

Síntesis de algunos aspectos de la  
Reforma Agraria Chilena  
1964 - 1969

Resumen preparado por G.S.M., de un Documento interno de ICIRA

## I. Enunciación de los objetivos de la Reforma Agraria (1964-6)

Fueron definidos en Mensaje con que Frei envió Ley al Congreso.

- a) Incorporar a la propiedad de la tierra a miles de familias campesinas que siendo aptas para trabajarlas, puedan cumplir con este viejo anhelo de ser dueños de la tierra que trabajan para obtener el mejoramiento personal y familiar, y contribuir al progreso de la comunidad nacional.
- b) Mejorar sustancialmente la situación productiva de nuestra agricultura, aumentando los volúmenes básicos de producción e incrementando la productividad en todos los niveles o factores.
- c) Realizar una promoción efectiva y auténtica de los campesinos y sus familias, logrando la incorporación de ellos a la comunidad nacional y a la vida social, cultural, cívica y política de nuestra patria.

Otros elementos enunciados junto a los objetivos:

- beneficiarios exclusivamente campesinos.
- meta de 100 mil familias propietarias (1964-70). Por retraso de aprobación de la Ley, se pospuso hasta 1972.
- propiedad individual (unidad agrícola familiar). Sólo por excepción entrega en copropiedad a campesinos o a cooperativas campesinas.
- junto con la distribución de tierra, e incluso empleándola como instrumento, se procuró mejorar el ingreso y la situación económica de la gran masa campesina.
- las metas de distribución de tierras, aumento de ingresos e incorporación de campesinos, debían lograrse simultáneamente con el aumento de la producción, propósito que sería preferente en la preocupación del gobierno.
- la incorporación del campesinado debería hacerse a través del fortalecimiento de sus organizaciones.

## II. Las Expropiaciones

### 2. Causales de expropiación aplicadas con Ley 16.640

#### 1. El Instrumento Legal

Desde el punto de vista del volumen de tierras que pueden incorporarse a la reforma, este instrumento es eficiente (2/3 partes de superficie agrícola o cultivable del país, además áreas de riego, reordenación de minifundios, predios abandonados, etc.).

La reserva de 80 Hás., o la inexpropiabilidad de hasta 320 Hás, (para respetar empresario eficiente), produce:

- a) Presencia del antiguo patrón propietario junto a nueva organización campesina, continuidad en marco cultural de estos: atentan contra nueva estructura y los valores que requiere.
- b) Reservas disminuyen superficie potencial a efectar con reforma: proporción de reserva en grandes predios es importante; imposibilidad práctica de tomar predios expropiables cuya superficie total no es mucho mayor que la reserva. Además, impiden incorporar áreas contínuas de tierras.
- c) Infraestructura que queda comprendida en reserva destruye posibilidad de explotación eficiente e inmediata: obliga a cuantiosas inversiones para iniciar los asentamientos.
- d) Indemnización con pago diferido es un avance. Sin embargo pago al contado de infraestructura realizada después de noviembre 1964 es un fuerte gravamen de cuotas al contado, que aumenta año en año.
- e) Toma de posesión engorrosa.

Al 14 de Julio 1970 se había expropiado un total de 1319 predios con la siguiente superficie:

AÑOS	Nº PREDIOS	SUPERFICIE		
		RIEGO	SECANO	TOTAL
1965	99	41.260.1	499.923	541.183.1
1966	265	57.877.4	468.326	526.203.4
1967	131	20.141.8	151.155.4	136.297.2
Ley 15.020				
Ley 16.640	86	30.443.1	119.285.4	149.728.5
1968	223	44.681.1	621.566.3	657.247.4
1969	314	54.478.8	807.361.8	861.840.6
1970	201	30.986.6	604.181.5	535.168.1
TOTALES	1.319	279.868.9	3.128.919.4	3.408.788.3

Fuente: Memoria CORA 1970

## 2. Causales de expropiación aplicadas con Ley 16.640

Causal que han tenido mayor significación, han sido las de superficie, ofrecimiento voluntario y persona jurídica (el 90% de las expropiaciones). Todas ellas permiten al propietario retener cierta superficie, y ésta alcanza a veces dimensiones importantes.

