

Chile, hoy

Aníbal Pinto

Sergio Aranda y Alberto Martínez

Orlando Caputo y Roberto Pizarro

Enzo Faletto y Eduardo Ruiz

Jacques Chonchol

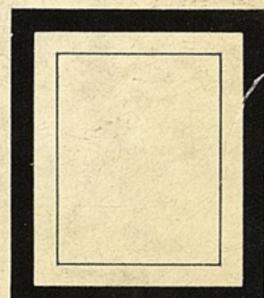
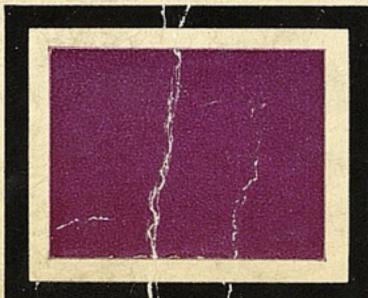
Víctor Brodersohn

Tomás Vasconi e Inés Reca

Ariel Dorfman




siglo
veintiuno
editores
sa



10 (1050-1)

el mundo
del
hombre

SOCIOLOGÍA Y POLÍTICA

186

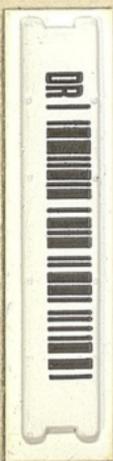
BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

ESTE LIBRO FUE PREPARADO
POR EL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIO-ECONÓMICOS
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE

CHILE, HOY

por

ANÍBAL PINTO • SERGIO ARANDA Y ALBERTO
MARTÍNEZ • ORLANDO CAPUTO Y ROBERTO
PIZARRO • ENZO FALETTA Y EDUARDO
RUIZ • JACQUES CHONCHOL • VÍCTOR
BRODERSOHN • TOMÁS VASCONI E INÉS
RECA • ARIEL DORFMAN



MÉXICO
ARGENTINA
ESPAÑA

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

Primera edición, octubre de 1970
© siglo XXI editores, s. a.
gabriel mancera 65 - méxico 12, d. f.
derechos reservados conforme a la ley

Segunda edición, noviembre de 1970
Santiago de Chile

BIBLIOTECA NACIONAL
Sección Control

Prensas de la
EDITORIAL UNIVERSITARIA
San Francisco 454, Santiago, Chile
Impreso en Chile / Printed in Chile

PRESENTACIÓN

1

PRIMERA PARTE: APROXIMACIÓN HISTÓRICA

DESARROLLO ECONÓMICO Y RELACIONES SOCIALES, POR ANÍBAL PINTO

5

Las proyecciones del salitre, 9; La enajenación del salitre, 13; Se desplaza el centro de poder, 16; El golpe de la gran depresión, 18; La nueva coalición, 20; Los cambios económicos, 22; La crisis del "frentismo", 25; Los partidos marxistas, 28; El frustrado "terremoto" ibañista, 31; El trasfondo social de la aceleración inflacionaria y de las políticas ortodoxas de estabilización, 37; El regreso de una coalición derechista, 39; Ampliación de la plataforma económica vía comercio exterior, 41; El esquema político-social del gobierno de Frei, 43; El rezago de la evolución económica, 47; La "erosión democristiana": algunas hipótesis, 48; La gran contradicción y algunas alternativas, 50

SEGUNDA PARTE: LAS BASES ECONÓMICAS

ESTRUCTURA ECONÓMICA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES, POR SERGIO ARANDA Y ALBERTO MARTÍNEZ

55

I. Rasgos generales, 58; II. La industria y el capitalismo monopolista, 66; III. La minería y el cobre, 103; IV. La agricultura, 116; V. Algunos aspectos de la intervención del Estado en la economía, 152; VI. Algunas conclusiones preliminares, 170

- DEPENDENCIA E INVERSIÓN EXTRANJERA, POR ORLANDO CAPUTO Y ROBERTO PIZARRO 173
1. Introducción, 173; 2. Relaciones económicas internacionales y el capital extranjero en Chile, 175; 3. Capital extranjero: ¿complemento del ahorro interno o nueva forma de extracción de excedente?, 178; 4. Orientación sectorial y formas que asume la inversión extranjera en Chile, 185; 5. Inversión extranjera y proceso de concentración, 196; 6. Inversión extranjera y dependencia tecnológica, 201; 7. Consideraciones finales, 208
- TERCERA PARTE: LAS RELACIONES DE PODER Y LOS GRUPOS SOCIALES
- CONFLICTO POLÍTICO Y ESTRUCTURA SOCIAL, POR ENZO FALETTO Y EDUARDO RUIZ 213
- I. Características de la votación por partidos, 214; II. La vinculación de los partidos con la estructura económica, 221; III. Tipos de conflictos, 226; IV. Características de dos distintos grupos sociales y relación con el conflicto político, 228; V. Las formas del enfrentamiento ideológico, 244
- PODER Y REFORMA AGRARIA EN LA EXPERIENCIA CHILENA, POR JACQUES CHONCHOL 255
- Introducción, 255; I. Causas políticas que han permitido abordar el proceso de reforma agraria, 260; II. Características básicas de la reforma agraria chilena, 269; III. Situación de poder del campesinado en la sociedad chilena, 276; IV. Tipos de problemas que se han planteado en el desarrollo de la reforma agraria, 288
- SOBRE EL CARÁCTER DEPENDIENTE DE LA BURGUESÍA INDUSTRIAL, POR VÍCTOR BRODERSOHN 322
- El mercado interno, 326; Concentración del poder económico, 330; Papel del Estado, 334; Inversiones extranjeras, 338

CUARTA PARTE: ALGUNOS ASPECTOS
CULTURALES E INSTITUCIONALES

MOVIMIENTO ESTUDIANTIL Y CRISIS EN LA UNI-
VERSIDAD DE CHILE, POR TOMÁS VASCONI E
INÉS RECA

345

A. Introducción, 345; B. El conflicto de la Univer-
sidad de Chile, 347; c. Algunas conclusiones, 379

TEMAS Y PROBLEMAS DE LA NARRATIVA CHILENA
ACTUAL, POR ARIEL DORFMAN

385

Bibliografía fundamental, 407

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Socio-Económicos (CESO) de la Universidad de Chile realiza funciones de investigación, docencia y extensión relativas al estudio de los procesos históricos de desarrollo y cambio social en Chile y América Latina, procurando contribuir a la construcción de los marcos teóricos y metodológicos necesarios para su comprensión.

A fines del año pasado el Centro hizo suyo el proyecto de preparar este libro destinado a ofrecer una visión de la realidad nacional que diera cuenta de las transformaciones acaecidas en los últimos decenios y de las perspectivas presentes en sus dominios socioeconómico, político y cultural. Para este efecto se solicitó contribuciones a investigadores del Centro y a destacados académicos nacionales, encomendándose su compilación al investigador del Centro, Sr. Víctor Brodersohn.

Cada uno de los textos reunidos en este trabajo expresa planteamientos personales de sus autores y no compromete al Centro como institución. El libro no representa por lo tanto una interpretación global única, sino una diversidad de perspectivas que, al referirse a algunos aspectos específicos, contribuyen a caracterizar los rasgos más sobresalientes de la evolución del país en los últimos años.

Santiago, junio de 1970.

De modo que el carácter de la "revolución campesina" dependerá del resultado de la lucha de clases en la ciudad. El tema de la conducta del proletariado recupera así toda su preeminencia.

PODER Y REFORMA AGRARIA EN LA EXPERIENCIA CHILENA *

JACQUES CHONGHOL

INTRODUCCIÓN

Cuando me pidieron que preparara esta discusión sobre el tema "Poder y reforma agraria en la experiencia chilena", topé de inmediato con una primera dificultad: precisar el significado de "poder" en relación a la reforma agraria o en relación a cualquier otro aspecto del cambio social. Es materia relativamente fácil para quien es sociólogo o científico político de profesión. No soy ni lo uno ni lo otro. Me he preguntado, pues, cómo enfocar el tema para que su presentación resulte racional, inteligible y no derive en una serie de hechos inconexos.

Al respecto, creo que, por lo menos, puedo aportar una auténtica experiencia sobre algunos aspectos de la realización concreta de un proceso específico de reforma agraria, en una realidad determinada como es nuestra sociedad chilena y en un período dado como ha sido el de los últimos años.

Me referiré, pues, a los tipos de dificultades o problemas que el proceso ha encontrado, a cómo se han enfocado y a los factores que han tendido a obstaculizarlo, a frenarlo.

Colocado en este punto de vista, entiendo que el problema del poder se puede analizar, entre otros as-

* Conferencia dictada en el Departamento de Investigaciones del Centro de Estudios Socio-Económicos (CESO) de la Universidad de Chile, el 18 de junio de 1969.

pectos, como las resistencias que, dentro de una sociedad, encuentra un proceso de reforma agraria.

Tales resistencias no son exclusivamente políticas, sino que, a menudo, son culturales o sociales, o también funcionales, surgidas de la manera como una sociedad como la nuestra reacciona frente a un proceso de cambio que pretende alterarla en uno de sus aspectos significativos. Y, evidentemente, la reforma agraria ha pretendido y pretende afectar un aspecto de la sociedad que ha tenido mucha importancia —más en el pasado que ahora—, pero que sigue gravitando en la configuración de una serie de relaciones sociales, políticas, económicas, culturales, institucionales y jurídicas. Estimo, en realidad, que el papel que ha desempeñado el dominio de la tierra dentro de la configuración histórica de la sociedad chilena ha sido muy significativo, no sólo en el plano agrícola propiamente tal, sino que en todos los otros planos señalados.

No cabe, por otra parte, la menor duda de que, hoy día, ese papel es menos importante que años atrás. Desde luego, menos importante que en el siglo pasado, menos que antes del desarrollo industrial vivido por el país en los últimos cuarenta o cincuenta años. Es patente, sin embargo, que muchos de los rasgos que históricamente configuraron esta situación actual tienden a perdurar, a mantenerse. Por lo mismo, muchos de dichos rasgos conservan una influencia que va más allá del poder real que actualmente significa, en la sociedad chilena, el control de la tierra.

Tenemos así que un proceso de cambio como la reforma agraria que cuestiona las relaciones establecidas en el dominio de la tierra tiende a producir, dentro de la sociedad, una serie de resistencias, de roces, de problemas que merecen ser analizados ya que, al margen de lo que en sí mismo significan, son experiencias y enseñanzas posiblemente útiles para otras alternativas de reforma agraria o, incluso, para el propio proceso que se realiza en Chile. He tratado

de circunscribir mis observaciones en cuatro puntos concretos:

1º Tratar de señalar, aunque rápidamente, *las causas políticas que —a mi juicio— han permitido se haya tratado de abordar, ahora, por primera vez en el país, el problema de la reforma agraria en forma seria.* Y digo: en forma seria, porque de este problema se ha hablado entre nosotros desde muchos años atrás, veinte, treinta y posiblemente más, afirmando la necesidad de realizar una reforma agraria. A mi juicio, sin embargo, pese a todo lo hablado ahora, objetivamente no se había logrado empezar a abordarlo de una manera relativamente seria. En estos años, me parece, por primera vez se ha empezado a hacerlo. De allí que valga la pena analizar las causas que ahora han hecho posible lo mismo que antes no lo fue, pese a que el interés por la reforma agraria parecía ya tan destacado 20 o 30 años atrás. Basta recordar que al asumir el poder el Frente Popular, el año 38, la reforma agraria era una de sus banderas. El propio presidente Aguirre Cerda había publicado en París en 1929 un importante libro sobre la cuestión agraria en Chile, señalando su trascendencia y significación. Y luego se sucedieron otros gobiernos con participación de partidos políticos que proclamaban una posición muy firme frente a la reforma agraria. Sin embargo, prácticamente nada se avanzó. Valgan o no, entonces, todas las limitaciones que puedan hallarse al proceso actual, cabe reconocer que se ha pasado de las palabras a los hechos. Estimo, por eso, dignas de estudio las condiciones políticas actuales que han hecho posible este avance relativo del proceso y aquellas que anteriormente lo impedían.

2º En segundo lugar, pretendo reseñar —sumariamente—, como nos lo permite esta exposición, *cuáles son las características básicas de un proceso de la reforma agraria del tipo de la chilena.* Y hago esta res-

tricción, porque indudablemente el fenómeno genérico de la reforma agraria puede plantearse en distintos contextos.

Hay reformas agrarias que se plantean, en ciertos países, dentro de procesos revolucionarios globales, y las hay que pueden darse dentro de procesos de cambio relativamente limitados. Concretamente, creo que la experiencia chilena es la de un esfuerzo de reforma agraria inserto en una sociedad o en una situación que no ha sido afectada por un cambio global que pudiera estimarse de tipo revolucionario. Es pues, la de Chile, una situación distinta de la que pueda darse históricamente en otros países en que el mismo fenómeno se ha enfocado como un aspecto más dentro de una revolución global orientada a trastocar violentamente una situación social, sean cuales fueren las circunstancias históricas y contingentes que la hubieren desencadenado. Posee, pues, a mi parecer, la reforma agraria chilena ciertas características derivadas del hecho de tratarse de un esfuerzo de cambio que afecta a un sector significativo de nuestra sociedad, pero realizado mientras en el resto de la misma sociedad no ha habido cambios significativos, de tipo revolucionario, que tocan a las relaciones económicas y sociales. Ello determina una forma de operación, ciertas formas de resistencia como algunas formas de acción que merecen nuestra atención. Adelantemos, además, que el proceso se intenta dentro de lo que podemos llamar un sistema democrático tradicional que aporta otras limitaciones para cualquier gobierno que pretenda emprender una tarea así. Piénsese en las aspiraciones específicas y en las posibilidades de expresión que detentan otros sectores sociales, los que, en el caso chileno, son mucho más importantes que el sector campesino. Valga, pues, lo dicho como fundamentación para invitar a reflexionar sobre este punto.

3º En tercer lugar, trataré de señalar, también muy sintéticamente, *las características de poder real del*

campesinado en la sociedad chilena, aceptando que ella ha variado de antes al presente y tratando, por lo mismo, de visualizarla en la situación del año 64. Es un nuevo punto que me parece debe preocuparnos.

No me cabe la menor duda que el campesinado chileno es uno de los grupos sociales que, desde muchos puntos de vista, ha gozado de menos poder real. Y ocurre que cuando se considera a Chile como un país subdesarrollado, comparable con otros países en similar situación, uno tiende a olvidar que el peso cuantitativo de nuestro campesinado en la sociedad chilena es bajo. Incluso, en este momento, de cada 4 habitantes de Chile, 3 son urbanos y 1 es rural. Es, pues, necesario tener presente esto si comparamos nuestro caso con experiencias históricas de las reformas agrarias en otros países subdesarrollados, en los cuales la gravitación cuantitativa de la masa campesina en la sociedad global es mucho mayor. Nuevamente, la situación es especial y acarrea limitaciones que conforman un problema por analizar. Ahora, el problema se subraya si esa cuarta parte de la población, que es el campesinado, tiene un poder real desde los puntos de vista político, económico y social bastante inferior al grado de poder de otros sectores sociales. Surge de esa realidad una serie de obstáculos y de posibilidades para un proceso de reforma agraria que tienen su propia significación.

4º Finalmente, me detendré en *algunas reflexiones sobre los tipos de problemas que se han planteado en el desarrollo de la reforma agraria*.

No creo de interés extenderme sobre la manera en que se ha desarrollado el proceso de reforma agraria; tal análisis nos desviaría de nuestro propósito. En cambio estimo útil plantear los tipos de problemas que han surgido durante el desarrollo de este proceso en Chile y que lo han obstaculizado y frenado.

No es fácil tipificar estos problemas pues son de muy diversa naturaleza. He tratado de englobarlos desde

un punto de vista más bien metodológico, en razón de su presentación, aun cuando muchos de ellos se dan entremezclados. Tendremos así, en este capítulo, seis subclasificaciones:

A] Problemas o dificultades de tipo legal que, por la propia naturaleza del funcionamiento de la sociedad chilena, son de bastante importancia.

