultivo, en el diseño de la estructura productiva, a nivel de unidad de planificación se tomaron en cuenta las distintas formas de tenencia existentes y que configuran formas de trabajo distintas.

En los anexos que están insertados en el capítulo correspondiente, se fijan una serie de criterios metodológicos, destinados a orientar a los organismos planificadores, en el momento en que ellos se aboquen a la confección de los planes de explotación anuales.

Dadas las características de esta estructura productiva, y dada la metodología seguida para su elaboración, la misma está dirigida a lograr un mayor uso de las potencialidades que presenta la provincia, en lo que se refiere a empleo de fuerza de trabajo (hoy ociosa o mal utilizada) y a uso del factor tierra. La consecución a futuro de dicha estructura cumpliría, por lo tanto, con el requisito de una máxima absorción de fuerza de trabajo, dada la tecnología existente, y con el uso apropiado de los suelos.

Es de pensar que ese rumbo que aquí se pretende dar a la producción agropecuaria, en ningún caso va a ser alcanzado espontáneamente, sino que su consecución va a ser posible en la medida en que logre implantarse un sistema de planificación, que llegue hasta las propias unidades productivas. Es por ello, que en el resto del trabajo, se ha puesto especial atención en diseñar una metodología de trabajo, para que campesinos y funcionarios en forma conjunta, puedan planificar y programar las actividades. De esa forma se lograría una mejor utilización de los recursos productivos, un empleo más racional de los recursos que el Estado vierte

hacia el sector agrario, y una labor más simplificada (y por lo tanto más eficaz) de las instituciones que están encargadas de brindar los servicios del Estado.

#### VI. NORMAS METODOLOGICAS PARA LA ELABORACION DE LOS PROGRAMAS ANUALES PARA PROVINCIAS (O ZONAS) Y COMUNAS

El objetivo de este capítulo, es brindar un método para que sea factible una programación de las actividades del sector, que permita al Estado tener una clara visión de las posibilidades de producción, que permita orientar su acción en forma correcta. El diseño de la metodología ha estado inspirado en el principio básico de que es necesaria la implantación de un sistema que asegure una amplia participación del campesinado en el proceso de toma de decisiones. En ese sentido, nosotros concebimos a la planificación agrícola, como el punto de encuentro entre el Estado y la clase campesina, y entendemos, que la planificación constituye en esencia, un canal de comunicación que posibilita la toma de decisiones por parte del campesinado, toma de decisiones que afectan al proceso productivo. Mientras al campesinado no tenga posibilidad de tomar decisiones que afectan al proceso de la producción, su participación será, llamésmole así, un poco marginal.

Cuando decimos proceso productivo, nos referimos a toda la serie de acciones que van desde el acceso a la tierra, hasta la venta del producto al consumidor, y forman parte por lo tanto, de dicho proceso, la etapa de abastecimiento, de financiamiento, producción y comercialización.

Si bien, el radio de acción del equipo, debe circunscribirse a los niveles comunales, y en alguna medida a nivel provincial, ya que existen organismos especializados, cuya responsabilidad es abordar problemas de planificación a nivel global, regional, y en el mediano y largo plazo, el equipo debió realizar algunos supuestos que permitieran encu

drar el problema comunal dentro de un marco, aunque más no sea, definido en términos generales.

El supuesto básico que se ha creído necesario formular es el siguiente: dado que el actual Gobierno se ha definido como un Gobierno de transición al socialismo, nosotros consideraremos que la acción del Estado hacia el sector agropecuario, en lo que a asignación de recursos se refiere, se va a manifestar más intensamente en el sector reformado, en el que existirán formas de trabajo colectivo. En otras palabras, suponemos que el esfuerzo de capitalización, que debe producirse en el sector agropecuario, se manifestará en forma más intensa en el área reformada que en el área de productores privados.

A continuación, describiremos todas las etapas que consideramos lógicamente necesarias, y que van desde las instancias de planificación nacional, hacia la base campesina, y el proceso inverso, en que las decisiones de la base convergen hacia las instancias de planificación globales y nacionales.

Partiendo del supuesto que anteriormente se mencionara diremos que los recursos disponibles en cada año para el sector agropecuario, deberán ser destinados globalmente, por el Ministerio de Hacienda, a un organismo central de planificación, que en este caso es ODEPA.

Esta instancia de planificación nacional y sectorial, en la cual sostenemos la necesidad de participación campesina, mediante el Consejo Nacional Campesino, sería la encargada de dividir los recursos entre aquellos que van a ser destinados a capitalización de las áreas de propiedad social del sector, y el resto de los recursos.