El 36,4% de los propietarios expropiados han ofrecido sus predios, por las ventajas económicas que esto les significaba. La aplicación de la causal de abandono en el 0,6% de las expropiaciones y de mala explotación en un 18,1% señala que más del 80% de las indemnizaciones se pagaron con 10% al contado y el resto en cuotas a 25 años.

No se han expropiado tierras en Antofagasta, Atecame, Maule, Concepción, Llanquihue, Chiloé y Aysén (en las 2 últimas sólo se han recuperado tierras fiscales).

Muy poca significación han tenido las expropiaciones en Malleco, Bío-Bío, Valdivia, Osorno y Magallanes. No se han aplicado las causales relativas a riego y ñadis, ordenación de los títulos de dominio en la zona de aplicación de la ley de propiedad austral, y la relativa a agrupación de minifundios.

Ha habido fallas administrativas que retardaron la toma de posesión material de los predios. Diferencias de interpretación entre CORA y organismos judiciales. Doscientos cincuenta predios expropiados no han sido integrados al régimen de asentamiento por fallos adversos o no definidos de Tribunales y Corte Suprema.

### III. Asentamiento y Asignación

- El tamaño de los asentamientos varía entre 3 y 750 familias. (El Habría sido positivo por: de 25 familias).
  - Evitaba un período de transición en el que el Estado administraba en términos tradicionales el predio, o las tierras se mantenían improductivas.
  - Flexibilidad para que el Estado orientara la reforma (asistencia y crédito, criterios de producción, inversiones y asignación).
  - Técnicos se familiarizan con realidad de cada predio. campesinos en organización, realización de infraestructura mínima.
  - Campesinos se capacitan en gestión empresarial y técnica.
- La posibilidad de aplicar 3 alternativas diferentes de asignación y la prioridad señalada a la forma individual o familiar ha impedido la claridad de la capacitación, la organización campesina y las inversiones durante el período de asentamiento, además de atentar contra el cumplimiento de los objetivos de la reforma agraria.

#### 1. El Asentamiento

1. Su organización se ha realizado predio por predio, respetando en la mayoría de los casos los límites del fundo expropiado. Esto ha dificultado la planificación a nivel de regiones homogéneas o interdependientes donde debía encontrarse solución al conjunto de habitantes campesinos, proponiendo programas integrados de producción, infraestructura y asistencia institucional. Beneficiarios han sido fundamentalmente inquilinos de fundos expropiados, marginándose a minifundistas, pequeños propietarios o asalariados de las áreas de R. A. Consecuencias de esto: los campesinos han limitado su visión al predio, sin ubicarse en el plano de solidaridad de una zona más amplia; la economía campesina resultante, se conforma a nivel predial y depende del sector tradicional.

2. Por una evolución del asentamiento, la mayoría de las decisiones internas de la explotación son tomadas por los campe-

sinos. CORA conserva las decisiones fundamentales: planificación, inversiones, créditos, comercialización, abastecimiento, etc. (es decir, el marco estructural dentro del cual opera la empresa campesina).

3. El empleo de asalariados (30% de la fuerza de trabajo) unido a la no incorporación en gran parte del país, de los trabajadores familiares solteros de los asentados como socios de la empresa, desvirtúa el carácter de empresa comunitaria que pretende atribuírsele.

4. Los asentamientos se caracterizan por su heterogeneidad. Parece difícil integrar empresas diferenciadas así:

- a) El tamaño de los asentamientos varía entre 3 y 750 familias. (El 60% de ellos tienen menos de 25 familias).
- b) Muchos asentamientos no han incorporado el número real de socios que potencialmente cabrían. Esto genera diferenciación de ingresos, contratación de asalariados, etc. (En VII Zona, por ejemplo, existe una cabida potencial equivalente a un 79% de los actuales asentados).
- c) Por falta de política nacional, varían las asignaciones de recursos de capital de explotación por familia. En 1968 los gastos de explotación por familia promedio variaron entre ₡5.000 en la II Zona y ₡20.000 en la VII, lo que es explicable en parte por diferentes estructuras de producción, pero que no justifican tal magnitud. Los anticipos a cuenta de utilidades en las zonas centrales variaron entre un promedio zonal de ₡2.500 y ₡5.000, mientras el gasto en jornales de asalariados por familia asentada varió entre ₡510 y ₡3.180 entre dos zonas.
- d) Los asentamientos mantuvieron muchas de las características de la empresa tradicional, y entre éstas, las que han dificultado en mayor grado la creación de un modelo comunitario han sido las regalías de cerco, goce, talajes, etc., que mantienen el espíritu individualista y la estratificación económica dentro de los asentamientos.