B] Problemas derivados del sistema institucional del Estado.

C] Problemas provenientes de las resistencias y dificultades del propio campesinado, los que, en su conjunto, constituyen, a mi juicio, un hecho real que se plantea en Chile o en cualquier otro país del mundo donde se encare un proceso de cambio como la reforma agraria.

D] Resistencias de tipo político general de la sociedad, que nacen fuera del mundo campesino propiamente tal. Esta última categoría la especificaré en:

- 1] Problemas económicos y financieros; y
- 2] Problemas de desarrollo de la agricultura en relación con el resto de la economía.

Trataré, entonces, de esquematizar algunas ideas en torno a esos cuatro tipos fundamentales de problemas y a las dos subdivisiones del último en orden a permitir una posterior discusión o aclaración sobre algunos de ellos.

I. CAUSAS POLÍTICAS QUE HAN PERMITIDO ABORDAR EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

He tomado seis elementos que me parecen significativos para este punto.

No pretendo que sean los únicos, ni que sean exclusivos, ni tampoco establecer un orden de importancia. Creo que, en la realidad, se ha producido una situación favorable debido a la acción de todos estos ele-

mentos que ha permitido que, por lo menos en estos años, se haya empezado a abordar seriamente el proceso de reforma agraria. A mi parecer todos ellos han tenido su importancia en crear esta posibilidad de iniciar la realización del proceso.

1º En las elecciones presidenciales de 1964 se ofrecieron claramente al país dos alternativas políticas con muy neto predominio sobre la tercera. Eran, de hecho, las dos alternativas que tenían posibilidad de llegar al poder político, al poder central del Estado. Ambas tenían aspiraciones, y las planteaban al país, de una profunda transformación de tipo reformista en la sociedad. Creo que, pese a que ambas postulaciones o fuerzas usaron abundantemente un lenguaje revolucionario, los contenidos de sus programas aspiraban a desencadenar un proceso profundo de reforma social y económica dentro de la sociedad chilena. Me refiero a las alternativas que significaban la Democracia Cristiana y el FRAP.

He dicho que estas postulaciones políticas tenían, netamente, posibilidades de éxito. Surgían éstas de una serie de circunstancias que se dieron en los años anteriores a la elección por el deterioro de la combinación y del sistema político con que había gobernado el presidente Alessandri. Los grupos tradicionales de la política, sobre todo los grupos más conservadores, más ligados al *statu quo*, aparecían en una posición muy desmedrada, extraordinariamente desplazados, especialmente si se recuerda la posición de que habían gozado en otras oportunidades de enfrentamiento político a nivel presidencial. No les cabía sino escoger, para ellos, el mal menor, o sea, tratar de ver cuál de las otras dos alternativas les significaba menor riesgo para sus intereses. La mayor parte de sus componentes se inclinó hacia aquella postulación o aquel sector político que, a su juicio, consideraban menos peligroso y cuyo lenguaje reformista y revolucionario suponían no iba más allá de lo planteado en muchas campañas

políticas, a saber, un mero lenguaje revolucionario que, en la práctica, no se tendría la voluntad ni la posibilidad de concretar.

Creo pues que fue ésta una coyuntura política especial. Ya un año antes de la elección, la DC y el FRAP parecían al país como la alternativa más clara y, si se analizaban los contenidos programáticos, las diferencias se reducían a matices: mayor o menor hincapié en distintos aspectos, ya que ambas exigían una acción de profundas transformaciones en la sociedad chilena. Desde luego, dentro de este programa concedían un lugar significativo a la acción específica de reforma agraria.

Simultáneamente, la situación desmedrada, como dije, de los grupos políticos más tradicionales —que, durante la administración de Alessandri y en todas las otras oportunidades políticas anteriores, habían sido alternativa si no de llegar al poder, de frenar al menos las expectativas de cambios más profundos— convergió a producir un hecho político nuevo, una coyuntura favorable, propia de la historia de los últimos años dentro del contexto político chileno y éste fue uno de los elementos que permitió que el proceso de reforma agraria se comenzara a realizar.

2º Un segundo elemento, a mi parecer, lo constituye un hecho de carácter intelectual, de alguna manera reflejado también por las posturas políticas ya señaladas y que se venía plasmando en la sociedad chilena durante los últimos años. Me refiero al convencimiento más o menos generalizado de que la reforma agraria era un proceso necesario y deseable. Y esto, no sólo desde el punto de vista de hacer justicia a un sector relativamente importante dentro de la sociedad, que permanecía profundamente postergado, sino como precondición indispensable para dos logros: perfeccionar realmente la sociedad democrática y acelerar el proceso de desarrollo económico.

Esta convicción había ganado terreno en los círcu-

los más ilustrados, en parte por la prédica de los políticos, pero decisivamente —ya que los políticos hablaron sobre esto largo tiempo antes sin éxito— debido a la insistencia de intelectuales nacionales —sociólogos, economistas, escritores y, en general, gente preocupada del problema social—, y de muchos organismos internacionales, especialmente de los dependientes de las Naciones Unidas. Aunque los círculos ganados por la idea no fueran cuantitativamente los más importantes, eran aquellos que cualitativamente más gravitaban en nuestro contexto social. Aceptaban, en realidad, esos sectores, la conexión señalada entre la posibilidad de acelerar el perfeccionamiento del sistema democrático, el desarrollo económico y el proceso de reforma agraria, al percibir la magnitud de los grupos marginales, entre los cuales se destacaba específicamente el campesinado.

No me parece que este fenómeno haya sido exclusivo de Chile. Se ha venido dando en América Latina y en otras regiones subdesarrolladas del mundo, especialmente en los últimos 10 o 15 años. Reflejo de esto es la afirmación de la necesidad de la reforma agraria en la mayor parte de las conferencias internacionales y las aseveraciones, aun de los gobiernos más conservadores y de personas que evidentemente no están dispuestas a llevar adelante estos procesos, pero que reconocen verbalmente lo ineludible de ellos. Todo ello deriva en la conformación de una cierta imagen de opinión pública. Si fuera preciso dar ejemplos de lo que he anotado, piénsese en las resoluciones de la FAO que agrupa a ciento y tantos países del mundo; en aquellas de la CEPAL y otras organizaciones o instituciones de tipo regional; incluso en las de la propia OEA, con todo lo tradicionalista y reaccionaria que es. No cabe duda que se ha producido explícitamente un consenso teórico de esta necesidad, impuesta tanto por la exigencia de acelerar el proceso de desarrollo económico como por los problemas de justicia para con uno de los sectores más postergados de la comunidad nacional.

En resumen tenemos este segundo fenómeno, que he calificado de intelectual, y que ha ido configurando una cierta forma de pensamiento, una cierta manera de ver las cosas, que tienen como resultado el que mucha gente, políticamente ilustrada, por así decir, ha variado, en los últimos años, su posición frente a la reforma agraria, de suerte que ella es mucho más apreciada que en períodos anteriores.

3º Un tercer elemento significativo, sobre todo en el contexto de Chile y de América Latina, fue la posición de Estados Unidos.

Me parece ocioso discutir aquí la influencia de Estados Unidos en la mayor parte de los países de América Latina y en sus políticas: si ella es directa o indirecta. Un hecho, para nuestro propósito, es evidente: en la época de la administración Kennedy hubo, por lo menos, un cierto vuelco en la visión oficial del enfrentamiento de los problemas de América Latina. Puede recordarse —aunque la situación se ha debilitado considerablemente después— que, al nacimiento de la Alianza para el Progreso y en el momento de la Carta de Punta del Este, toda la problemática discutida giraba en torno a que, sin reformas estructurales, era imposible perfeccionar la democracia, acelerar el desarrollo, etc. Y esa posición era propiciada por los mismos Estados Unidos y aceptada, aunque fuera formalmente, por una serie de gobiernos conservadores de América Latina.

Ahora bien, las reformas estructurales en que se insistía particularmente eran las reformas agrarias y las reformas tributarias. Tal era el interés que en ellas se ponía que se llegó a decir, en esos años, que si los países no estaban dispuestos a hacer reformas agrarias y reformas tributarias significativas, no tendrían ayuda internacional, ya que se deduciría que estaban gobernados por oligarquías cerradas y opuestas al menor cambio de las condiciones tradicionales. Podrá discutirse el origen de este hecho internacional, si

fue consecuencia del impacto de la Revolución cubana en los Estados Unidos o más bien si fue el resultado de una nueva visión de relaciones interamericanas. Insisto en que, para nuestro punto de vista, esto carece de mayor significación. En cambio no cabe la menor duda de que, por entonces con mucho mayor intensidad que ahora, existió esa presión externa en favor de la reforma agraria del gobierno de los Estados Unidos sobre muchos países de Latinoamérica. Además, ella estaba en cierto modo aceptada por la prensa reaccionaria que tiende a formar la opinión pública dominante, porque venía patrocinada por los Estados Unidos. Así, la reforma agraria ya no era comunismo ni otra serie de cosas. Basta leer y comparar los editoriales de *El Mercurio* de algunos años antes y después de la Alianza para el Progreso y de la Carta de Punta del Este, para apreciar que, aunque no estuvieron de acuerdo en el fondo, formalmente tenían que dar su venia a la nueva actitud.

Creo pues que fue éste un nuevo e importante elemento —en este caso un hecho internacional— que entró a jugar en la configuración de un cuadro político que permitía abordar ahora con mayor profundidad el proceso de reforma agraria.

4º Como cuarto elemento, quiero destacar un hecho estrictamente económico, pero que se liga y refuerza por una derivación en el plano de las imágenes que la opinión pública se forma.

El hecho económico era la incapacidad creciente de la agricultura chilena para responder a los requerimientos del país, incapacidad que se ha manifestado de manera cada vez más significativa a partir de los años 40. Haciendo un poco de memoria, Chile tuvo, a fines de la década del 30, un superávit de productos agropecuarios en su comercio exterior; exportaba alrededor de 30 a 40 millones de dólares anuales por ese rubro e importaba alrededor de 20 a 25 millones de dólares. Sin embargo, el lento crecimiento de la agri-

cultura frente al crecimiento de la población, del ingreso y de las necesidades, trastrocó esta situación, hasta que el estancamiento agrícola, desde el punto de vista económico, se convirtió en un peso negativo muy importante en la balanza de pagos. En los últimos años seguíamos exportando los mismos 30 o 40 millones de dólares; pero, en cambio, importábamos alrededor de 200 millones de dólares, cifra que significaba, hasta hace pocos años, entre la tercera y cuarta parte de la tenencia total de divisas del país. Así, las ventajas que Chile había ganado con su proceso de industrialización, sustituyendo importaciones, indudablemente las estaba perdiendo por el estancamiento del sector agrícola. Tenemos así este hecho económico, el progresivo deterioro de la agricultura frente a las necesidades del país, que también ayudó a plasmar la posibilidad política para la reforma agraria.

Pero el carácter de acondicionamiento político conferido a este hecho económico se hace más patente por la simultaneidad de otro aspecto: la mala imagen que de los agricultores chilenos se ha formado el hombre común del país. Creo que si se interroga al hombre de la calle, a ese hombre de la calle que es el hombre urbano, qué imagen tenía y aún tiene del agricultor, la respuesta mayoritaria será del siguiente orden: "Mire, son unos señores que tienen mucha tierra y que toda la plata que ganan se la van a pasear a Europa... que se compran grandes autos..., etc." Fuera verídico o no, me parece que en esta línea estaba la imagen que los grupos representativos de la agricultura tradicional, la Sociedad Nacional de Agricultura, las organizaciones similares de provincias, etc., en general proyectaban. Eran parte de la oligarquía o la oligarquía misma, gente que no quería producir, interesada sólo en hacer dinero y que trataban pésimamente a sus campesinos. Si tal era la imagen generalizada en el hombre de la calle, indudablemente ella concurría a crear la posibilidad —precisamente en un país donde las tres cuartas partes de la población era y es urbana— de

que el lema de la reforma agraria y el tema político de esa reforma, abordado por los partidos de izquierda o por las fuerzas de centro, tuvieran —como lo tuvieron de hecho— una cierta aceptación y acogida. No era, en realidad, extraño que el campesinado acogiera políticamente la reforma agraria. Pero, para el hombre urbano, para el hombre medio, que prácticamente no veía su relación con la agricultura, creo que, de no haber mediado esta mala imagen del agricultor, habría tenido menor recepción y respuesta la prédica constante que se venía haciendo a la reforma. Confirma lo que he dicho que, por ejemplo, en algunas de las encuestas hechas, hace ya algunos años, por la Sociedad Nacional de Agricultura,¹ no en el campo sino en el Gran Santiago, se obtuvo que el 80% de los entrevistados era partidario de la reforma agraria. Ahora bien, ciertamente la SNA no realizaba tales encuestas para concluir que la gente era favorable a la reforma agraria. Lo cierto es que la mala imagen del agricultor tradicional existía en el hombre común, sobre todo en el urbano. Eso, ligado al estancamiento y al atraso agrícola, configuraba un nuevo condicionamiento o causa política favorable al proceso de la reforma agraria.

5º El quinto elemento en esta enumeración ha sido, a mi juicio, la lucha política que se estableció, entre los distintos partidos, por obtener la votación campesina.

La votación campesina no es la más significativa en Chile. Y esto por dos razones: en primer lugar, porque los campesinos son menos que los urbanos (en concreto, por un campesino hay tres urbanos) y, en segundo lugar, porque el porcentaje de analfabetismo es mucho mayor en el campesinado que en el hombre urbano (hasta hace pocos años alcanzaba de un 30% a un

¹ Organismo representativo de grandes productores agrícolas de la zona central de Chile.

40% en el campesinado, mientras que en las áreas urbanas era inferior al 10%).

Dada la exigencia aún vigente de saber leer y escribir para ser elector,² dicha realidad porcentual ha desempeñado un papel decisivo en la escasa posibilidad de fuerza y de peso político del campesinado. Pero, por otra parte, es indudable que en Chile se ha venido produciendo una acelerada ampliación de la masa electoral y ello ha cambiado la importancia del voto campesino. Recuérdese que en los últimos años, vale decir desde el año 1940, el número de electores ha pasado de 500 mil sobre 5 millones de habitantes, a tres millones, sobre 9 millones. En otras palabras, de un 10% de la población a un tercio de ella. Muchos factores han concurrido para este fenómeno de ampliación: la incorporación de la mujer al derecho a voto; el mejoramiento de los índices de alfabetización; la obligación de estar inscrito en los registros electorales para una serie de actos civiles, etc. Aunque este último tipo de exigencia legal no haya sido siempre urgido ni se haya sancionado realmente la abstención, los factores señalados han provocado un rápido aumento de la participación electoral de la población. Es en este contexto, en la lucha por conquistar la opinión pública, que indudablemente ha habido una lucha particular de los partidos políticos, especialmente en los últimos 10 años, por obtener el voto campesino.

En una situación como la descrita, uno de los temas más fundamentales que podría plantearse al campesino para lograr su voto era el problema de la reforma agraria. Y, de hecho en estas últimas campañas, las fuerzas políticas hablaban de que, cuando llegaran al poder, dividirían los fundos y entregarían las tierras a sus trabajadores, lo que concuerda con la aspiración innata de los campesinos chilenos.

² Por la reciente reforma constitucional esto quedó modificado para después de las elecciones presidenciales de septiembre de 1970 en que también los analfabetos tendrán derecho a voto [nota de marzo de 1970].

He allí, pues, un nuevo elemento que ha contribuido a crear una situación política favorable a una acción de reforma agraria en los últimos años.

6º Finalmente, un sexto elemento, derivado, si se quiere, del anterior, entra a jugar también como causa política: la mayor conciencia que tiene el campesinado de su verdadera situación.

Si esa conciencia era importante en 1964, en la actualidad lo es mucho más, precisamente por la prédica de los partidos políticos en pos del voto campesino.