Esta asignación previa, y que es simplemente orientadora, deberá estar en concordancia con las metas anuales establecidas.

La instancia nacional de planificación, deberá fijar este marco orientador, especialmente referido a los siguientes aspectos:

1. Metas de producción física por rubro, y desglosado en provincias.
2. Indicación del monto total de recursos de que dispondrá cada provincia, para cumplir sus metas anuales. Dentro de ese marco orientador y relacionado con los recursos disponibles, deberá ser individualizado el monto de recursos, que debería ser destinado a capital fijo en el sector compuesto por las unidades reformadas. O sea, en el monto global de recursos con que aproximadamente contará la provincia o zona, vendría indicando el monto relativo a las inversiones en infraestructura y capitalización, que podrían y deberían ser realizados en los asentamientos modificados.

La razón de ser de este desglose, es que las inversiones anuales relativas a estos rubros, por no ser recuperables en el ciclo productivo agrícola anual, deberán provenir de una determinación a nivel nacional, de acuerdo con un plan a mediano y largo plazo, de la economía en su conjunto. Eso sería así, en caso, que el citado plan a mediano y largo plazo exista; en caso de no existir este, provendría de las posibilidades de inmovilizar recursos, que tienen un período de recuperación que desborda el ciclo productivo anual.

En la instancia provincial de planificación, se tendría por lo tanto, que definir los siguientes aspectos:

1. Desglose de las metas de producción por rubro, entre sector reformado y no - reformado.
2. Determinación de los recursos destinados a inversiones en capital fijo, en el sector no - reformado.
3. Determinación de los recursos destinados a inversiones en capi

tal circulante, tanto en el sector reformado como en el no reformado.

Al respecto, y para que estas decisiones puedan ser tomadas, partiremos de la hipótesis, o mejor dicho, impondremos a la instancia provincial de planificación, la necesidad de hacer un desglose previo por comuna o área en lo que se refiere a los 3 puntos mencionados previamente.

Este desglose serviría de línea orientadora, para el trabajo de las instancias comunales de planificación, en el nivel inferior de planificación, o sea, el nivel comunal. Se deberá crear una forma de trabajo de manera de que los funcionarios y los campesinos, en forma conjunta, elaboren los respectivos planes anuales, para los distintos sectores campesinos que conforman la comuna. Estos planes anuales, en que, entre otras cosas, deberá contener una estimación de superficie de siembra, estimación de producción, estimación de necesidades de mano de obra, estimación de insumos, de financiamiento, estimación de poderes compradores necesarios, etc., será un verdadero instrumento de trabajo, confeccionado fundamentalmente por los campesinos, y que servirá para proceder al proceso de revisión de las metas establecidas, en las anteriores etapas de planificación, y para la asignación de los recursos en cada comuna. Será, por lo tanto, un elemento que represente o establezca, la voluntad campesina, y las consecuentes decisiones campesinas en el proceso de producción, y será el elemento básico para proceder a una revisión, o confirmación de los marcos orientadores, formulados a nivel nacional y provincial.

La consolidación de todos estos planes comunales, arrojará un plan provincial y, mediante la consolidación de éstos, se obtendría un plan nacional anual. Dada la importancia que pretendemos dar a la participación campesina en este proceso, es que se ha formulado este método de trabajo, comenzando por la base.

Sería óptimo, que en un futuro próximo existiera en el país, un sistema de planificación a todos los niveles, y que todas las decisiones, ya que a nivel sectorial, regional o comunal, fueran tomadas dentro del contexto de un plan nacional de desarrollo. Sin embargo, ante la actual carencia de un sistema de planificación organizado, se creyó de vital importancia comenzar, a formar dicho sistema a partir de la base campesina misma, creando un método de trabajo para que los consejos comunales campesinos puedan iniciarse en la tarea de confección de planes respectivos, de mediano plazo. En el próximo ítem se brindará especial atención a la forma de trabajo para la elaboración y ejecución de dichos planes comunales.

#### Elaboración de los planes comunales

La elaboración del plan comunal requiere de la existencia de una organización de las actividades de planificación en la comuna, para que, mediante la adopción de un método de trabajo, pueda lograrse el ordenamiento de la actividad comunal orientada hacia el cumplimiento de las metas propuestas.

Para las tareas de planificación, se propone aquí como sistema, la utilización de las organizaciones campesinas como organismos de planificación. Al respecto, se citan a continuación, las organizaciones existentes o a crearse que serían las responsables del trabajo, como así también las principales atribuciones y funciones que deberían cumplir:

- Comité Comunal de Planificación:

Debería estar integrado por el C.C.S. y el Comité Técnico, integrado por los Jefes de Área de CORA, INDAP y SAG, y bajo la supervisión de ODEPA. El Comité podrá reclamar la asesoría de todas las restantes instituciones del agro, en sus respectivas especialidades.