En asentamientos hay 29.139 familias. El total de tierras expropiadas admite cabida potencial de más o menos 36.363. La meta fijada fue de 100.000. Si se continúa la política actual, y en caso de afectar la totalidad de la superficie agrícola cabrían menos de la mitad de las familias que viven y trabajan en la agricultura.

Consecuencias: cientos de miles de trabajadores rurales necesitarían empleo. Fuera de la agricultura, realidad imposible de solucionar en el corto o mediano plazo.

## 2. Redistribución de ingresos

- En sector campesino afectado por cambio de tenencia: aumento importante de ingresos, pero, se mantiene fuerte estratificación. (Fuente: cuadro 79 "Cuatro años de R. A." CORA)
- Esta redistribución, ha sido poco significativa en razón al poco número de beneficiarios, como a la exclusión en este cambio de grupos campesinos menores ingresos: obreros temporales y minifundistas.
- Legislación laboral y salarial, y organización sindical, contribuyen a redistribución, pero se supone que este mejoramiento haya sido influido negativamente por desempleo producido.

## 3. Asignaciones

El proceso de asignaciones de tierras expropiadas se ha circunscrito a los asentamientos, sin ejercerse la facultad legal de reordenar minifundios o asignar a cooperativas campesinas.

La indefinición del Gobierno en cuanto al tipo de propiedad ha provocado desorientación y desconfianza campesina.

## 4. Comercialización y Abastecimiento en los asentamientos

Esta función no ha logrado un status institucional en la acción de R.A. CORA ha asumido un papel preponderante y sólo últimamente, algunas organizaciones de asentamientos han iniciado una acción más o menos autónoma. En general, CORA ha operado a través de los canales tradicionales de comercialización y abastecimiento, logrando ciertas economías de escala al concentrar las ventas y compras de diferentes predios. La ausencia de participación campesina ha generado vacíos graves de información, logrando los asentados informarse acerca de los precios y las condiciones de las operaciones con mucha posterioridad a la operación misma. Es indudable que en esta actividad ha faltado una prioridad del Estado para beneficiar al sector reformado con la nueva infraestructura y los nuevos canales de comercialización creados con el aporte estatal.

## 5. Inversiones en infraestructura

Prácticamente toda la infraestructura se ha realizado en forma directa CORA - Asentamientos, con la participación de empresas privadas que actúan en base a contratos con CORA. Ha fallado la participación campesina, no sólo en la toma de decisiones acerca de qué tipo de obras son necesarias, sino también en la ejecución de tales obras. Para construírlas, se usa de preferencia mano de obra ajena a los asentamientos, y su época

"En virtud de la dependencia casi absoluta del productor de construcción no necesariamente se hace coincidir con los períodos de desocupación estacional propios a la agricultura. El gran porcentaje de inversiones de servicios en los asentamientos, y en especial viviendas, además de ocupar mayor mano de obra de las sociedades podría haber utilizado materiales y recursos de otros asentamientos, especialmente maderas, institucional. CORFO asumió la dirección del proceso de integración campesina, dado su

#### IV. Políticas y formas de organización económica de los campesinos

- Varios organismos realizan, sin coordinación, acciones destinadas a promover la integración de organizaciones campesinas;
- Las políticas seguidas son conflictivas;
- Las acciones que toman organismos destinados a realizar inversiones en comercialización, afectan en forma determinante la solución del problema de la integración.

CORFO promueve la formación de Uniones de Cooperativas (Cooperativas Agrícolas, de reforma agraria y campesinas) para operar las instalaciones industriales y de comercialización que construye.