Sintetizando, y a riesgo de repetirme, creo que estos hechos —que no son los únicos ni exclusivos, pero que son hechos de significativa importancia— han configurado una posibilidad, en estos años, de comenzar a hacer una reforma agraria de cierta profundidad.

De no haberse dado la concatenación de ellos, me temo que habría pasado lo mismo que ocurría años antes: se habría hablado mucho de reforma agraria, pero nada se habría hecho. Incluso muchos de los partidos de izquierda o de avanzada concentraban su preocupación en el llamado proletariado urbano, en el trabajador de la ciudad, pero tenían muy poca conciencia y muy escasa preocupación por quienes constituían el mundo campesino propiamente tal.

Por lo dicho, pues, hemos revisado, aunque someramente, lo que a causas políticas se refiere en cuanto ellas, concretamente, han permitido encarar inicialmente un proceso de reforma agraria.

II. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA REFORMA AGRARIA CHILENA

En este segundo capítulo abordaremos las características básicas de la reforma agraria chilena, situada ya como un cambio dentro de un sector de la sociedad y en un contexto global no revolucionario.

Tal tipo de reforma agraria se ha dado en otros

países. En realidad, sintetizando, se podrían establecer tres grandes tipos de reformas agrarias, aun cuando una tipología de estos procesos puede intentarse desde muy diversos puntos de vista. Así, hay reformas agrarias que se dan dentro de un proceso de revolución global (en América Latina serían los casos de México, Bolivia, Cuba). Tenemos también reformas agrarias, en el otro extremo, que sólo consisten en colonizar unos cuantos terrenos perdidos en la selva, para dar la sensación de que se está llevando a cabo una verdadera reforma agraria, y ello tanto para la exportación como para el consumo político interno. La verdad es que tales procesos carecen de todo significado para el mundo campesino y para el resto de la sociedad y sólo por el hecho de que aquellos que las realizan así los llaman, se les puede considerar como reformas agrarias. No son casos hipotéticos sino frecuentes en nuestra América y se acompañan con mucho hablar de reforma agraria y con abundantes leyes. Finalmente, existen esfuerzos de reforma agraria, emprendidos en algunos países con la intención de producir un cambio de cierta importancia, pero dentro de una situación en que, diríamos, se aísla el campo del resto de la sociedad. En otras palabras, se pretende cambiar la estructura del campo porque se reconoce que en él permanece una fuerza de explotación de tipo colonial o tradicional que se hace insostenible, dado que el resto de la sociedad se ha modernizado e industrializado.

A mi parecer, la reforma agraria chilena corresponde a este último tipo. Se ha planteado como una reforma dentro de un programa de gobierno que incluía dos facetas dignas de observarse.

a] La primera, un programa social muy avanzado y progresista que buscaba, fundamentalmente, la incorporación a la sociedad moderna de los sectores más postergados, de los sectores marginales. Dicha faceta social del programa se expresaba en un amplio proceso de reforma agraria, en una organización popular signifi-

cativa, especialmente de los grupos marginales; en una importante reforma educacional, destinada a dar armas de progreso y de defensa al pueblo y que también se iniciaba por el nivel primario para favorecer a los sectores más postergados, y en una cierta política de redistribución del ingreso que permitiera a esos mismos sectores mejorar su situación económica dentro de la sociedad chilena. Debe pues tenerse presente que dentro de ese programa social progresista se englobaba la reforma agraria.

b] Simultáneamente había la otra faceta del programa de gobierno. Por ella se perseguía acelerar el proceso de desarrollo económico mediante los moldes tradicionales. Más claro: se intentaba acelerar el proceso de desarrollo económico basándose, en cierta medida, en los mismos grupos sociales, en los mismos grupos empresariales privados tradicionales, a los cuales se pretendía impulsar e incorporar al proceso de desarrollo general.

De allí que se haya ubicado la reforma agraria chilena en el tipo de las reformas no incluidas en un contexto global revolucionario. Por un lado, se trataba de una reforma agraria comprendida en un programa de acción social orientada a un cambio profundo y, por otro, de un programa de aceleramiento del desarrollo económico dentro de los moldes de la sociedad que existía antes, o como dijera, basado en los mismos grupos empresariales, en las mismas empresas privadas, en quienes tenían en sus manos el control del aparato industrial, bancario y comercial.

Ahora bien, esta programación bifacética implicaba una situación de negociación social. Y, además, tal negociación debía realizarse en el contexto de un sistema democrático tradicional en que se mantenían las formas parlamentarias, las formas de "libertad de prensa", en fin, todas las formas usuales de lucha del sistema. No es de extrañar pues que el programa de reforma agraria resultara un proceso bastante difícil de negociación política y social: por un lado, había que concretar su-

ficientes realizaciones como para responder a las aspiraciones que existían y que se habían creado; por otro, se procuraba conciliar al grupo empresarial existente con el programa de cambios sociales.

Precisemos ahora cuáles eran estos aspectos en que era necesario buscar una conciliación.

i] En primer lugar se intentaba mantener, dentro de la agricultura, un sector capitalista privado, notoriamente más moderno, más eficiente. En otras palabras, que no cayese, con la reforma, la producción y, para eso, había que evitar que el mismo grupo capitalista—que era más empresarial y más activo dentro de la agricultura— se descorazonara y dejara caer la producción con repercusiones económicas serias sobre toda la sociedad.

Una vez más estamos, entonces, en la disyuntiva de querer tomar medidas de reforma profunda y que respondieran a las aspiraciones creadas, al interés de las masas campesinas y, simultáneamente, pretender conservar, ayudar y dar incentivo, si fuese posible, al sector capitalista agrícola que se deseaba fuera más capitalista, más eficiente, más dinámico y moderno, dedicado menos a acumular tierras y más a hacer inversiones, a producir más eficientemente.

ii] Un segundo aspecto entraba en juego para la conciliación entre la reforma agraria y grupos empresariales. El programa global incluía una aceleración del proceso de desarrollo económico y ello suponía no atemorizar a los grupos empresariales no agrícolas, llamados a incorporarse a dicho desarrollo por el proceso paralelo de reforma agraria. Más que probable era que estos grupos empresariales no agrícolas vieran en la reforma agraria el primer paso de un proceso de socialización o colectivización general, y los grupos agrícolas afectados comenzaran de hecho a argumentar en esa línea. Así las cosas, difícil resultaba esperar que los empresa-

rios industriales estuvieran dispuestos a colaborar en el programa de desarrollo industrial.

Los intentos, pues, se orientaron a demostrar a los industriales que, incluso la reforma agraria, era un buen negocio para ellos dado que, tanto cuanto significara una redistribución del ingreso, significaría una ampliación del estrecho mercado interno, una posibilidad de expansión industrial, inconcebible mientras no se expandiera el reducido mercado consumidor urbano por la no participación del campesinado.

Pero este planteamiento conciliador no iba a resultar fácilmente aceptable. Por una parte estaba el deseo de una reforma realmente beneficiosa para el campesinado, lo que suponía abandonar las meras palabras, las promesas y las leyes, para pasar a responder concretamente a las aspiraciones y al problema político creado. Por la otra, el esfuerzo por mantener, dentro de la agricultura, al sector capitalista y para que la reforma agraria no desincentivara a los demás sectores empresariales. Los mismos sectores capitalistas agrícolas se encargaron de proclamar que la reforma agraria era el primer paso de la reforma industrial, de la reforma urbana y de otra serie de cosas. Y era lógica tal actitud, pues la manera óptima de defendérselo era crear, en la opinión pública, el ambiente de que, tras la reforma agraria, seguía algo vago en que todos los propietarios desaparecían y todos terminarían perdiendo. Vale la pena recordar, porque ejemplifica y comprueba lo dicho, lo que ocurrió en los primeros años de este proceso: se discutió la ley de impuesto patrimonial y fueron los grupos empresariales afectados los que afirmaron que se trataba no sólo de una ley que amenazaba al grupo pequeño de los detentores de altos ingresos, sino a quienquiera que tuviera algún patrimonio: a la anciana que tuviera su máquina de coser, al campesino que poseyera un par de vacas, etc. Tal fue concretamente la táctica: crear un clima de incertidumbre favorable para una oposición política amplia de los sectores empresariales, y de

cualquiera que tuviera algún bien, al proceso de reforma agraria.

iii] El tercer aspecto que hay que destacar estriba en que se pretendía dar, del modo más rápido posible, propiedad a los campesinos, para dar estabilidad social al agro y al sistema político general.

Resumiendo, entonces, he destacado que el primer problema derivaba de realizar una reforma agraria en una situación que no cabe considerar como revolucionaria global. Si hubiese sido tal, el Ejecutivo habría podido disponer de un poder muy superior. En nuestro caso procuraba conciliar distintos intereses. Hacer avanzar el proceso de reforma agraria con cierta profundidad y significación, de manera de responder a las aspiraciones creadas en favor de la masa campesina e, incluso, dar propiedad en un sector importante del campesinado para estabilizar y democratizar el sistema. Paralelamente, evitar que esos avances se convirtieran en desincentivo para ciertos grupos empresariales dentro y, especialmente, fuera de la agricultura, ya que se buscaba comprometerlos con el proceso de desarrollo industrial. Me parece que éste es un problema que indudablemente se presenta en cualquier sociedad si se intenta conciliar intereses sociales distintos. Creo que, en nuestro caso, fue una de las mayores dificultades operacionales, porque el proceso de reforma agraria no se hace en el vacío, en un laboratorio, sino dentro de un proceso de lucha social en que hay manifestaciones, reacciones, factores psicológicos, factores que impresionan a la opinión pública, todo lo cual resulta más decisivo si se procura cuidar dos flancos tan distintos como los enfocados.

Otro problema en este contexto que me parece importante señalar es que, dentro del programa global, no estaba previsto hacer solamente la reforma agraria ni gozaba ella de una exclusiva prioridad. Simultáneamente, estaban consideradas acciones importantes que demandaban recursos de alto monto para el ser-

vicio de otros sectores sociales cuantitativamente más importantes que el campesinado. Así, se planteaba un plan habitacional de alto vuelo, en pro de la población urbana: 360 000 casas por construir para evitar que la situación habitacional urbana se siguiera deteriorando, cosa que sucedía en los años anteriores y especialmente para erradicar las poblaciones callampas y mejorar sus condiciones de habitación. Así también, se preveía un programa de promoción popular y de servicios comunitarios por realizar a nivel de poblaciones, comunidades, etc. También, el amplio programa educacional y no pocos servicios públicos imperativamente urgentes: hospitales, etc.

En resumidas cuentas, junto con la acción de reforma agraria, dirigida y orientada a favorecer al sector campesino que constituía la cuarta parte de la población, dentro del programa de desarrollo social, existía todo un plan para otros sectores que esperaban las satisfacciones de sus propias necesidades e intereses. Allí estaban los sectores marginales urbanos, la población obrera y empleada urbana que requerían ser favorecidas en las mismas líneas: redistribución de ingreso, educación, habitación, servicios sociales, mayor desarrollo industrial. Finalmente, allí también estaba el sector empresarial-industrial, que, si cuantitativamente era minoritario, cualitativamente era muy importante, ya que se le quería incorporar al proceso de desarrollo.

Muchas de las dificultades y contradicciones que surgieron posteriormente, durante el proceso de desarrollo de la reforma agraria, provenían de los dos problemas básicos enunciados. Era necesaria una conciliación de intereses que no podía obtenerse sin dificultades y contradicciones políticas que se agudizaron a medida que el proceso avanzaba. Y, por otra parte, era inevitable la inmensa dificultad económica derivada de plantear seriamente la reforma agraria —lo que significaba dedicarle una cantidad muy importante de recursos de la nación en los primeros años del proceso—, simultáneamente con las exigencias de recursos considerables

destinados a problemas de desarrollo social para otros sectores no campesinos. Esas contradicciones financieras y económicas, que no se percibían en los primeros años, en el período posterior de la reforma agraria se agudizaron con ritmo creciente.

Creo que estos rasgos que he pretendido delinear merecen tenerse en cuenta como telón de fondo para enfocar el tipo de reforma agraria que se planteó a partir de 1964, dentro de la sociedad chilena.

III. SITUACIÓN DE PODER DEL CAMPESINADO EN LA SOCIEDAD CHILENA

Pretendo ahora analizar cuál era la situación real de poder —poder social, económico y político— que tenía el campesinado en la sociedad chilena.

Desde luego, creo que era mínimo.

No entraré en demasiados detalles, pero quisiera señalar algunos rasgos que estimo oportuno tener presentes.

En primer lugar algo que no constituye novedad: si uno analiza el número de la masa campesina chilena, comprueba que ella no ha cambiado significativamente en los últimos años. Datos al respecto pueden hallarse en el estudio del CIDA sobre la agricultura chilena, basado en antecedentes del censo del año 1955.

Detengámonos en este fenómeno de estancamiento, pues es obvia su incidencia en el problema de poder.

Las cifras del censo del 55 y las actuales no difieren mucho. En 1920, la población rural chilena alcanzaba a dos millones de habitantes. Para 1970, de acuerdo con la situación actual y con las proyecciones existentes, ella llegaría a 2.8 millones de habitantes. Vale decir que, en 50 años, la población rural tendría un aumento de menos de un 50%, mientras la población total del país, en esos mismos años, pasaría de 3 millones y tanto a 10 millones de habitantes. Comprobatorio resulta que, entre el año 40 y el 60, prácticamente no hubo cambio en la población rural. Tenemos, pues, un muy lento crecimen-

to absoluto y un decrecimiento relativo muy rápido. De allí también que al tomar los datos de la composición social de 1955 y transportarlos a la situación actual, las diferencias resultan de poca monta.

Sea como fuera, el mencionado estudio se basó en los datos del censo del 55 y llegó a los resultados siguientes en cifras redondas. Había dos millones de campesinos que podrían subdividirse por población agrícola total o por familias agrícolas o por población activa agrícola. Los dos millones de campesinos significaban 350 000 familias y 670 000 hombres activos. Tomemos la fórmula más simple: la familia. Las 350 000 familias —que hoy podrían ser 360 000 o 370 000— se descomponían como sigue desde el punto de vista social (también en cifras redondas):

—10 000 familias de productores de explotaciones multifamiliares grandes, lo que nos da un porcentaje del 3% para lo que uno podría llamar los dueños de los grandes fundos, haciendo sinónimos para esto los conceptos de fundo y de explotación multifamiliar grande que en el estudio del CIDA se relacionan con la región, con el número de operarios, empleados en la explotación, etcétera;

—22 000 familias de productores de explotaciones multifamiliares medianas. Sumando este grupo al anterior, llegamos a unas 30 000 familias sobre las 350 000, lo que es inferior al 10% y que corresponde, por así decir, al grupo que poseía o posee el grueso de la tierra en Chile, el grupo dominante dentro de la agricultura;

—7 000 familias de administradores y empleados, fundamentalmente asalariados de mayor nivel que trabajan generalmente para los grupos anteriores;

—60 000 familias de productores de explotaciones familiares, o sea de pequeños productores, propietarios o arrendatarios que trabajan por cuenta propia pero en pequeñas explotaciones de tipo familiar;

—60 000 familias de productores en comunidades (aquí se incluyen las comunidades del Norte Chico, especialmente radicadas en la provincia de Coquimbo

y las comunidades araucanas, básicamente en Bío-Bío, Malleco y Cautín) que son minifundistas, pero que difieren de otros minifundistas por vivir en comunidades;

—22 000 familias de otros productores minifundistas que no viven en comunidades sino por cuenta propia;

—30 000 familias de medieros, o sea de trabajadores independientes pero sin tierra propia, trabajando en los fundos mediante el sistema tradicional de la mediería;

—30 000 familias de capataces y obreros especializados que trabajan mayoritariamente en las grandes propiedades;

—82 000 familias de inquilinos que constituyen la típica mano de obra del sistema de fundos de la zona central; y

—25 000 familias de trabajadores sin tierra.