Las principales atribuciones serían:

1. Discusión con el Comité Provincial de Planificación de las metas y recursos asignados a la comuna.
2. Elaboración de un plan anual de expropiaciones y elevación del mismo, para su discusión, al Comité Provincial de Planificación y a CORA.
3. Asignación de metas y recursos, para sectores o unidades de planificación, en función de las metas comunales y de la estructura productiva, previamente estudiada.
4. Aprobación de los planes del sector, corrección o rechazo de los planes del sector, corrección o rechazo de los mismos, cuando aquellos no se encuadren dentro de las normas impartidas.
5. Formulación del plan comunal, del cual deberán surgir claramente las metas a alcanzar y los recursos a utilizar, de acuerdo con la metodología mencionada anteriormente. Brindará la orientación general a seguir por las instituciones que atienden en forma directa a los campesinos, CORA e INDAP. Asimismo, dicho plan deberá contener:
  - i. Una estructura productiva estimada, a alcanzar con los productores privados, medianos y grandes, de tal manera que sirva a ECA y el Bco. del Estado, para la orientación de la política crediticia y de comercialización, dirigida a los citados productores.
  - ii. Plan de necesidades de poderes compradores de infraestructura

de comercialización, para ser presentado y discutido en ECA.

iii. Necesidades y orientación de la asistencia técnica, para ser presentado y discutido con SAG.

6. Control permanente de la implementación del plan en todas sus etapas.
7. Evaluación del cumplimiento de las metas del plan, y el uso de los recursos asignados.

- Comités del Sector:

Estarían formados por el Consejo Campesino del sector, (consejos chicos), y por lo menos un consejero comunal, contando con el asesoramiento permanente de los funcionarios de área. Las funciones serían:

1. Discutir con el Comité Comunal, la asignación de metas y recursos del sector.
2. Orientar y dirigir la formulación de los planes de las organizaciones de base, comité de pequeños agricultores, sindicatos, cooperativas, etc., y de las distintas unidades productivas, adecuando dichos planes a la consecución de las metas propuestas y de los recursos disponibles.
3. Aprobar, corregir o rechazar, los citados planes.
4. Presentación al Comité Comunal del plan del sector para su aprobación, corrección o reformulación del mismo, en caso de rechazo.
5. Control permanente, y evaluación del cumplimiento del plan, metas y recursos.
6. Estimación de un plan de producción para los productores privados, medianos y grandes, orientado al logro de las metas y, al cumplimiento de la estructura productiva propuesta.

- Organizaciones de Base:

Las organizaciones de base con que sería factible trabajar, serían: comités de pequeños agricultores, cooperativas campesinas, cooperativas de reforma agraria, sindicatos y directivas de asentamientos.

Las funciones a cumplir por dichas organizaciones, serían:

1. Confección del plan de producción, para el conjunto de los integrantes de la organización.
2. Elevación del mismo al comité del sector, para su aprobación, corrección o reformulación del mismo.

La etapa de ejecución del programa anual de desarrollo agropecuario será de responsabilidad de las diversas instituciones del agro existentes, cada una de ellas dentro de su campo específico.

Los comités de planificación provinciales y comunales y los consejos campesinos, serían encargados de ejercer el control, y velar por la realización del programa anual. Para ello, se hace necesario empezar a elaborar, desde ahora, un sistema de control de avance de estos planes.

VII. TAREAS INMEDIATAS A REALIZAR PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA  
PROPUESTA.

A los efectos de poder llevar a la práctica, la metodología que se ha propuesto, se indicarán algunas tareas inmediatas, que deberán abordar funcionarios y consejos campesinos.

Además de facilitar y posibilitar las posteriores tareas específicas de programación, el objetivo que se persigue con esta asignación de tareas, es iniciar a funcionarios y campesinos en una labor conjunta, que contribuirá a afianzar al C.C., y familiarizar a los mismos con el manejo de datos y categorías, a utilizar en el posterior trabajo.

Las tareas que ya podrían realizarse, a nivel de funcionarios y C.C., serían las siguientes:

1.- Efectuar rápidamente un recuento e identificación de todas las organizaciones campesinas existentes en la comuna, indicando su radio de acción, número de afiliados, actividades, etc.

2.- Confección de un registro permanente de cesantes, a los efectos de tener perfectamente identificados a los desempleados, la localización geográfica del desempleo y otros datos de interés.