INDAP promueve formación de Cooperativas Campesinas, asociando individualmente a campesinos sin distinguir su calidad de productor, ya sea minifundista, mediano, inquilino o arrendatario. Aquí se escapa el concepto riguroso de integración de organizaciones, pues los que se asocian en las Cooperativas Campesinas, son personas.

CORA varía las formas de integración conforme a la Zona o rubros de producción. Existen: empresas mixtas, cooperativas multiactivas regionales y cooperativas campesinas. En muchos casos los asentamientos de CORA se han integrado en Uniones de Cooperativas.

Las responsabilidades en cuanto a las inversiones en infraestructura de industrialización y transformación de productos agropecuarios se distribuyen así: planificación global (ODEPA); diseño de proyectos (CORFO); la construcción a SOCOAGRO (filiales de CORFO y ENAFRI); la operación a ENAFRI o SOCOAGRO en la etapa inicial y posteriormente a Cooperativas o Uniones de Cooperativas, en propiedad (compra a plazo) o en arriendo. CORA e INDAP realizan inversiones en estas materias, en proyectos más pequeños.

Resultado: Política de inversiones no coordinada, ni concebida para proceso de R. A. Plantas e instalaciones no siempre corresponden a necesidades reales de los campesinos, y, una vez construídas son factores de presión muy fuerte para formas de integración incompatibles con R. A.

"En virtud de la dependencia casi absoluta del productor frente a ciertos elementos de transformación y comercialización, serán las instalaciones construídas con recursos fiscales las que en definitiva terminarán por imponer una forma estructural a las organizaciones campesinas".

De mantenerse la actual estructura institucional, CORFO asumirá la dirección del proceso de integración campesina, dado su poder sobre las instalaciones de transformación y comercialización. (Uniones de Cooperativas).

#### Formas de integración de las distintas agencias

- a) Uniones de Cooperativas. Agrupan Cooperativas de naturaleza distinta, (grandes y pequeñas) asalariados y asentados. Las domina CORFO. A través de su filial SOCOAGRO, está entregando 24 plantas industriales a Cooperativas Agrícolas y Uniones de Cooperativas. En ellas se da tratamiento desigual a los distintos tipos de organizaciones asociadas. Se otorgan a través de estos conductos nuevos privilegios fiscales a los agricultores de altos ingresos.
- b) Federaciones de Cooperativas. Agrupan a Cooperativas de una misma naturaleza jurídica. Cooperativas Campesinas: agrupan a personas individuales. Federación de Cooperativas de R.A.: agrupan en una organización de 2º grado sólo a cooperativas de R.A. Empresas mixtas: agrupan en calidad de socios de una sociedad civil a organismos estatales y organizaciones campesinas. Todas estas formas de integrar a un nivel superior organizaciones campesinas de 1er grado están todavía ensayándose. Problemas existentes:
- Las organizaciones de nivel superior, especialmente si llegan a un ámbito zonal o nacional pueden provocar un desplazamiento significativo de dirigentes campesinos hacia actividades ajenas a la agricultura.
  - Sus dirigentes deben ser simultáneamente agricultores y empresarios industriales y comerciales.
  - Los dirigentes, en las cooperativas tienen obreros y empleados bajo sus órdenes: alteración de la actitud de los dirigentes frente al cambio social.
  - Separación entre los estratos campesinos constituídos por los socios de estas cooperativas y el resto del campesinado, por la fuerte capitalización que se les facilita y que excluye los otros sectores de los campesinos sin tierras.
  - Riesgo de manipulación de campesinos por sus dirigentes.
- Cooperativas multiactivas regionales. Se están ensayando en algunas zonas del país. Pero, pueden producir los mismos problemas al sobrepasar los límites regionales.

f) Los programas de capacitación señalan un vacío en lo que se refiere a formación de la juventud, y tienen

#### V. Políticas e instrumentos de capacitación referentes a la mujer cam-

La capacitación campesina ha sido orientada y dirigida fundamentalmente por INDAP y CORA, contando con la colaboración de otras instituciones como SAG, ICIRA, INACAP, Ministerio de Educación, Universidades e IER.