Si se analiza esta distribución se percibe que, de las 350 000 familias, prácticamente menos de un 10%, correspondiente a las 30 000, poseían el grueso de la tierra. Las otras 320 000 familias se dividían en dos mitades, una de las cuales carecía absolutamente de tierra propia (inquilinos, medieros, trabajadores afuerinos, voluntarios) y otra que tenía tierra propia, pero por lo general en tan pequeña cantidad que constituían lo que se ha llamado minifundistas. Característica de éstos es que no alcanzan a generar por su trabajo, en esas tierras reducidas, un ingreso suficiente y de allí que se vean abocados a redondearlo trabajando en otras explotaciones como asalariados o en industrias o en obras públicas o en comercio o desplazándose eventualmente hacia otras regiones.

En estas cifras redondas tenemos, pues, conforme a dicho estudio, un cuadro de la situación social de la masa campesina chilena que, como dijimos, se puede estimar vigente.

Detengámonos ahora en los rasgos que caracterizan a los dos grandes grupos señalados. Desde el punto de vista de la disponibilidad de la tierra y del agua —elementos fundamentales dentro de la agricultura— halla-

mos una gran concentración de la propiedad en manos del grupo dominante e, incluso, dentro de esas 30 000 familias, prácticamente sólo unas 3 000 controlaban, dominaban y poseían del 70% al 80% de la tierra agrícola. Nótese bien, no sólo de la tierra total sino de la tierra agrícola chilena. He ligado a este problema el del agua, porque en la práctica los derechos de agua, el elemento vital para la agricultura de las provincias del norte y centro de Chile, eran usados de la misma manera, como propiedad individual absoluta, a pesar de que las aguas, según la Constitución Política, son un bien nacional de uso público. De hecho, por obra del Código Civil y de la jurisprudencia, ellas se habían convertido en un objeto de propiedad individual, de la misma naturaleza que la tierra propiamente tal. Resumiendo, desde este punto de vista —primer elemento básico si uno analiza la estructura agraria— había una gran concentración de la tierra y del agua en manos de un pequeño grupo y una carencia absoluta o parcial de tales recursos para la gran masa campesina.

Aparece en seguida una segunda característica de esta estructura agraria: el problema del crédito. En el sistema bancario chileno, en el sistema financiero, en el sistema institucional referente a este aspecto, para obtener crédito hay que tener garantías y esto vale lo mismo tratándose de un banco público o de un banco privado. En otras palabras, los bancos funcionan con idéntica mentalidad, incluso por obra de la ley, en beneficio de quienes acumulaban y acumulan la propiedad.

¿Qué consecuencias se derivan de esto? Que automáticamente la concentración de la tierra en manos de un pequeño grupo de personas implicaba que todo el crédito destinado a la agricultura se concentraba en manos de ese mismo pequeño grupo de personas ya que el resto de los campesinos no tenía garantías. La masa campesina, pues, no tenía acceso al sistema financiero institucional, fuese público o privado. Por lo tanto: a concentración de la tierra, concentración del crédito.

Dicha correlación ha tenido, como consecuencia, un

curioso fenómeno. El campesino, privado así de crédito, requería sin embargo imprescindiblemente de él. Uno de los rasgos fundamentales de la actividad agrícola es que, entre una y otra cosecha, pasa un año, salvo si se trata de explotaciones como la avicultura o la lechería que pueden generar una entrada regular. Ahora bien, entre cosecha y cosecha, es necesario vivir, comer y, muchas veces, para producir la nueva cosecha, comprar una serie de elementos de producción. Así, por los requerimientos financieros para vivir o para sembrar o para cultivar, los campesinos se han visto forzados a operar sobre la base de un crédito que yo caracterizaría como no institucional, ni público ni privado. El típico crédito de confianza personal, dado por todo el sistema comercial establecido en las ciudades o en los pequeños pueblos. Dicho tipo de crédito ha significado, en el fondo, una forma de explotación del campesinado frecuentemente mucho peor que aquella emanada de la carencia de tierra o del abuso del mal patrón. Por este crédito se estaba automáticamente ligado, con una esclavitud comercial, a quien daba crédito. Muchas veces éste ni siquiera cobraba interés, no pedía garantía —era un crédito de confianza—, pero controlado por una persona o poder dominante de la comunidad local. Como contrapartida de su crédito, el acreedor exigía que se le vendiera la producción agropecuaria del deudor en las condiciones que él antojadamente fijaba. No es pues de extrañar que el precio que pagaba por esa producción fuera la mitad o menos del valor real que tenía la producción en ese mercado, o sea, lo que aparentemente concedía por el crédito, lo recuperaba con creces por la vía de la comercialización. En términos campesinos esta operación es lo que se llama la “compra en verde” o “compra en hierba”, característica de muchas agriculturas subdesarrolladas y que constituye una velada, pero no por eso menos efectiva, forma de explotación. Por ejemplo, en las agriculturas asiáticas, donde realmente no hay una gran concentración de la tierra —por la gran densidad y por la conse-

cuenta presión de población sobre la tierra—, éste ha sido el sistema a través del cual ha sido explotado tradicionalmente el campesinado: el sistema de financiamiento crediticio.

La usura agraria, entonces, ligada a todos los sistemas de compra e incluso a muchas formas de esclavitud y de servilismo, ha sido dentro de las agriculturas subdesarrolladas uno de los fenómenos de explotación cuya significación ha sido mayor que aquella de la concentración misma de la tierra.

En el caso de la agricultura chilena y de otras latinoamericanas ha revestido una alta importancia precisamente porque la tierra estaba concentrada y el sistema crediticio se hallaba ligado a la posesión de tierras en cuanto exigía garantías reales. Colocada la mayoría de la población agrícola al margen del sistema institucional crediticio, ninguna defensa efectiva cabía de esta manera contra esta explotación.

Tras la concentración de la tierra y del crédito surge un tercer elemento: la falta de organización laboral y profesional.

Me atrevería a decir que para todos los problemas agrarios y campesinos, todos los chilenos, incluso los más cultos, hemos tomado como lo más natural la representatividad del sector agropecuario por las organizaciones tradicionales de los grandes agricultores.

¿Quiénes representaban a la agricultura? Obviamente las sociedades agrícolas: la Sociedad Nacional de Agricultura, las Sociedades Agrícolas del Sur, la Sociedad Agrícola del Norte, el Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur, etc. A poco que se examinen estas sociedades, se descubre, sin embargo, sin mayor problema a quiénes representan: exclusivamente al pequeño grupo de los grandes propietarios. No ha habido en ellas inquilinos, medieros, pequeños propietarios, etc. Han sido típicas organizaciones de clase, de unidad de los sectores dominantes dentro de la agricultura y de representación de sus intereses. Sin embargo, eran y son considerados por todos los gobiernos como los genuinos representantes

de la agricultura nacional. Así, si se trataba de discutir con el sector agrícola las condiciones de trabajo, las políticas de precios, las políticas crediticias, las políticas de importación y exportación, ¿con quiénes se discutía? Con estos grupos que asumían, de hecho, la representación de la agricultura. Eran los únicos organizados puesto que la gran masa campesina carecía de cualquier tipo de organización: ni gremial ni profesional.

Existía una ley de organización sindical, pero no había organización sindical. ¿Qué había ocurrido? Lo mismo que ha sucedido en muchos países de América Latina: hacer leyes para impedir que exista lo que la ley dice favorecer.

Veinte y tantos años atrás, la presión por la sindicación campesina se hizo más fuerte. Ya no se pudo seguir diciendo que los campesinos no podían organizarse. Y no olvidemos que antes se daban con toda tranquilidad y se aceptaban con igual facilidad una serie de aseveraciones: que en la agricultura no podía haber sindicatos porque la agricultura no era como la industria; porque el trabajador agrícola laboraba en una producción mucho más vital para la comunidad; porque si se producía una huelga en una época de cosecha, se perdía toda la producción y ello no era sólo perjudicial para el trabajador y para el patrón, sino además para toda la comunidad; que una huelga que afectara seis meses a una industria significaba la pérdida de seis meses de producción pero no de toda la producción; en cambio, en la agricultura eso era la ruina. Tales argumentos se aducían con toda tranquilidad. Y, como dijéramos, veinte y tantos años atrás, en Chile, se consideraba normal que los trabajadores de la agricultura no pudieran organizarse, pese a que el país había suscrito una serie de convenios de la Organización Internacional del Trabajo al respecto con todos los cuales estaba en mora.

Cuando la presión social se hizo tan fuerte que no se pudo seguir impidiendo por ley la organización, ¿qué se hizo? Se aprobó una ley en 1947, en el gobierno

de Gabriel González Videla, que se llamó de sindicación campesina. Ahora bien, ella emanó de un parlamento en que dominaba o primaban los elementos latifundistas. Así, la ley prácticamente impedía de un modo muy inteligente la sindicación campesina. Desde luego, imitó la sindicación industrial. Sólo se aceptaban sindicatos fundo por fundo, tal como existían sindicatos empresa por empresa. La exigencia parecía razonable, pero también era necesario un número mínimo de trabajadores para formar el sindicato. Se señaló: veinte trabajadores permanentes, lo que automáticamente impedía la sindicación del 83% de los trabajadores que laboraban en predios con un número inferior de trabajadores permanentes.

En seguida, para ser dirigente sindical había que saber leer y escribir y había que haber vivido durante un cierto número de años en el fundo. Bastaba, pues, que a un posible dirigente se le cortaran los años en el fundo para descalificarlo como tal. No podía haber huelga en época de cosecha que era justamente el momento en que la posibilidad de negociación del campesino era más fuerte, etc.

¿Resultados? Chile tuvo veinte años una Ley de sindicación campesina, entre 1947 y 1967, como resultado de la cual a fines de 1964 existían sólo 18 sindicatos campesinos con 1 800 afiliados. Sólo existía un pequeño grupo de sindicatos surgidos alrededor de 1953 en la zona viñatera de Lontué y Molina, a raíz de conflictos que habían sido impulsados por elementos ligados a la Iglesia católica —más estrictamente el padre Hurtado y por la ASICH, y en fundos que tenían la peculiaridad de ser viñateros y que, por lo mismo, eran una especie de entes agrícola-industriales. En el resto casi no había sindicatos. Enormes haciendas con muchos miles de trabajadores —como el caso de sociedades anónimas o comunidades— carecían en la práctica de sindicatos.

Podría pensarse que si no había sindicatos, existiría por lo menos alguna línea desarrollada de cooperati-

vismo. Tampoco era el caso. Existían unas cuantas cooperativas campesinas que funcionaban muy mal. Aquellas que tenían más peso y que se conocían como cooperativas agrícolas, eran en verdad sociedades anónimas, disfrazadas de cooperativas para aprovechar una serie de franquicias tributarias e integradas exclusivamente por grandes agricultores. En general, eran especializadas, por ejemplo, cooperativas lecheras que tenían plantas lecheras recibidas del gobierno y que en la práctica no pagaban, cooperativas avícolas, etc.

Podemos, pues, concluir que la falta de organización para la gran masa campesina y la organización del pequeño grupo dominante, era otro de los rasgos típicos que indudablemente colocaba a esa masa en una situación de poder extraordinariamente deficiente.

Por otra parte, hablar de oportunidades culturales resulta ocioso. Mencionamos ya el problema de los índices de alfabetismo. No puede hablarse de oportunidades ni siquiera para aquellos que podían tener acceso a la educación. El promedio de años de educación primaria en los campos no subía de 2, mientras que en las zonas urbanas no baja de 4 o 5. Además, era en el campo donde se daba señaladamente el fenómeno de los anal-fabetos por desuso, o sea, personas que habían pasado por la escuela primaria, pero que al regresar a un medio sin oportunidades de ejercer lo aprendido olvidaban lo recibido en la escuela.

Tenemos, pues, descrito este mundo campesino como sin tierra, sin crédito, comercialmente explotado, sin organización ni oportunidades culturales.

Añadamos que el campesinado carecía de representación política. Si se observa qué representación política o qué participación real tenían los auténticos campesinos en el Parlamento, en las municipalidades, en el poder ejecutivo local (intendentes, gobernadores, sub-delegados, etc.) se concluirá que dicha representación y participación política era de hecho nula. ¿Cuántos pequeños propietarios, medieros, inquilinos, voluntarios, comuneros eran parlamentarios?, ¿cuántos eran alcaldes

o regidores? Y si ampliamos el espectro a todo el sistema político, ¿cuántos eran intendentes, gobernadores, subdelegados, etc.? Prácticamente la representación política campesina era casi cero.

Por otra parte, ¿cuántos campesinos participaban en las directivas nacionales o locales de los partidos políticos —que es otro elemento trascendental de la estructura de poder? De hecho no estaban ni en las directivas nacionales ni tampoco en las provinciales o locales de la mayor parte de los partidos políticos. Allí se encontraban sólo latifundistas o personas ligadas a ellos.

Todo lo dicho aparecía cimentado en una serie de rasgos que constituyen un fenómeno importante y que inciden muy fuertemente en los tropiezos de la reforma agraria. Tales rasgos conforman lo que llamaremos la “psicología de la dependencia”. En un proceso de cambio de la naturaleza de la reforma agraria, esos elementos son los más difíciles de superar ya que configuran, de cierta manera, la propia situación de poder del campesinado tal como ella se plasmó durante largos años, por un proceso histórico concreto.

Detengámonos, pues, en estos rasgos más dominantes de lo que hemos llamado la psicología de la dependencia en el campesinado.

Primero: falta de confianza en sí mismos, en sus propias posibilidades. Los campesinos han vivido por muchos años y por muchas generaciones en un sistema que no presentaba otra salida que abandonar el sistema. La única alternativa para el campesino que quería progresar era la emigración. Y, de hecho, los más dinámicos emigraban a las ciudades puesto que dentro del propio sistema carecían de la más mínima posibilidad de mejoramiento. Sumada a la falta de organización, se comprende esa falta de confianza en sí mismos y en sus posibilidades.

Segundo: vivían en medio de toda una serie de relaciones sociales de tipo personal, no institucional. Para resolver sus problemas de trabajo o de vida, el campesino siempre dependía de alguna persona: de su patrón,

del comerciante local, del político local —fuera diputado o regidor—, de algún hombre influyente que se convertía en el mediador entre él y el resto de la comunidad. Y nótese bien que esta dependencia no existía sólo para trabajar sino que para cualquier cosa referente a su vida.

Si necesitaba hacer un gasto, hacer un trámite ante un organismo público, ante un organismo del trabajo o de la salud, ir al hospital, conseguir cualquier cosa del sistema institucional, etc., el campesino no podía llegar directamente a él, sea por su aislamiento, por su falta de organización, por su falta de cultura, etc., sino que requería de un mediador que era precisamente quien lo dominaba. En síntesis: existía todo un sistema de relaciones personales, de relaciones de dominación características de una sociedad subdesarrollada de tipo tradicional y hasta —podría decirse— de tipo feudal, aunque la palabra no sea exacta. Tal sistema dificultaba el contacto entre el campesino y el resto de la sociedad.

En tercer lugar: desconfianza al cambio. Es explicable que para quienes han vivido durante mucho tiempo en un sistema inmutable, toda innovación, todo cambio les parece un riesgo. El cambio obliga a salir del ámbito en el cual se sienten seguros. Ejemplificando se entiende mejor lo dicho. Teóricamente es preferible trabajar en forma independiente, como propietario de la tierra y no como asalariado. Sin embargo, cuando hace algunos años se hicieron ciertas experiencias de reforma agraria, como la emprendida por la Iglesia católica de Chile, en algunos casos ella ofrecía a los campesinos arrendarles algunos fundos de los obispados.

¿Cómo reaccionaban los campesinos? A menudo preferían seguir de asalariados, porque al dejar de serlo perdían la seguridad de la asignación familiar y de la libreta de seguro, muy importantes en su nivel tradicional de vida de subsistencia.

Aceptar un sistema de mayor libertad conducía a una cierta incertidumbre y los asalariados no querían correr

ese riesgo: trabajar por cuenta propia significaba estar abocado a financiarse uno mismo sus problemas.