3.- Confección de una ficha para cada explotación privada, mediana y mediana grande, para captar toda la información referente a superficie, superficie sembrada, tipo de cultivo, fuerza de trabajo empleada, situación en servicio social, y todo otro dato de interés que contribuyera a tener permanentemente actualizada la situación del fundo.

4.- Iniciación de las tareas pertinentes a los efectos de confeccionar un diagnóstico comunal, en lo que se refiere a las tareas de capacitación, a desarrollar por los organismos pertinentes, ella deberá ser dirigida a los siguientes temas:

- 1.- Capacitación en principios básicos de planificación, destinada a difundir la idea de planificación y los principios básicos en que se sustenta. Deberá ir dirigida a:
  - a) Todos los funcionarios del sector, tanto de zona como de área.
  - b) Todos los consejeros comunales campesinos.
- 2.- Capacitación profunda, explicativa de la metodología utilizada, destinada a familiarizar a funcionarios y campesinos, con el manejo de los programas anuales, su ejecución y control.

Asimismo, y como una forma de capacitación, se procedería a elaborar, conjuntamente con los campesinos y funcionarios, los registros destinados a implementar la metodología propuesta. Este tipo de capacitación profunda, deberá ir dirigida como mínimo a:

- a) Funcionarios zonales, diez aproximadamente por zona.
- b) Campesinos integrantes del comité de planificación de cada uno de los C.C., 4 por consejo.
- c) Funcionarios de área, 3 por área aproximadamente.

#### VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Resulta sumamente difícil efectuar algún tipo de proposiciones de políticas a nivel regional, cuando no existen líneas y orientaciones claras en materia de política agraria a nivel nacional. Las definiciones que hoy no existen, deberán ser tomadas por las instancias políticas e institucionales correspondientes, y escapan por lo tanto,

de las funciones de este equipo de planificación. No obstante ello, y con el ánimo de aportar ideas y antecedentes que pudieran resultar útiles, plantearemos a continuación algunas sugerencias, que son el resultado del contacto durante dos meses, con el problema agrario de Cautín, y con sus principales actores, que son los campesinos.

Problemas de tipo general:

La realidad del área no puede ser analizada en forma fragmentaria, o sea, separadamente cada una de sus partes. La acción para la superación de los problemas no será eficaz, si ella se orienta en forma autónoma y separada para cada uno de los sectores campesinos ligados a formas de tenencia distintas, pequeños productores, minifundistas, asentados, etc.

En la actualidad tal situación se presenta, y tal vez por herencia de regímenes pasados, la acción de las instituciones posee esas características, el campesinado está dividido por clientelas, los asentados son atendidos por CORA, los pequeños productores por INDAP

No existe una política clara y única que oriente la acción de los organismos hacia el objetivo que nosotros entendemos es único: lograr la unidad de la clase campesina, y resolver el problema integral de la agricultura.

Al efecto, nos permitimos sugerir:

- 1.- Estudiar rápidamente, la posibilidad de un reordenamiento institucional en el sector agrario, para que sea posible el diseño y la implementación de una política agraria.
- 2.- Hasta que ello se produzca, propugnar de inmediato la formación de equipos de planificación y estudio interinstitucionales, a nivel nacional, provincial y de área, con un amplio respaldo institucional y político.

La función de esos equipos será planificar la acción del Estado hacia el agro, en una sola dirección, de acuerdo con las líneas de política adoptadas, y realizar estudios que permitan la formulación de esas políticas (\*). Para el caso específico de Cautín la estrategia que el equipo recomienda consiste en la más pronta utilización de los recursos, que hoy se encuentran ociosos o mal utilizados: trabajo y tierra. Al respecto, el aporte del equipo se ha materializado en proponer una estructura productiva deseable, que ha sido discutida, con algunos de los C.C.C. existentes, y que ha sido escogida entre varias alternativas, en función de que ella compatibiliza la máxima absorción de mano de obra, con el uso potencial óptimo de la tierra. Dicha estructura constituye una orientación, un rumbo a seguir, ya que pretender su logro en el corto plazo sería una utopía. Para que la estructura propuesta no sea una simple elucubración técnica, y conscientes de que quienes planifiquen deben ser los campesinos, con apoyo funcionario (y no al revés) el equipo ha propuesto una forma de trabajo conjunta, campesinos-funcionarios, a nivel de comuna y sector, de donde resultará un plan comunal de explotación, que en definitiva será el que decidirá sobre la distribución de los recursos en el área, sujetándose a lo establecido en el plan comunal. Esa es la forma, a nuestro entender la única, en que los recursos del Estado deben canalizarse, a efecto de lograr el pleno empleo de los recursos productivos. Para que ello se logre, recomendamos:

---

(\*) La experiencia de Cautín, en este sentido, es alentadora, ya que los funcionarios locales apoyan esa integración y numerosos equipos de trabajo, entre ellos el nuestro, han sido integrados por funcionarios de varias instituciones, situación que no excluye en ningún caso las responsabilidades de cada organismo.