En orden a prioridades, esta capacitación ha seguido en INDAP el siguiente orden: Organizaciones Sindicales; Organizaciones Cooperativas; Comités de Pequeños Agricultores; Organizaciones Femeninas. Por su parte, CORA ha dado Educación Básica, destinada a proporcionar al campesino la base fundamental de conocimientos para comprender y transformar el medio en el cual debe desarrollarse. Además, de capacitación técnica y capacitación empresarial.

Los programas de alfabetización (Educación Básica) han beneficiado más o menos a 35 mil campesinos (sobre un total de 443,457 analfabetos del sector rural) 60% del total nacional de 1970. El programa de capacitación cooperativa y sindical de INDAP ha alcanzado 28,402 participantes en el período 1966 a 1970, 8,783 de los cuales han sido dirigentes.

La formación de técnicas agropecuarias y manejo empresarial realizada por CORA en colaboración con INACAP y SAG, se ha extendido a 5,000 campesinos, de un total de más de 20 mil que trabajan en los asentamientos.

El IER, financiado en más de 50% por el Estado forma más o menos 3 mil campesinos anualmente. Estos cursos están orientados al margen de los programas del Gobierno.

Observaciones: a) Las relaciones de los organismos del Estado con los campesinos estuvieron poco caracterizados por la presencia activa de los mismos campesinos organizados.

b) Ha habido multiplicación y falta de coordinación de parte de organismos públicos y privados.

c) Insuficiente labor en la capacitación agrotécnica.

d) Programas de capacitación campesina puramente instrumentales, que no han proyectado con claridad la imagen de una nueva sociedad.

e) Falta de evaluación en la aplicación de las nuevas metodologías.

f) Los programas de capacitación señalan un vacío en lo que se refiere a formación de la juventud, y tienen

una orientación tradicionalista en lo referente a la mujer campesina.

## VI. Políticas e instrumentos de organización gremial

### 1. Régimen Sindical Agrícola

#### Críticas

Existe el régimen de la pluralidad sindical. Por sobre posibles ventajas, es indudable que el sindicato único (por zona o profesión) es un instrumento más adecuado para la defensa de los intereses de los trabajadores. (Por otra parte el propio texto legal reconoció implícitamente su eficacia al establecer que sólo las organizaciones más representativas (de obreros y de empleadores) tienen la prerrogativa de firmar los convenios colectivos.

Otra crítica se refiere al derecho de huelga: su limitación es demasiado amplia, y, conforme sea el ejecutor de la ley, el derecho de huelga puede en la práctica ser anulado.

La ley 16.625 contempla la posibilidad de organización sindical de los trabajadores independientes (en cuya clasificación caben los asentados). Sin embargo, la Confederación de Asentamientos (representa a más de 20.000 trabajadores agrícolas de los asentamientos y pre-asentamientos) está obteniendo su personalidad jurídica en calidad de corporación de derecho privado sin fines de lucro.

Los asalariados agrícolas en Chile suman cerca de 500.000 personas y sólo el 20% está sindicalizado.

### 2. Las Juntas de Vecinos

Parecen estar íntimamente vinculadas a lo que se llamó "desarrollo de la comunidad". Es esta una concepción muy "focalista" (P. Freire). En la medida que concentra a sus miembros en los estrechos límites de la Unidad Vecinal, distrae al pueblo de los problemas básicos nacionales - que están en la raíz de los problemas de los pueblos, barrios y aldeas. Al existir una Confederación Nacional es posible que, a partir de sus necesidades inmediatas los miembros de las Juntas de Vecinos llegaran a la comprensión de los problemas de fondo del sistema para convertirse en una poderosa fuerza de presión social.

### 3. Participación de los Campesinos en Consejos Directivos de los Organismos Estatales

Por la Ley de R.A. se asegura la representación campesina en instituciones gubernamentales del sector agrícola.

- Consejo Nacional de Crédito Agrícola. Las Cooperativas tienen derecho a un representante, que será elegido en votación secreta por los Consejos Directivos de las Cooperativas Campesinas de entre los asentados o asignatarios de la CORA.