Cuarto punto: cierto fatalismo con mucha sujeción a las condiciones de la naturaleza. Aunque no fuera así en todo Chile, que nuestra agricultura se caracterizaba por tradicional y bastante primitiva era algo valedero en el promedio de los fundos. Además, la condición misma de la agricultura, que se liga mucho más directamente a los factores naturales que el fenómeno industrial, provocaba en el campesino una actitud muy pasiva frente al cambio tecnológico, a la innovación. Tal vez nosotros pudiéramos llamar a eso una falta de visión global del mundo campesino y de las relaciones del mundo campesino con el resto de la sociedad. O aún más estrictamente: carencia de visión general de la sociedad. Ahora bien, la visión del campesino alcanzaba, a lo más, a su comunidad local, a su mundo inmediato. Ni siquiera veía el resto de la sociedad campesina, sus relaciones sociales, ni mucho menos las relaciones económicas o sociales de la sociedad campesina con el resto de la sociedad global. Me atrevería a decir que, para muchos campesinos, sus aspiraciones fundamentales se reducían a dos: un buen patrón y un pedazo de tierra para cultivar. Para gran parte del campesino su rebelión era contra el mal patrón, no contra el sistema patronal. Indudablemente se sentía afectado si el patrón era déspota o si lo trataba mal. En tal caso se despertaba su rebelión; pero, si contaba con un buen patrón o con un modelo de buen patrón, colocaba allí su aspiración. La primera aspiración, pues, y muy nítida, no era cambiar el sistema de relación entre patrón y obrero, sino la de tener un buen patrón. La otra, era la aspiración a poseer su pedazo de tierra, a la propiedad de la tierra. Para la mayor parte de los campesinos era como un símbolo de la liberación. Apuntaba a algo que jamás habían obtenido y que, en algunos casos y para algunos sectores, especialmente en las comunidades indígenas, revestía un carácter de recuperación o reivindicación. Esto es un aspecto bastante curioso. Un reciente estudio

del movimiento campesino chileno muestra que este anhelo de propiedad se arraiga en el indígena con un sentido especial de la recuperación de la tierra ancestral. Su situación actual la derivan del robo de sus tierras que se inició con el español en la Conquista, continuó en la Colonia y prosiguió con el criollo desde la Independencia. Interesante, desde esta perspectiva, es la relación estudiada que demuestra que la mayor parte de la "toma" de tierras en Chile ha estado asociada con comunidades indígenas motivadas por esos sentimientos.

Con esto, hemos revisado algunos rasgos, que son importantes y que hay que tener en cuenta, de la psicología de dependencia del campesino. Un proceso de reforma agraria que implique una transformación global hallará en ellos algunas condiciones negativas. Tarea importante es entonces definir una estrategia para superarlas.

IV. TIPOS DE PROBLEMAS QUE SE HAN PLANTEADO EN EL DESARROLLO DE LA REFORMA AGRARIA

En este último capítulo analizaremos los tipos de problemas que se han planteado en el desarrollo de la reforma agraria en Chile. En alguna medida, ellos nos revelan las dificultades y las resistencias al cambio de la estructura del poder.

En el esquema inicial, habíamos clasificado estas dificultades o problemas en seis tipos, o también en cuatro, subdividiendo el último en dos. Esta organización de los puntos puede ser válida o no, pero al menos sirve para ordenar el análisis.

1. *Problemas de tipo legal*

Partiremos por este tipo de dificultades, que han tenido particular incidencia en el proceso de reforma agraria que se ha desarrollado en Chile. Conviene señalar desde luego que la incidencia de los problemas

legales es mayor en un proceso de cambio parcial en un determinado sector de la sociedad, como ha ocurrido con el caso de la reforma agraria chilena, que cuando el cambio se da en una situación revolucionaria global que abarca toda la sociedad.

Una de las primeras dificultades radicó en que, para hacer la reforma agraria, había que expropiar las tierras, y para expropiarlas se presentaban dos caminos. Uno, no pagarlas —prácticamente impensable en el tipo de reforma que se hacía en Chile y en el contexto social enunciado—; el otro, pagarlas pero en condiciones que permitieran hacer la reforma, habida consideración de las limitaciones de recursos y de todas las otras necesidades financieras. Surge automáticamente un problema que me parece ha sido común en todos los países latinoamericanos que han pretendido abordar seriamente el problema de la tenencia de la tierra, a saber: los resguardos excesivos a la propiedad tradicional, tal como aparecen prescritos en la mayoría de las leyes y constituciones.

La Constitución chilena de 1925 establecía que nadie podía ser privado de su propiedad, aunque fuera por razones de utilidad pública o por razones sociales fundamentales, sin pago previo. Dicho pago debía hacerse al contado y se fijaba mediante una tramitación o un juicio ante los tribunales que incluía el peritaje de ciertos "hombres buenos", como se les llamaba, que fijaban un valor comercial que indudablemente tendía a salvaguardar los intereses del propietario.

De partida, pues, una reforma agraria de cierta profundidad resultaba irrealizable mientras estuviere en pie dicha cláusula constitucional que impedía el pago diferido y en condiciones más convenientes para la sociedad.

La lucha por modificar el artículo 10 de la Constitución en materia de derecho de propiedad fue ardua. El intentar modificar el derecho de propiedad en una constitución tradicional despierta celos y protestas de parte de todos los grandes propietarios y no sólo de los propietarios agrícolas, puesto que sus intereses están en

gran parte coludidos. Por otra parte, los mismos propietarios agrícolas se encargaban de agitar a los otros propietarios atemorizándoles con el argumento de que si se modificaba el precepto constitucional toda la propiedad tradicional quedaría menos resguardada. Esto, por supuesto, se hace no en nombre de sus intereses dominantes, sino en el de los sacrosantos principios de la "democracia" y del "derecho individual".

Un año y medio hubo de batallarse para conseguir modificar la Constitución en ese punto. Finalmente se logró esa modificación y, aún más, se estableció algo muy justo y positivo: que el valor de expropiación de las tierras sería el valor de tasación fiscal.

Esa resolución acabó con un principio aceptado como natural y normal en la mayor parte de los países latinoamericanos, a saber, que hay dos valores de la tierra: uno, el valor comercial; otro, el valor fiscal. El primero, aquel a que se ajustan las transacciones entre privados y al cual el Estado debería pagar al propietario en caso de expropiación; el segundo, aquel conforme al cual se impone la tributación de los privados a la sociedad. De acuerdo al nuevo proyecto constitucional las tierras expropiadas se pagan conforme a este último valor.

En síntesis, la reforma de la Constitución en el punto pertinente desencadenó campañas periodísticas, discusiones y toda una lucha política que tomó a lo menos un año y medio, concediéndose a este problema características de un asunto fundamental para la sociedad. Finalmente, sin embargo, se lograron imponer, con diversas limitaciones, los nuevos criterios.

Un segundo problema de este tipo lo constituía la Ley de Reforma Agraria vigente, la denominada 15020 promulgada en noviembre de 1962. Esa ley —análogamente a lo que acontecía con la Ley de sindicación campesina—, estaba calculada para que hubiera ley y no hubiera expropiaciones; tantas eran las dificultades de tipo jurídico que contenía para un programa adecuado de expropiaciones.

Era una ley muy curiosa. Se podía expropiar en prin-

cipio cualquier predio, porque era más amplia en facultades, incluso, que la actual. Incluso, si el gobierno declaraba alguna zona como zona de reforma agraria podía expropiarla entera. Pero, pese a la amplitud extraordinaria de esa facultad, empezaban las dificultades tan pronto como se quería materializar cualquier expropiación. Había que fijar el valor y esto se discutía en los tribunales: tribunal de primera instancia. Si no había acuerdo, apelación y tribunal de segunda instancia, y se podía seguir así sucesivamente. ¿Resultado? La fijación del precio se podía pleitear cinco o seis años. Ahora bien, como el principio constitucional establecía que mientras no se pagara el valor no se podía tomar posesión material de la tierra, podía darse el caso de tener expropiadas todas las tierras y no poder tomar posesión física de ninguna.

Se preguntarán algunos, ¿cómo es que con esa ley se expropiaron tantos fundos en los primeros años del proceso de reforma agraria? Efectivamente, con esa ley defectuosa se realizaron, inicialmente, un número importante de expropiaciones. La razón es muy curiosa. Los propietarios afectados por esa ley sabían que en el Parlamento se discutía otra y que ella —conforme a toda la coyuntura política— sería aprobada. Sabían también que la nueva ley sería más drástica que la 15020, en cuanto a las condiciones de pago. Por un lado el propietario podía, si era su voluntad, dilatar la expropiación, pero estaba consciente de que corría el riesgo posteriormente de tener que enfrentar condiciones de pago mucho más inconvenientes para él. En el juicio ante los tribunales la mayor parte transaba, en consecuencia, aceptando el pago con un 10% al contado y el resto pagadero en 20 años, con reajuste. La mayoría de los afectados aceptaban esto y lo hacían porque sabían que las condiciones futuras serían menos favorables. Así, un aparato legal evidentemente deficiente, sirvió para operar un inicio del proceso por la sola causa del temor a la futura ley.

Pero aprobar la nueva Ley de Reforma Agraria tomó

3 años. Primero fue preciso hacer aprobar la reforma constitucional —sin la cual, la nueva ley era inconstitucional— y luego fue dificultada por los mecanismos del sistema parlamentario chileno. Recuerdo que, en la Cámara de Diputados, la Ley, de suyo ya recargada con muchos artículos, se vio demorada en la discusión de la Comisión de Agricultura por obra de un solo diputado del Partido Nacional, quien utilizaba los 20 minutos a que tenía derecho por cada uno de los artículos en repetir *ad infinitum* los mismos argumentos. Dentro, pues, del mecanismo institucional existente la Ley se arrastró un larguísimo tiempo en la Comisión aludida.

El escándalo creado por los medios de difusión en manos de grupos opuestos a la reforma agraria obligó también a una larga discusión pública que contribuyó de un modo apreciable a demorar la aprobación de la nueva legislación.

Pero además, mientras se tramitaba la Ley de Reforma Agraria, sucedían fenómenos importantes que hay que tener en cuenta. La Ley en cuestión no estaba sola en el Parlamento; se discutían, además, muchas otras cosas, *v. gr.*: la Ley de Chilenización del Cobre. Enfrentado el gobierno con un Parlamento en que carecía de mayoría, al menos en el Senado, la oligarquía poseía una fuerte arma de negociación con la discusión de la Ley del Cobre para limar los puntos de la Ley de Reforma Agraria que parecían más nocivos para sus intereses. Nótese que la Ley de Chilenización del Cobre no tenía el apoyo de los partidos del FRAP y así, para ser aprobada, en muchos aspectos necesitaba del apoyo de los pocos parlamentarios de derecha que había en el Senado. De este modo fueron mellándose muchos artículos de la Ley de Reforma Agraria, condicionado el apoyo a este o tal artículo de la Ley del Cobre por las modificaciones pedidas a diferentes artículos de la Ley de Reforma Agraria. Con motivo de otras coyunturas legislativas la derecha usó de todas sus capacidades de presión a este respecto para suavizar la Ley.

Hubo, pues, una discusión parlamentaria muy larga

en que una pequeña minoría, usando como elemento de negociación su apoyo a otras leyes melló y dificultó la aprobación de la Ley de Reforma Agraria. Con todo y pese a que la Ley promulgada quedó bastante debilitada en comparación con el proyecto original presentado al Parlamento, su texto definitivo era suficientemente satisfactorio desde el punto de vista de poder operar la acción de reforma agraria.

Un nuevo factor de tipo legal era que, durante la discusión de la Ley, se sabía que ella establecía un límite en la cantidad de tierras que podía acumular una persona. Todo lo que excedía de ese límite era expropiable. ¿Qué reacción provocaba esto? La siguiente: mientras se discutía la Ley, los propietarios dividían jurídicamente sus fundos entre sus familiares. Seguían así los fundos manejados como grandes unidades, pero jurídicamente no constituían una unidad. Por lo demás, este recurso se venía empleando en Chile desde mucho antes por la posibilidad o la amenaza de una reforma agraria. De allí que una gran cantidad de fundos seguían siendo grandes empresas, pero si se les estudiaba jurídicamente, eran varias hijuelas independientes: una de la señora, otra de un hijo, otra de un sobrino, y cada hijuela era inferior a los límites de extensión máximos tolerados por la ley. Hubo entonces que lograr rápidamente, en una coyuntura política favorable y mientras se discutía la Ley de Reforma Agraria, otra ley que prohibía absolutamente toda subdivisión de un predio mayor de 80 hectáreas, cualquiera que fuera el tipo de la tierra, sin la autorización del Estado. Afortunadamente se logró una mayoría para esa iniciativa y gracias a eso se evitó que todos los fundos de Chile mayores de 80 hectáreas se subdividieran. De no haber sido así, con los que ya se habían subdividido y los que habían seguido haciéndolo, al aprobarse la Ley de Reforma Agraria, su artículo fundamental, que era la expropiación por tamaño, hubiera sido inaplicable.

Aprobada la ley, comenzaron los problemas de peticiones de inhabilidad, de inaplicabilidad de ella, ante

la Corte Suprema. En todos nuestros sistemas institucionales, son las cortes supremas las que interpretan si la ley está de acuerdo con la Constitución o no.

Característico fue lo que ocurrió con el artículo 2º transitorio. Era de gran importancia porque permitía reexpropiar todos aquellos fundos que habían sido expropiados por la Ley 15020 y sobre los cuales no se había llegado aún a un acuerdo en los tribunales. Pues bien, aprobada la nueva ley, y con ella el artículo en cuestión, un abogado apeló a la Corte Suprema alegando que dicho artículo era inconstitucional. En ninguna parte del mundo, que yo sepa, las cortes supremas se distinguen por la rapidez en resolver los problemas que se les plantean; nueve meses se necesitaron para que resolvieran dicha apelación. Finalmente falló estableciendo la constitucionalidad del artículo, pero ¿qué ocurrió con todo esto? Pues que esta demanda y hechos similares condujeron a que muchos fundos expropiados en el año 1965 mediante la antigua ley, continúen expropiados, pero sin que se haya podido tomar todavía posesión material de ellos. Es fácil imaginar cuál es la situación económica, de trabajo, de producción, cuál es la situación social, cuáles las tensiones dentro del campesinado de estos fundos. En algunos casos los patrones los han abandonado y los campesinos, por desesperación, han comenzado a ocuparlas de hecho para llamar la atención de las autoridades. Situaciones como éstas se vuelven contra la reforma: el campesino no entiende que se expropie un fundo y que luego no se tome posesión de él y, por otra parte, ciertos elementos opuestos a la reforma con mucha habilidad se han encargado de crear entre los campesinos reacciones contra la acción de la reforma por su inoperancia. Tenemos el caso tan conocido de Santa Marta de Longotoma donde se prometió a los campesinos que, después del 70, recuperado el poder, se les regalaría a cada uno una casa sin costo alguno y un cierto número de hectáreas. En estas condiciones y con tales procedimientos, se desprende que

no es difícil provocar reacciones opuestas a la reforma dentro de ciertos grupos del campesinado.

Hay que recordar, además, que dentro del sistema agrario, aunque hay una gran diferencia entre el grupo dominante y la masa campesina, existen campesinos "apatronados"; se encuentran especialmente en el sector que uno podría denominar de empleados de los fundos. Se trata generalmente de campesinos que han subido un poco en la escala social con respecto al resto: el mayordomo, el capataz, el vigilante, etc. Son campesinos iguales a cualquier otro, pero se sienten separados de la masa y mucho más ligados a sus patrones y a sus intereses. Tales personas favorecen también la creación de focos de resistencia y de oposición, sobre todo cuando hay dificultades de tipo legal o institucional como las descritas.

Muchos otros aspectos podrían caber en la caracterización de este punto. Lo dicho, sin embargo, parece suficiente, para tomar conciencia de lo que hemos llamado problemas de tipo legal. Evidentemente entorpecen un proceso, enmarañan su realización y ello es más obvio en la medida en que se piensa que ese proceso no es solamente la aprobación de una ley sino su aprobación y su aplicación más rápida posible.