- 1.- Amplio y total apoyo institucional y político, para los equipos que deberán trabajar a todos los niveles.
- 2.- Rápida constitución de los mismos.
- 3.- Canalización de todos los servicios del Estado, a través de la vía de las C.C.C., y según la estipulación del plan comunal. Estos servicios serían los de crédito, capacitación, asistencia técnica, etc.
- 4.- Enérgica acción destinada al fortalecimiento de las organizaciones campesinas, consejos, comités sindicatos, etc. efectos de que las mismas estén en condiciones de una rápida participación, en el proceso de planificación propuesto.
- 5.- El comité provincial de planificación, debe a la brevedad, iniciar un programa de capacitación en planificación, para funcionarios y organizaciones campesinas, consejos, comités, sindicatos, etc.
- 6.- Orientación del crédito y asistencia técnica, dirigidos a los pequeños productores, destinado a encaminar las formas individuales de explotación, hacia formas de trabajo colectivo. A los efectos de lograr un mejor uso del suelo, una mayor absorción de trabajo, lo que implica mayores niveles de ingreso, como una primera medida, debe desterrarse la fórmula del crédito individual, por la del crédito a las organizaciones campesinas. Orientación de las políticas de crédito y comercialización, dirigida a los medianos productores, de acuerdo con los postulados que emergen de los planes comunales.

#### Problemas Específicos:

Dado que los problemas candentes de la provincia, fundamentalmente el problema del desempleo, deben tener un principio de solu-

ción en el corto plazo, sugerimos lo siguiente:

- 1.- Rápida concreción con los organismos que corresponda, de los acuerdos necesarios, para iniciar a la brevedad, el programa de obras públicas, dirigido básicamente a:
  - a) Obras de riego. Al respecto, existe una amplia superficie que ya cuenta con los respectivos proyectos.
  - b) Obras de drenaje. Existe en la provincia la posibilidad de recuperar una superficie de 40.000 Hás. aproximadamente, y existen estudios avanzados al respecto.
  - c) Obras viales. Preferentemente caminos vecinales. Algunas tareas ya han comenzado.

Los objetivos que persiguen estas obras públicas, son dos:

- a) Producir una inmediata absorción de mano de obra cesante.
- b) Producir en el mediano o largo plazo, un incremento en la productividad de la tierra. La realización de esas obras, debe sujetarse a dos condiciones básicas:
  - a) Utilizar una tecnología simple, de manera de absorber la mayor cantidad de mano de obra posible, y evitar el uso de costosos equipos de capital.
  - b) Que las obras de infraestructura a realizarse, beneficien preferentemente a sectores reformados y/o de pequeños productores.

- 2.- Realizar en forma urgente, estudios específicos sobre comercialización, de los principales productos de la zona, a efectos de poder establecer los poderes compradores pertinentes, determinar la ubicación geográfica de los mismos, y proponer proyectos de industrialización de productos agropecuarios. Dentro de esa problemática, se recomienda como prioritario el estudio de la comercialización del ganado en pie, y de la carne en vara.

- 3.- Organización de un sistema de comercialización para los productos de artesanía mapuche, ya que la anulación de las utilidades de los intermediarios, elevaría considerablemente los niveles de ingreso de un importante sector de la población campesina.
- 4.- Promoción del turismo popular en las zonas lacustres, para lo cual sería deseable, estudiar la posibilidad de expropiación de las tierras próximas a los lagos.

Las sugerencias que aquí se han formulado, tal vez, puedan parecer vagas, pero todas ellas se basan en el principio de que la solución al problema agrario, de la provincia de Cautín, debe darse integrando al proceso de R.A., a todos los campesinos de la provincia, no limitar el proceso, a la simple expropiación y organización de nuevos asentamientos "eficientes", sino que debe ser dada por una acción integrada y coherente, que posibilite a toda la clase campesina, encontrar la solución a sus afligentes problemas. En cuanto al método de planificación que acá se ha propuesto, es bueno poner, una vez más de relieve, que el principio básico sobre el cual se elaboró dicho método, es que debe ser el campesino quien tome las decisiones de producción, contribuyendo de esta forma, a la conformación de un verdadero poder campesino.