- Comité Ejecutivo Agrícola de la CORFO. Los campesinos deben tener un representante, que será designado por el Presidente de la República de entre los campesinos que figuran en las ternas presentadas por los Consejos Directivos de las Cooperativas Campesinas y Consejo de la Administración de las SARAS y de las que presenten los Consejos de INDAP. En las ternas que presentan los Consejos de Cooperativas Campesinas o Consejos de Administración antes mencionados, sólo podrán figurar personas naturales que tengan la calidad de asignatarios o asentados de la CORA; en las que presentan los Consejos Zonales de INDAP, sólo las personas que tengan la calidad de miembros de los Comités de Campesinos o Cooperativas creados por INDAP.

- Consejo de la CORA. Habrá dos representantes campesinos, uno a nombre de los beneficiarios de la CORA y el otro por delegación de los Consejos de Administración de las SARAS. En ambos casos la delegación será hecha por el Presidente de la República, respectivamente de entre los beneficiarios que figuran en las ternas que enviarán al efecto cada uno de los Consejos Directivos de las Cooperativas Campesinas de la CORA, y en el segundo caso de entre las quinas que envíen cada uno de los Consejos Zonales de CORA.

- Consejo del INDAP. Dos representantes campesinos elegidos por el Presidente de la República, a propuesta en terna enviada por cada uno de los Consejos Zonales del INDAP.

Críticas. Son más representantes del Presidente que de los campesinos. Se eligen aquellos más ligados al Gobierno.

### La representación campesina en el FEES (1)

La Ley de Sindicación (16.625) creó el FEES. El Consejo del FEES está integrado por el Ministro del Trabajo, que lo preside, el Director del Trabajo (que preside en ausencia del Ministro); el Director de la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Trabajo; un representante del Consejo de Rectores; un representante del Ministerio de Educación; el Jefe de la Oficina del Fondo; dos representantes del Presidente de la República, de su libre elección; y por dos representantes titulares y dos suplentes de las Confederaciones Nacionales de Trabajadores Agrícolas, designados por ellas en proporción a su representatividad.

---

(1) Fondo de Extensión y Educación Sindical

## VII. Organizaciones Institucionales

Modelo de organización institucional propuesto:

- a) Integración de los organismos del sector agrícola
- b) Autoridad máxima del Ministerio de Agricultura
- c) Sistema de planificación sectorial
- d) Redistribución de funciones para evitar duplicación
- e) Crear nuevas instituciones para funciones que no se realizaban.

Considerando el modelo en cuanto a su implantación, se puede afirmar que lo limitado de su avance ha dado como resultado la permanencia de los defectos de las instituciones al comienzo de la R.A.

## VIII. Análisis del logro de los objetivos de la R.A.

a) Acceso a la tierra y redistribución de ingresos: La superficie expropiada no ha significado una alteración substancial del sistema de tenencia vigente, ya que corresponde al 8% de la tierra de secano y el 18,5% de las tierras de riego. Desde el punto de vista de los ingresos del sector rural, se ha observado un aumento en el período, pero, se limita a un porcentaje relativamente pequeño de los beneficiarios potenciales del proceso de R.A., y alcanza a los distintos grupos en forma desigual. Con tierras fueron beneficiados alrededor de 20 mil familias (5% de la población rural). Con asistencia, capacitación y créditos han sido atendidos alrededor de 60 mil pequeños agricultores (20% de la población). Pero, sólo para unos 20 mil de éstos esa asistencia significó substancialmente aumentos de ingreso. Otros hechos: tendencia hacia la creación de una capa media de campesino separada de los demás, que puede constituir un factor limitante de expansión de la reforma. Se manifiesta por el escaso impacto de la R.A. entre minifundistas y asalariados; altos índices (30%) del empleo de mano de obra contratada en los asentamientos; tendencia a organizar a los asentados separadamente de los demás sectores de campesinos, tanto en lo económico como gremial.

b) El objetivo de aumento de la producción y la productividad fue parcialmente logrado. La producción agropecuaria aumentó, en el período, a una tasa anual de 4 a 4,5 aproximadamente (la anterior era de 2.0%). Las evaluaciones realizadas demostraron que, de un modo general, la producción ha aumentado en los asentamientos. Sin embargo, dado el número relativamente pequeño de éstos frente al conjunto de las unidades productivas, no parece que su contribución para el aumento global de producción observado haya sido la preponderante.