2. *Problemas derivados del sistema institucional del Estado*

Pasemos a otro tipo de problemas que hemos englobado bajo la denominación "Problemas derivados del sistema institucional del Estado". ¿Qué problemas cabrían allí?

Antes de responder, debe anotarse que son problemas que se plantean en cualquier Estado donde se pretende realizar un proceso de cambio social importante, ya sea en una situación global revolucionaria o en una situación de cambio parcial de la sociedad.

Volviendo a la pregunta ¿cuáles son estos problemas?,

señalaremos algunos que aparecen como significativos relacionados con el caso chileno.

En primer lugar, en los organismos del Estado, del sector agrícola, o sea que trabajan para los agricultores y la agricultura, sólo estaban representados los grandes latifundistas. En los consejos de CORA, de INDAP, de CORFO, del Banco del Estado, de ECA, etc., la representación agrícola la asumían de hecho y a menudo por ley los representantes de las sociedades agrícolas tradicionales, llámese ésta Sociedad Nacional de Agricultura, Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur, Sociedad Agrícola del Norte, etc.

Ocurrió así que, mientras no se aprobó la nueva Ley de Reforma Agraria, los responsables del proceso estaban obligados a trabajar en los consejos de las respectivas instituciones no con representantes campesinos sino con representantes de quienes precisamente serían afectados. Estos representantes privados constituían más del 30% de los miembros de los diferentes consejos y en algunos de ellos eran casi la mitad de los miembros. A través del mecanismo de *quorum* de votación tenían en muchos aspectos significativos derecho de veto...

La situación reseñada no podía alterarse mientras no cambiara legalmente el sistema institucional y como había que idear una solución aunque fuera parcial y no podían sacarse a esos consejeros no campesinos, fue necesario buscar cómo introducir otros que fueran efectivamente campesinos. El medio que se obtuvo fue aprovecharse de los consejeros de libre representación del Presidente de la República que existen en la mayor parte de esos consejos.

Pero surgía de inmediato el nuevo problema: ¿a quién designaba el Presidente si no había organización campesina, si no era posible encontrar consejeros campesinos representativos? En la práctica y durante toda una primera fase, hubo que elegir a título profesional, aunque la fórmula no garantizara representatividad.

Sea como fuera, la existencia y hasta a veces el predominio de esos otros consejeros representantes del sec-

tor agrícola tradicional amenazado por el proceso, significó trabas y dificultades para la reforma agraria.

Ligado estrechamente al problema tratado, aparece otro. En la mayor parte de las instituciones que tenían que ver con el sector agrario, el personal administrativo y los técnicos estaban acostumbrados a trabajar exclusivamente para los latifundistas. Piénsese, por ejemplo, en los agrónomos del Ministerio de Agricultura que, salvo unas pocas excepciones, sólo habían trabajado para los dueños de fundos.

Existía, entonces, un serio problema que era lograr un cambio de mentalidad de todo cuerpo profesional. Ahora bien, era fundamental contar con el aporte de esas personas que poseían el nivel técnico necesario, pero no era fácil el paso para ellos de un sistema a otro, de trabajar antes gratuitamente para los grandes agricultores a trabajar ahora para los campesinos. Hay allí un problema de tipo social que no es exclusivo de los profesionales sino que se da en la sociedad entera, pero que es particularmente perceptible al nivel profesional por la estratificación que crea en las sociedades subdesarrolladas el hecho del título universitario, a saber: el desprecio o el menosprecio hacia el hombre del pueblo, especialmente hacia el campesino, ignorante y analfabeto. Hubo pues que enfrentar el difícil problema de cambiar una mentalidad —en lo cual aún no se ha tenido pleno éxito hasta hoy— y hubo que improvisar nuevos cuadros. Y esto último era aún más difícil. Se pueden cambiar las leyes y también las jefaturas de las instituciones con gente que tenga otra mentalidad, pero las instituciones no pueden actuar solamente con jefes. En el fondo, lo que da el carácter de institución es el cuerpo y si ese cuerpo social ha estado acostumbrado a trabajar en beneficio y en favor de un sistema social determinado, tampoco se puede cambiar desahuciando a todos esos funcionarios. Se toparía con todas las otras resistencias legales: inamovilidad funcionaria y veinte mil otros problemas. Y suponiendo que fuese posible desahuciar a todo un personal sin limitaciones, ¿con

qué nuevos cuadros se llenan las vacantes? Aunque uno salga a buscarlos a las calles, esos nuevos hombres también han sido formados por el sistema educacional y por el sistema universitario con una mentalidad no muy distinta. Se hace entonces evidente que el adecuar nuevos cuadros para la nueva situación, para una visión nueva de las cosas, el sacar al técnico, al profesional chileno de su mentalidad general aristocratizante, de su mentalidad de que él es un técnico, un universitario, un experto puro lejano de la masa y que no tiene por qué sumergirse en ella, es realmente un problema serio. No creo que sea un problema exclusivo de Chile, pero, como sea, implica un desafío extraordinariamente arduo que supone todo un proceso de reeducación, de reorientación. No basta con cambiar las cabezas, sino que es preciso cambiar paulatinamente la mentalidad de todo el cuerpo de hombres que conforma una institución.

Veamos un ejemplo de esta mentalidad que alcanza no sólo a profesionales sino también a otros funcionarios administrativos de menor nivel.

Tomemos el caso de los organismos del Estado llamados a sostener financieramente al sistema campesino. Mencionamos ya la CORFO. Pensemos ahora en el Banco del Estado. Existe desde la administración del presidente Ibáñez y se llama Banco del Estado; pero, a mi parecer, desde el punto de vista de los criterios operacionales, no hay diferencia alguna entre el Banco del Estado y el Banco de Chile o cualquier otro banco privado. Quienes allí trabajan tienen la misma mentalidad bancaria: dan crédito a quienes tienen plata y buscan hacer negocio. Por lo demás, institucionalmente, están llevados a tal actitud. Aunque fueran hombres de izquierda, aunque pertenecieran a partidos de izquierda, actuarían así. ¿Por qué? Porque legalmente el Banco del Estado tiene que obtener utilidades y porque, además, en la medida en que tenga utilidades, su personal obtiene gratificaciones. Existe, pues, todo un sistema institucional que provoca estas contradicciones. Gente

que políticamente puede ser de izquierda, gremialmente actuará en pro de la política que lleve a la institución a hacer un buen negocio privado, ya que ello es condición para que obtengan un beneficio.

He señalado este ejemplo deseando explicar lo que afirmo: existe todo un sistema general, una estructura económico-social, que hace que incluso personas de quienes uno habría podido esperar actitudes distintas, no puedan tomarlas. Inconscientemente, el propio sistema los coacciona.

Sumemos a lo anterior, puesto que aún no ha desaparecido, la mentalidad de que trabajar para los campesinos, darles crédito, es tiempo y dinero perdidos. Si se quiere realmente producir y aumentar la producción, habría que darles recursos a aquellos que tienen la tierra, que son más progresistas y no a quienes sólo poseen escasa tierra.

Los problemas de cambio de mentalidad y de adecuación de nuevos cuadros son, pues, problemas extraordinariamente difíciles y complejos.

Estimo que lo dicho nos lleva a un fenómeno que cae dentro de este conjunto de aspectos institucionales y que merece destacarse. Lo antes expresado no sólo ocurría en los organismos del sector agrícola, sino, de alguna manera, en todo el sistema institucional del país. Hay allí interesante trabajo para el análisis del sociólogo y otros científicos sociales: examinar el funcionamiento del sistema de poder en las pequeñas comunidades locales. El responsable es el sistema como tal. Desde el intendente o el gobernador hasta la policía, desde los inspectores del trabajo hasta el sistema judicial o de la salud, todos trabajan de preferencia para el poderoso, para el rico. Y en el caso del campo, para el latifundista. Todos trabajan en contra del campesino y, muchas veces, por razones muy obvias.

Un caso típico: el sistema del trabajo. Se dijo a menudo por los sectores interesados que el cuerpo de inspectores estaba plagado de individuos subversivos, izquierdistas, comunistas, socialistas, etc. De hecho, son

personas mal pagadas. Y un funcionario mal remunerado, que vive en un pueblo chico, que tiene una cultura ligeramente mayor que el promedio, que necesita convivir con alguien —cosa que ocurre también al sargento de carabineros o al juez— ¿con quién convive socialmente?, ¿a quién se liga? No va de visita a la casa de los campesinos, sus amigos no son éstos sino la élite dominante del pueblo y ésta ¿con quién se liga? Con la élite latifundista local. En último término, hay funcionarios que tienen tan malos sueldos que se los puede comprar por el regalito, por el favor, porque se les hace sentirse importantes. El dueño de fundo los convida una vez a su casa a almorzar o a comer. Y así se van ligando a los intereses del grupo dominante.

Si uno examina entonces cómo toda la estructura de poder, incluida la estructura de poder del Estado, opera en estas comunidades, se hace evidente que el problema no radica solamente en cambiar la mentalidad de los funcionarios de los organismos que tienen la responsabilidad directa de la reforma agraria. Se trata de un proceso de cambio de la mentalidad de los funcionarios y de la operación de todo el sistema del Estado que operaba —y que sigue aún operando—, por las circunstancias indicadas, en favor de los intereses de los poderosos locales.

Incluso en los casos en que la administración de la justicia aparece como muy equitativa, en su práctica operacional está muy lejos de ser justa. ¿Por qué? Para los problemas del trabajo, por ejemplo, así como para muchos otros, todo nuestro sistema de administración de la justicia opera mediante procedimientos y plazos. Si hay que presentar escritos, hay que hacerlo dentro de ciertos plazos; quien no los presenta a tiempo por ese hecho ya pierde el litigio. Si hay que reclamar algo, hay que hacerlo también dentro de un determinado plazo. El campesino ignorante y sin organización, sin conocer las leyes y sin abogado, obligado a trabajar al día y no teniendo quien lo represente en sus gestiones civiles, carecía de toda posibilidad real de defensa

frente al latifundista. Por justo que fuera el juez, el latifundista tenía recursos de abogados y sabía hacer las cosas oportunamente. Nuevo ejemplo, entonces, que nos muestra que —independientemente de todo el fenómeno sociológico de las relaciones que se crean entre los funcionarios del Estado y los grupos dominantes— las condiciones de operación del sistema son realmente muy desiguales.

Otro caso que a veces es trágico se da en los hospitales. Los hospitales están en los pueblos y más grandes ciudades y cuando los campesinos acuden a ellos se encuentran con hospitales llenos, atiborrados de gente y desde los funcionarios administrativos hasta los profesionistas, los menosprecian. En primer lugar hay que retirar la ficha. Y las fichas se reparten hasta cierta hora o hasta cierto número de requerimientos, pero los buses que vienen del campo llegan al pueblo más tarde, y así llegan las mujeres de los campesinos a retirar sus fichas y sólo consiguen el “vuelva otro día”. De regreso al campo y a comenzar todo de nuevo. Y cuando logran ser atendidos, hasta el tono revela la situación de menosprecio. No se trata, muchas veces, de que las autoridades más altas sean los explotadores. Es el sistema social entero el que falla. Al menos, en nuestra experiencia, hemos visto el trato desconsiderado que reciben personas tan humildes como los campesinos: el característico “no friegue” que a ellos puede decir hasta una enfermera. Se los considera “cosas”, porque hay toda una despersonalización del sistema. Como no son importantes, como no están bien vestidos, como son ignorantes y no saben cómo expresarse bien, se les mira y trata como a cosas. Como decía, tal actitud se da, a veces, no tanto en quienes ocupan los puestos altos de la escala jerárquica, sino en quienes están en todos los niveles intermedios. De allí que insista en el ejemplo en cuanto revelador. Muestra, a mi juicio, toda una tarea por realizar que es sumamente difícil. Cambiar una estructura de poder significa también ir creando en los hombres y mujeres que operan el sistema social, eco-

nómico e institucional en todos los niveles, una nueva conciencia, una nueva actitud. Y eso se logra no sólo por hechos políticos, leyes o decisiones superiores. Implica cambiar una mentalidad, una forma de operar y de actuar en toda una estructura que ha ido consolidándose en una situación de poder dada en la cual algunos son los privilegiados que tienen vía libre de acceso y de ascenso a la sociedad y otros son los marginales, los que no tienen salida alguna ni obtienen de un modo adecuado los beneficios mínimos generales del sistema.

Lo que hemos señalado nos introduce en un nuevo aspecto: la curiosa concepción del Estado que se ha extendido entre nosotros. Se habla del sector estatal en contraposición al sector privado, como una alternativa distinta, unitaria y diferente. Ahora bien, cuando uno empieza a examinar lo que el Estado es, se da cuenta de que el tal Estado unitario es en el hecho un conjunto de diversos organismos o instituciones que se han ido desarrollando sin planificación alguna y que funcionan normalmente sin la mínima coordinación exigida por el crecimiento de las necesidades económicas y sociales.

Cada institución u organismo tiene su parcela de responsabilidad o su parcela de poder que defiende con dientes y uñas, mostrándose el Estado como un ente de muchas cabezas y cuerpos distintos muy poco coordinados entre sí.

El aparato estatal chileno nació en el siglo pasado cumpliendo algunas funciones mínimas de una nación independiente, la policía, la aduana y otras cosas de esta especie. A medida que la sociedad se hizo más compleja, hubo que atender nuevas funciones y así aparecieron organismos económicos y sociales diversos.

Como consecuencia de todos estos desarrollos tenemos hoy que el Estado chileno está compuesto por toda una trama de organismos: de administración directa algunos, como los ministerios, otros organismos descentralizados, otros empresas autónomas del Estado, etc. Y téngase bien en cuenta que, con todo lo defectuosa que la ma-

quinaria estatal puede ser, el caso chileno es menos lastimoso que lo que hemos podido conocer en otros países latinoamericanos en que el gobierno central ni siquiera sabía cuántos eran los organismos autónomos, cada uno de los cuales tenía su presupuesto de entradas propias. No exagero pues al afirmar que uno de los problemas más difíciles es hacer caminar coordinadamente al Estado.

En este contexto hay que ubicar la realización de una reforma agraria y ello basta para entender que de aquí surge uno de los obstáculos más serios para su materialización. La reforma agraria no es sólo a efecto de redistribuir la tierra. Se trata de redistribuirla, pero al mismo tiempo de hacer inversiones, facilitar crédito y elementos de producción que mejoren la productividad, organizar a los campesinos, capacitarlos, darles un conocimiento técnico y económico y un apoyo institucional, etc. Todo esto supone una acción coordinada entre instituciones que muchas veces dependen de ministerios distintos. En el caso concreto del proceso chileno, se ha tenido la ventaja de que, en este período, la maquinaria estatal ha estado manejada por un partido único en el gobierno a pesar de lo cual las contradicciones entre las políticas de las distintas instituciones han sido constantes.

En resumen, creo que uno de los problemas de más difícil solución y más urgente radica en lograr que esta realidad llamada Estado opere de manera armónica y coordinada. Y el problema se plantea también cuando aparentemente se trata de estados manejados por un partido único. En ellos, las luchas de poderes se dan entre los distintos grupos del partido, entre las distintas instituciones.

Podemos detenernos algo más en nuestro caso concreto. Ocurrió algo casi cómico. Teóricamente, el ministro de Agricultura era el responsable máximo de la política agrícola. Sin embargo, al asumir el gobierno, el sector público agrícola lo integraban 21 organismos dependientes de 5 ministerios, lo que hacía que el Mi-

nisterio de Agricultura careciera de todo poder real porque todo lo importante para la política agrícola se decidía fuera de su ministerio y sin ingerencia alguna del ministro del ramo. Aún en 1966, el ministro de Agricultura tenía poder para influir institucionalmente en sólo el 11% del total del crédito agrícola y en menos del 2% del total de la inversión del sector. El financiamiento de la agricultura se decidía en gran parte en la CORFO y en el Banco del Estado ajenos a la jurisdicción del ministro de Agricultura. La comercialización y el problema de los precios, en el Ministerio de Economía y en la ECA, también ajenos al Ministerio de Agricultura, etc. Así, quien se suponía ser el responsable máximo de la política agraria estaba circunscrito a la asistencia técnica que se otorgaba a través del sistema tradicional y a ciertos controles para las pestes y cosas de ese nivel. El poder real, la conducción de una política agrícola, no estaban en su mano.

Algo se logró mejorar la situación institucionalmente mediante la Ley de Reforma Agraria y otro poco a través de cierta coordinación informal de los directivos. Pero no cabe la menor duda de que esa coordinación informal ha sido absolutamente insuficiente y sigue siendo insuficiente para resolver eficazmente la mayoría de los problemas que se presentan.

En las relaciones para la política de reforma agraria entre las instituciones del Estado, recuerdo una experiencia que me parece digna de mencionarse como un ejemplo revelador de la realidad. Tratamos de provocar, una vez al año, al menos, un contacto entre los distintos organismos que trabajan con los campesinos y las organizaciones propias de los campesinos. Se le llamó "Jornadas con los Servicios Públicos". En ellas se pretendía que durante dos días, en cada gobernación, las organizaciones campesinas pudieran discutir con los distintos servicios públicos —salud, educación, obras públicas, organismos agrícolas, gobierno interior— sus problemas. La intención era mejorar la coordinación entre los servicios y la colaboración de éstos con los campesinos. A

través del Ministerio del Interior, del cual dependen los intendentes y los gobernadores que en nuestro sistema son las autoridades máximas de coordinación a nivel de las provincias, se citó a una reunión de todos los jefes de servicios para explicar el sentido de las jornadas. Se tuvo el apoyo del Ministerio del Interior que incluso envió instrucciones precisas a todos los servicios. En el hecho, sin embargo, las jornadas no caminaron salvo en contados lugares y en muchos casos los funcionarios a nivel local consideraban una pérdida de tiempo discutir con los campesinos los problemas que les afectaban. No todos felizmente tuvieron este tipo de reacciones y para muchos de los que participaron en estas jornadas ellas fueron de gran ayuda en su trabajo.

Pero la reacción tradicional de muchos funcionarios acostumbrados a considerar la administración pública por sobre el pueblo, era y es un hecho psicológico importante que debe ser considerado y que implica una necesidad de reeducación, de reenfrentamiento al problema.

Otro tipo de obstáculo para el proceso de reforma tal cual se ha dado en Chile, deriva de una deformación que la Universidad ha provocado en la mentalidad de mucha gente. Entre nosotros, quien tiene un título universitario —que en algunos casos ha conseguido con mucho esfuerzo y en otros con no tanto— se considera superior al resto de la sociedad. La actitud puede suavizarse si quien carece del título es un político, un ministro o un presidente de la República, pero, dentro del sistema de la administración pública, es crítico el asunto del tratamiento de los profesionales universitarios con respecto a los que no lo son.

En el caso que a nosotros nos tocó enfrentar, vimos que el sistema institucional y educacional chileno no había preparado trabajadores sociales. En estos últimos años, las universidades han estado formando sociólogos, pero el sistema universitario no ha producido trabajadores sociales en muchos aspectos que son fundamentales para el desarrollo. Faltan expertos en sindicalismo. en

cooperativismo, en desarrollo de la comunidad, en orientación en grupos, etc., y no solamente al nivel técnico, sino también al práctico. ¿Qué tipo de profesionales capaces de operar en el proceso agrario formaba la Universidad?: agrónomos, médicos, veterinarios, ingenieros, en fin, todas las carreras técnicas tradicionales. Además, estos gremios, asociados a través de sus colegios profesionales, en el hecho se han ido repartiendo la administración pública por sectores. El Ministerio de Obras Públicas pertenece a los ingenieros civiles; el Ministerio de Agricultura, a los ingenieros agrónomos y se tolera un tanto a los médicos veterinarios y así sucesivamente. Imaginarse siquiera que en el Ministerio de Agricultura pueda ser designado jefe de alguna zona alguien sin título profesional, que no fuera ingeniero agrónomo, era poco menos que un insulto contra la profesión, contra la dignidad del título universitario, contra algo muy sagrado y muy importante... aun cuando el posible candidato fuera un genio. Que a los ingenieros les digan que les van a nombrar director de Obras Públicas a alguien que no es ingeniero civil... , al día siguiente se para el Colegio de Ingenieros y arma un escándalo mayúsculo.

Topamos así con un problema muy serio. En un proceso de desarrollo se necesita complementar muchas formaciones distintas y se necesita, por otra parte, la absoluta compenetración entre el profesional, el administrativo y aquel que en la administración pública se denomina funcionario de Servicios Menores. Nada se obtiene con tener muchos profesionales si no se cuenta con los equivalentes buenos administrativos y con funcionarios competentes de otro nivel. Se corre el riesgo de que el profesional se anule, obligado a dedicarse a hacer cartas y papeles en vez de realizar su trabajo específico.

Luego está el problema de los desniveles, de las desigualdades considerables que existen al nivel de rentas y de la desconsideración que el profesional tiene hacia el administrativo. Por otra parte, se plantea la necesidad

de mejorar la deficiente calidad de muchos administrativos. No se olvide que para incorporarse como tal a la administración pública, sólo se precisa haber cursado el 4º año de humanidades. Así resulta que se puede ser dactilógrafo sin saber escribir a máquina. Afortunadamente, en las organizaciones autónomas es posible obtener una mejor calidad de administrativos pero hay muchos organismos directamente dependientes del Estado en que la ineficacia del personal administrativo es muy grande, porque los requisitos y la preparación para el ingreso son mínimos —salvo este reconocimiento del 4º año de humanidades— y las remuneraciones extraordinariamente deficientes.

No existe una clara comprensión, de parte de los profesionales, de que los administrativos son su complemento. Esa falta de consideración es como si imagináramos un hospital provisto sólo de médicos, sin enfermeras, sin laboratoristas, etc. Los médicos tendrían que dedicarse hasta a hacer el aseo, a limpiar la ropa. Demasiado obvio es, pues, que se necesita una complementación de funciones distintas para la realización de una tarea compleja, como es un proceso de desarrollo.

En el caso del proceso de la reforma agraria esta urgencia de complementación es aún más patente. Junto al agrónomo, al veterinario, al especialista forestal, al técnico agrícola, junto al economista y al sociólogo se requiere al trabajador social de terreno, al administrativo, al personal de servicios, etc. Es necesario también crear las condiciones para que algunas personas aptas puedan ser designadas en cargos de autoridad por encima de profesionales sin que ello sea estimado denigrante para la profesión misma. Más a fondo aún: es preciso corregir una serie de formaciones o deformaciones que el sistema estructural chileno ha creado y que en el caso del proceso que nos ocupa inciden —aunque bastante ya se ha mejorado al respecto—, como un obstáculo muy significativo al desarrollo del proceso de reforma agraria.

3. *Problemas provenientes del propio campesinado*

Paso ahora a un tercer grupo de problemas que son las resistencias y dificultades que surgen dentro del propio campesinado. Algunas de éstas ya las he nombrado, lo que me excusa de insistir mucho en este punto.

Tenemos en primer lugar el fenómeno del temor al cambio e incluso del temor a la organización. Una de nuestras experiencias ha sido que donde era más fácil que el campesinado se organizara, era donde estaba en mejores condiciones e, inversamente, donde las condiciones eran peores, más costaba lograr su organización. Así, la respuesta a la organización sindical ha sido mucho más rápida en los mejores fundos de la zona central. En aquellos fundos, en cambio, donde la explotación y el aislamiento de los campesinos eran mayores, el temor al patrón, a la represalia, por un lado, y la falta de conciencia, por otro, dificultan esa tarea.

No es evidentemente una novedad, sino una ley muy generalizada, que mientras mayor es el aislamiento, la incultura, la falta de defensa, mayores problemas halla la organización de los campesinos. De allí un fenómeno aparentemente curioso. Una importante organización sindical se ha desarrollado en los últimos tiempos. En este momento hay en Chile más de 100 000 campesinos, —yo calculo entre 120 000 y 130 000— organizados en sindicatos. Pero me atrevería a decir que el grueso de esos campesinos son, dentro de la agricultura, los que estaban relativamente mejor. Las zonas más alejadas y donde los campesinos tenían las peores condiciones son aún las que han alcanzado menor organización sindical. La explicación estriba en el temor, las dificultades de contacto y también las reales posibilidades de persecución que amenazan a quienes pretenden organizarse sin tener a la mano los mecanismos de defensa. He allí un problema que hay que enfrentar para un real desarrollo de la organización campesina.

Otro fenómeno es algo que ya he mencionado y que llamaría la mentalidad "apatronada" de muchos

campesinos. Esto vale especialmente, como dijera, para ese nivel de campesinos que puede considerarse como empleados. Priva allí el sentido de superioridad sobre el resto de los campesinos y de identificación con el patrón.

Cabe, en cambio, detenerse un poco más en la ya tratada falta de visión política del mundo rural o de las relaciones del mundo rural con el resto de la sociedad.

La imagen que los campesinos tienen de los políticos es bastante mala y, por lo demás, fundada. En los políticos —y especialmente en los parlamentarios— ven primordialmente al individuo que va cada cuatro años a pedirles el voto, que les promete veinte mil cosas y que después, en la mayoría de los casos, ni se acuerda de ellos.

¿Quiénes son los parlamentarios que tienen una muy alta votación en el campo, un fuerte apoyo campesino? Frecuentemente no son quienes están conscientemente trabajando mejor por los verdaderos intereses del campesinado, sino aquellos que son más serviciales. Poco les importa que el parlamentario sea comunista, socialista o nacional; pero si es bueno para hacer favores, si es una persona que en un momento de apuro les presta plata, les resuelve un problema o los aconseja... es un "candidato puesto" en una elección. No pesa, pues, definitivamente la posición política o la conciencia de lo que el político está realizando en favor de la clase campesina. Sobran en Chile ejemplos concretos de lo dicho.

Queda, pues, en pie que existe una falta de conciencia política en la mayor parte del campesinado y que su visión del político se restringe al político tradicional que hace servicios personales.

No es raro que quien hace muchos favores sea un reaccionario y trabaje en el Parlamento en contra de los intereses de los campesinos y también ocurre que parlamentarios objetivamente dedicados a favorecerlos

no cuenten con apoyo por no estar en el pequeño mundo del problema cotidiano.

Además, no perciben los campesinos, por lo general, las relaciones de dominación, las relaciones sociales que se dan en el campo ni aquellas del campo con el resto de la sociedad. Recientemente, a través de una labor organizada de capacitación, surge una nueva conciencia, aparecen nuevos líderes. Pero todo ello es muy incipiente.

Existe, en seguida, un curioso fenómeno de división dentro de los campesinos. Contribuye a esa división la acción de los partidos políticos empeñados en sacar su tajada dentro del electorado campesino. Pero la división va más allá y se expresa en otros fenómenos.

Tenemos la división, que es muy marcada, entre el que es asalariado y el que es pequeño agricultor propietario o, aunque no propietario, ocupante de la tierra, trabajador por cuenta propia. A veces este trabajador puede ser más pobre y estar en peores condiciones que el asalariado, pero lo mira con cierto menosprecio, se siente superior a él, porque es propietario o porque trabaja independientemente. Así, hombres con los mismos problemas quedan separados y, a veces, paradójicamente, por un menosprecio hacia el asalariado de quienes objetivamente, económica y socialmente, están en peores condiciones que aquél.

No es éste un problema de poca monta. Uno tiende a pensar que la agricultura de América Latina y concretamente la agricultura chilena está configurada por una masa de trabajadores asalariados. Esa imagen es falsa. En nuestro país, la mitad de los campesinos son asalariados y la otra mitad no lo son. Son los comuneros, los minifundistas, los medieros, que a menudo suelen ser tan pobres o más pobres y explotados que los asalariados aunque con formas distintas de explotación. Ahora bien, un programa de acción que plantea exclusivamente la organización sindical en el campo deja al margen de esa organización a la mitad del campesinado que no tiene cómo expresarse en

ella, dado que la organización sindical lógicamente se expresa contra un patrón, contra un sistema de patrones y ellos no tienen patrón. Hay pues que pensar en una pluralidad de formas necesarias y complementarias de organización campesina.

En el proceso de reforma agraria, se plantea después el caso de los que reciben tierras y de aquellos que no las reciben. Los que las reciben —si no se actúa con mucha inteligencia— son mirados, en la comunidad local, muy rápidamente, como privilegiados por los que no las han recibido. Otra fuente, pues, de separación. Unos son los aristócratas, los beneficiados del sistema... para los otros, nada. Y este sentimiento de frustración existe y es muy hábilmente explotado precisamente por quienes quieren oponerse a la reforma agraria. Uno de los argumentos más clásicos de la oligarquía rural chilena ha sido decir a los miles de pequeños propietarios: “la reforma agraria no es para ustedes, es para los puros ‘patipelados’ que están en los fundos; ustedes, los que realmente tienen capacidad de trabajo, que son empresarios, que son los que más saben hacer producir la tierra no cuentan. La reforma agraria no es para ustedes”.

Tales planteamientos realmente han tenido efectos negativos en mucha gente de este sector que muy auténticamente pertenece al campesinado.

Es, pues, de primerísima importancia buscar cómo evitar —lo que no siempre se ha logrado— esta división que se va produciendo entre quienes reciben y quienes no reciben la tierra. Es obvio que no todos pueden recibir, en primera instancia, la tierra. Y más aún, en las etapas iniciales del proceso, necesariamente serán menos los favorecidos que los no favorecidos. Nuevo problema, entonces, de relaciones de los campesinos entre sí.

Añádase que, en un proceso dinámico de cambios, muchos campesinos van cambiando de situación.

Tomemos el caso chileno. Muchos campesinos que no estaban organizados, se organizaron en sindicatos

y empezaron a surgir sindicatos poderosos. De pronto, llegó la acción de la Corporación de la Reforma Agraria, expropió esos fundos y esos campesinos se transformaron en asentados. Automáticamente se plantea el problema: ¿siguen en el sindicato o no siguen en él? Hay sindicatos que se han destruido porque sus líderes, al transformarse en asentados, dejaron de preocuparse del sindicato, es decir, no se estableció una relación entre el sindicato y el asentamiento. Ello tiende a provocar una división grave en el movimiento campesino.

Lo dicho nos lleva a la conclusión de que es fundamental diseñar una política destinada a crear un sentido de unidad campesina con distintas formas de organización complementarias, cuidando evitar esa separación y esa oposición que tiende a producirse y que es usada muy hábilmente para crear tensiones y conflictos en contra de la reforma agraria.

Dentro de esta misma línea, quiero mencionar otro sistema utilizado inteligentemente por algunos latifundistas, especialmente de la provincia de Ñuble. Viendo que no podían oponerse a la reforma agraria por los medios tradicionales, declararon: "estamos con ella, nos embarcamos en la reforma agraria, nos parece algo muy importante, pero tenemos que entrar en un proceso de producción que favorezca a todo el país y que favorezca a todos los agricultores y nosotros creemos que los sindicatos, las cooperativas, las sociedades agrícolas deben unirse y deben hacer un frente común para defender los intereses de la agricultura". Propiciaron así toda una forma de organización que consistía en incorporar en cooperativas u otras agrupaciones similares, tanto a campesinos como a latifundistas. El resultado era claro. Tales organizaciones quedaban manejadas por quienes sabían qué hacer, tenían los poderes, tenían los contactos, tenían la cultura. Y los campesinos eran, en cierta manera, el instrumento que utilizaban para obtener sus propias reivindicaciones. Se presenta entonces un nuevo problema en cuanto a

estas organizaciones conformadas por campesinos y latifundistas en que pesan de un modo manifiesto las diferencias abismales de clase.

Muchos organismos del Estado las han propiciado por razones técnicas. Y técnica y económicamente tienen razón en hacerlo. Es más económico hacer una planta lechera o una industria para todos los agricultores de la región y manejada por todos ellos. Pero resulta que si esta planta está en manos de una cooperativa en que todos están revueltos, no cabe la menor duda de quiénes la controlarán. Serán los grandes latifundistas. Incluso usarán a los campesinos para apoyar sus propios intereses. Es un problema de manejo que tiene que ser tratado con mucha sutileza, dado que la idea desde un punto de vista estrictamente económico parece correcta. Pero desde un punto de vista social y promocional del campesinado como tal es un desastre.

Muchos otros aspectos cabría analizar en este punto, pero ya es hora de que avancemos hacia otro tipo de problemas.

4. *Problemas de tipo político*

Mencionamos las resistencias de tipo político. Son obvias y su explicación no exige mucho detalle. Todos las hemos visto. Las organizaciones de grandes agricultores, las otras organizaciones empresariales, la prensa de derecha, en fin, todo eso que conocemos y que ha formado parte del proceso de resistencia a la reforma agraria.

El proceso de reforma agraria no se hace en un mes, no se hace en un año, sino que es un proceso que implica un cambio global de una situación existente y que exige por tanto un tiempo de realización más amplio; por otra parte, no se hace en el vacío sino que es una tarea concreta de cada día. Durante su desarrollo, cualquier elemento es usado por esta oposición política a la reforma para tratar de desnatura-

lizarla, de desprestigiarla, para presentarla en forma contradictoria. Y que eso ha sido hecho por los elementos que políticamente se oponen, es algo que nos consta. Nunca dicen que están contra la reforma agraria. Siempre están a favor de ella, pero nunca están con las medidas concretas mediante las cuales se intenta realizarla y esto por infinitas razones. Con mucha habilidad, entonces, hacen campañas de opinión pública tratando de desnaturalizar el proceso y su meta.

Subyacente a esto hay algo que me parece que los opositores perciben y que es de suma importancia destacar. En un sistema como el nuestro, pesa mucho más el hombre urbano que el hombre campesino. En la medida, pues, que logren cambiar la actitud del hombre urbano, en la medida en que logren convencerlo de que la reforma agraria es negativa, provocan su reacción egoísta. Es cuestión de decir que hacer la reforma agraria significa despilfarro de dinero, que se está botando el dinero en camionetas a fondo perdido y que los campesinos ni saben lo que se está haciendo. Todos esos dineros podrían usarse mejor construyendo hospitales, cubriendo necesidades habitacionales urbanas de muchos otros tipos que se enumeran.

El peligro de estas campañas no es tanto el efecto que tienen en los campesinos. Éste, por lo general, es sólo local, alcanza a escasos campesinos. Pero, en cambio, van cambiando la actitud positiva que el hombre urbano tenía ante el proceso. Súmese que es prácticamente nulo el contacto a nivel sindical o popular entre el hombre campesino y el hombre urbano. Personalmente he estado en sindicatos industriales que se suponen con mucha conciencia política, muy progresistas y que no tienen ni la menor idea de lo que está ocurriendo en el campo. A su vez, frecuentemente los campesinos carecen de posibilidades para establecer ese contacto con el mundo del trabajador urbano. Además, como precisamente el mundo sindical urbano cae bajo la presión de los medios de comunicación

de masas, de los diarios, de las radios, etc., la posibilidad de alterar su actitud hacia la reforma, en la medida en que se puede despertar su egoísmo de grupo, es real. ¿Qué hay tras todo esto? La esperanza de que en la medida en que se cambie la mentalidad, quienes manejan esas influencias puedan recuperar el poder político y detener el proceso o al menos puedan hacerlo retroceder cuanto sea posible.

Con lo expuesto hemos visto que se perfila claramente que la reforma agraria es una lucha política permanente. No es cuestión de pensar que se crearon las condiciones, se tomó la decisión, se aprobó la ley y, con ello, tenemos la reforma agraria lista. La ley es sólo un primer paso, un instrumento. Realizar una reforma agraria verdadera es una lucha larga y constante.

Y esto nos introduce en otro fenómeno de resistencia política que se ha producido muchas veces dentro del propio gobierno, dentro de los propios parlamentarios que se supone apoyan la reforma agraria. En Chile todo el mundo es amigo de alguien o es pariente de alguien. Suele ocurrir que hay que expropiar un fundo, pero resulta que el afectado es un buen amigo, o un elector, o un hombre que ha apoyado al parlamentario tal o cual. Puede ser que este parlamentario sea, teóricamente, partidario de la reforma agraria... pero ¿por qué expropiar este fundo... habiendo tantos otros, tratándose de alguien que ha hecho esto y lo otro...? Se desencadenan así las presiones más diversas como: ¡éste no es el momento!, ahora viene la elección nos echaríamos encima a alguien de mucha influencia regional, etc.

Además de ello, dentro del mismo gobierno hay elementos que están en contra de la reforma agraria, pero también hay mucha gente que teóricamente es partidaria de ella siempre que no actúe sobre sus intereses o los de sus amigos. Es decir, gente en favor de la reforma agraria para los otros y que, en la

medida en que ésta realiza ciertas acciones que toquen un poco sus intereses empieza a reaccionar no en contra de la reforma en general, pero sí creando resistencias contra algunas medidas particulares.

Todo esto se traslada al ámbito parlamentario. En un caso como el del gobierno demócrata-cristiano que ha sido minoría en una de las ramas del Congreso y actualmente en ambas, en cualquier problema político en que hay una votación, aparece la presión: mire, si usted expropia esto, votamos en contra de tal proyecto. Se produce toda una negociación, todo un juego político que frena y dificulta el proceso. Es un tipo de obstáculos que normalmente no sale al exterior, que permanece invisible. Es, sin embargo, muy real y una dificultad de todos los días.

Mucho más podría decirse sobre las resistencias de tipo político, pero las descritas parecen suficientes para conformar una idea general.

5. *Problemas económicos y financieros*

Quiero referirme ahora, en quinto lugar, a las resistencias provenientes del uso de los recursos económicos y financieros.

En un país relativamente escaso de recursos, como es el nuestro, estos obstáculos pueden constituir un punto crítico. Me explico. Decía, al comenzar, que en este período se plantearon simultáneamente muchos objetivos sociales y económicos. Reforma agraria, reforma educacional, construcción de viviendas, plan de desarrollo industrial, etc. Ahora bien, en los primeros años no existió una situación crítica de carácter financiero porque se logró aumentar en una forma real los ingresos del Estado y ello de manera significativa a través del impuesto patrimonial y de otras medidas. En los dos primeros años, esos recursos fiscales aumentaron casi en un 50%, pero llegó un momento en que el ritmo de aumento de esos recursos reales se hizo más difícil y, por otra parte, todos estos programas lanzados

simultáneamente empezaron a tener sus propias exigencias de gastos crecientes.

Si se inicia un programa de reforma educacional en la sola educación primaria —aunque éste se haga a muy bajo costo—, vienen luego los problemas de construcción de más aulas, contratar más profesores, mejorarles sus rentas que eran bajísimas, etc.

Además, lógicamente se empieza a crear una presión en el sistema de educación secundaria y, a su vez, éste presiona el sistema educacional universitario. O sea, el lanzar un programa de reforma educacional implica un gasto creciente de recursos, porque se da una lógica interna que no puede quebrarse en cualquier momento sin crear una serie de tensiones dentro del propio sector.

La reforma agraria —siempre que se pretenda realizarla seriamente— no sólo supone darle tierra a los campesinos sino muchas otras cosas: mejorar sus ingresos, aumentar la producción, dar más trabajo, etc., para lo cual hay que posibilitar inversiones considerables: infraestructura, plantaciones, dotación de ganado, más capital de operación, etc. La reforma agraria exige, pues, gastos crecientes, no tanto por el costo de la tierra —que es bajo en las condiciones en que se ha venido haciendo en Chile, y cuyo valor se paga en 25 o 30 años— sino por las inversiones que hay que hacer en capitalizaciones diversas y en mayores gastos de explotación.

De allí el volumen muy grande de recursos del presupuesto fiscal y del sistema financiero, del sistema crediticio, exigido por la reforma agraria.

Este proceso con tales exigencias se lanzó entre nosotros junto a un muy importante programa habitacional que pretendía construir 360 000 habitaciones en 6 años, junto a un amplio programa de industrialización, etc. Así llegó el momento en que empezó la lucha dentro del Estado por el uso de los escasos recursos. Cada sector quería defender su programa y obtener la “tajada” más alta de esos recursos. El Ministerio de Obras Públicas decía: si a mí me quitan los recursos, se paran

las obras de riego, los caminos, y eso acarrea un serio problema de desocupación. El Ministerio de Salud, a su vez: tengo hospitales construidos, pero ahora resulta que no tengo cómo dotarlos. Y efectivamente hay hospitales construidos en algunos lugares que no funcionan porque no hay fondos para dotarlos, para pagar más médicos o ampliar el personal de servicio, etc. Súmese a ello todos los programas de desarrollo comunitario, el programa habitacional, etc. La operación sitio —como experiencia— fue en cierta medida una respuesta a una urgencia económica: no se podían construir las 360 000 casas sobre la base del costo de las casas tradicionales.

Se da así un momento crítico en el problema financiero debido a la falta de prioridades claras entre los distintos objetivos y dada la limitación de los recursos disponibles, que conduce a una lucha constante dentro del gobierno por la obtención de fondos. Si en ella la reforma agraria no goza de una altísima prioridad política, sus recursos van siendo cada vez más insuficientes. Y dicha prioridad política supondría una presión política también muy grande, no sólo inicial sino permanente. Necesariamente, satisfacer las demandas de la reforma agraria significa sacrificar otras metas, postergar otras aspiraciones sociales o económicas.

Esto nos lleva a otro problema que, a mi juicio, es muy serio. En un país subdesarrollado, con escasez de recursos —sea en una situación revolucionaria, sea en una no revolucionaria pero en que se quieren hacer cambios significativos— es un error político plantear simultáneamente alternativas de mejoramiento social y económico para todos los sectores. El gobierno o el sistema, desde el punto de vista financiero, se verá muy rápidamente bloqueado y comenzarán a crearse las frustraciones y las tensiones.

¿Qué es lo que normalmente se hace en una situación así? Se empiezan a dar menguados recursos a cada sector. Con ello nadie queda satisfecho y surgen muchos problemas internos. Finalmente, quienes tienen menor

capacidad de presión política son los que llevan la mayor posibilidad de perder.

6. *Problemas del desarrollo de la agricultura en relación con el resto de la economía*

Por último, quisiera mencionar otro aspecto. La reforma agraria no sólo puede fracasar dentro del campo, al nivel de los predios, sino que también puede fracasar si es planteada exclusivamente como un proceso de transformación dentro de la agricultura. El proceso visualizado en esta perspectiva no conduce sino a un fracaso.

En la sociedad moderna, el poder fundamental no es la tierra. Es muy importante para los campesinos; pero, teniendo sólo la tierra, nada han obtenido aún.

Hay un proceso de intercambio de la agricultura con el resto de la sociedad, un proceso de intercambio que se manifiesta a través de dos mecanismos. Uno, si el grueso de la población no es rural, la mayor parte de la producción agrícola no se consume dentro del agro sino que tiene que venderse al resto de la sociedad, y para ello requiere un proceso creciente de elaboración, almacenaje y transporte; segundo, la agricultura exige, cada vez más, la utilización de una serie de elementos que no son la tierra, no son el trabajo humano, sino que son elementos que provienen de la industria o que han salido de la agricultura para un proceso de mayor elaboración: semillas mejoradas, fertilizantes químicos, pesticidas, vacunas, implementos y maquinarias, combustibles, etc.

Existe, pues, un problema de relaciones de la agricultura propiamente tal con el resto de la economía que impide concebir la reforma agraria como un mero problema de redistribución de la tierra. Aun si se acepta que es menester prestar especial ayuda a los campesinos para que produzcan más, la reforma agraria resulta abortada si no se contempla la prolongación de sus efectos hacia el resto de la economía. Aunque se tenga

poder para redistribuir ampliamente la tierra, los intereses o grupos que dominan otros sectores económicos, los intereses dominantes del sector industrial o comercial, pueden ahogarla.

Ahora bien, en un comienzo esta relación no es percibida por la masa campesina. Ella ve solamente el problema inmediato de la tierra, pero en la medida en que se organiza, en la medida en que crecen las organizaciones campesinas, en la medida en que éstos toman la tierra en sus manos y comienzan a producir, rápidamente se descubren estos lazos. Entre nosotros hemos visto el fenómeno. Hay cooperativas campesinas que se han dedicado a la producción avícola, por ejemplo, y que representan volúmenes muy importantes de esa producción que han tenido muy serias dificultades por su falta de poder en otros sectores de la economía. Llegó un momento en que había una gran escasez de pollos de un día. Había que hacer una importación. Pero los importadores de pollos eran dos o tres, ¿a quiénes daban preferencia? A ellos mismos o a aquellos productores que tenían mayores vínculos comerciales o sociales con ellos dejando sin abastecer las organizaciones campesinas. Ejemplos de este tipo se cuentan por cientos.

En general, las dificultades que los campesinos encuentran para la venta de sus productos son mucho mayores que las que se presentan para los grandes agricultores. Este simple hecho nos demuestra que, si la reforma agraria no se prolonga hacia la relación industrial y comercial de la agricultura con el resto de la sociedad, por más que se distribuya la tierra y se dé incentivo a su producción, la reforma agraria favorecerá a los poderosos que ahora ya no están en los campos, sino que están dominando el sistema intermediario y el sistema industrial. En esa perspectiva, no hay reforma agraria en beneficio de la masa campesina.

Insisto en que éste es un problema en que hay una toma de conciencia progresiva. Frecuentemente, ni quienes están empeñados en el proceso ni los propios campesinos lo visualizan al comienzo.

Pero —y esto me lleva al punto con el que deseo concluir— tarde o temprano el proceso de reforma agraria, si ha de ser realmente eficaz como proceso de cambio, tiene que prolongarse hacia un proceso de cambio en la estructura industrial, en la estructura comercial, en la estructura de relaciones campo-ciudad. Ello supone también una serie de cambios, de mucha importancia, en las relaciones de poder en estos sectores. En la medida en que no se los visualice, ni se les considere, el proceso podrá ser un éxito desde el punto de vista agrícola, desde el punto de vista productivo y de la redistribución de la tierra, pero será controlado o frenado por otros centros de poder que se establecen en otros sectores de la economía y en otros sectores de la sociedad.

Quiere decir que nos hallamos frente al problema de una especie de dinámica económica y social que hay que enfrentar con suma claridad y que debe encontrarnos preparados. Hacerlo es condición indispensable para no arriesgar que el resultado de la reforma agraria sea una gran frustración.

Les pido excusa por lo extenso de esta exposición. Mi intención ha sido señalarles algunos tipos de problemas que se plantean en el desarrollo mismo de un proceso de reforma agraria, que tienden a dificultarla, a frenarla y a oponerle una serie de obstáculos. Creo que son importantes, porque revelan, en cierta medida, las dificultades que implica un cambio en la estructura de poder en una sociedad determinada y en un momento dado.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA
BIBLIOTECA NACIONAL
E IMPRENTAS
* 28. DIC. 1970 *
DEPOSITO LEGAL

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

BIBLIOTECA NACIONAL

* -6 ENE 1971 *

SECC. CONTROL Y CAT.

CHILE, HOY

El Centro de Estudios Socio-Económicos de la Universidad de Chile se encargó de preparar este volumen, en el que se reúnen estudios de investigadores que buscan proporcionar una visión de la realidad chilena que dé cuenta de las transformaciones que ha sufrido el país en los últimos decenios y de las perspectivas actuales en los dominios socioeconómico, político y cultural. Así encontramos estudios sobre desarrollo y estructura económicos, sobre la inversión extranjera, sobre las relaciones sociales que implican hechos económicos tales como la reforma agraria y el desarrollo industrial, sobre el conflicto político de clases y el carácter dependiente de la burguesía industrial, además de ensayos sobre la crisis de la universidad en Chile y la narrativa chilena actual, todos ellos avallados por firmas de gran prestigio en toda América Latina.