Las modernas empresas medianas sí revelaron aumentos y siguen siendo responsables del grueso de la producción.

Pregunta: ¿La causa ha sido el temor a la expropiación, lo que las ha hecho más eficientes? o ¿ha sido la consecuencia de las políticas de precios, créditos, inversiones y factores fiscales que beneficiaron directamente a este sector?

Productividad. De acuerdo a estudios realizados, se está procediendo en los asentamientos a una reorientación de los cultivos, uso de semillas de buena calidad, prácticas adecuadas de cultivo e inversiones de infraestructura. Sin embargo, parece que los costos son todavía relativamente altos, lo que haría bajar los índices de productividad del capital. Influencia han tenido las políticas seguidas en tecnología, inversiones y crédito.

Aspectos negativos:

- Innovaciones tecnológicas penetraron por distintas vías, públicas y privadas, sin criterio uniforme, pero impulsadas por la idea de importar todos los adelantos técnicos de los países avanzados. Los organismos encargados de la R.A. no han podido contrarrestar muchos efectos negativos, debido a la desproporción de recursos entre ellos y otros organismos estatales (v. gr. CORFO).
- La adopción de una política de implantación de grandes plantas industriales, aptas para operar en escala y la importación de maquinaria agrícola ahorradora de mano de obra, obligó a los asentamientos y pequeños productores a seguir este ritmo para no quedar demasiado rezagados frente a empresarios modernos. Pero, las consecuencias en los costos, ritmo de la R.A., creación de una serie de aspiraciones y actitudes incompatibles con los objetivos de incorporación de la gran masa campesina, distanciamiento entre campesinos beneficiados y no beneficiados, han sido bastante fuertes.
- El crédito agrícola, de acuerdo a estudios realizados, se mantiene concentrado en los estratos de los grandes empresarios.

Con esta concepción del aumento de la producción, obligó:

- 1) Al Estado a apoyarse en el sector de empresarios tradicionales.
  - 2) A orientar grandes recursos de capital hacia la agricultura fortaleciendo la producción de medianos y grandes.
  - 3) A que la opinión pública calificara el proceso en función de los balances, productividad de las inversiones, etc.).
  - 4) Alterar las relaciones entre CORA y los campesinos perjudicando las posibles políticas de promoción y capacitación
- c) Incorporación del campesino a la comunidad nacional

Por lo que respecta a la estructura de aspiraciones y valores del campesinado, no hubo alteraciones substanciales. (Con-

sumo, ahorro, solidaridad, individualismo, trabajo responsable, sentido de dependencia, etc.).

Ambigüedad, falta de política homogénea de capacitación.

El movimiento gremial tuvo un incremento enorme. De 24 sindicatos agrícolas con un total de 1.647 asociados se llegó a 480 sindicatos con 127.000 afiliados en menos de 5 años. El número de campesinos organizados en asentamientos y cooperativas campesinas formadas por pequeños agricultores alcanza a 59 mil.

#### Observaciones generales

- Falta de una mayor participación campesina en las políticas de R.A. y en los centros de dirección de los organismos estatales.
- Falta de contacto entre los diferentes estratos campesinos, debido a estructuras paralelas de organización.
- Inexistencia de relaciones orgánicas entre los campesinos y los trabajadores urbanos organizados.
- Falta de unidad entre las agrupaciones sindicales campesinas.

#### IX. Reversibilidad y avance del proceso

Por reversibilidad, no entendemos el retrotraer al estado de cosas original antes de R.A., sino como la flexibilidad de los grupos tradicionales para encauzar lo hecho, consolidar su poder, e incluso imprimir una dinámica propia para la protección de sus intereses.

Pareciera que sí el proceso es reversible, conforme a estos indicadores:

#### Introducción de Tecnología (copia de una concepción modernizante de R.A.)

- Contribuye poderosamente el fortalecimiento económico de toda una estructura de poder que introduce esa tecnología y que la plantea como la única salida racional para el problema agrícola.
- Influye fuertemente en toda la problemática del empleo y de orientación de los flujos migratorios variables poco examinadas en la etapa que pasó y que puedan constituir un foco importante de distorsión o avance del proceso.
- Tiene implicancia en los costos de los procesos, ya que compete por los recursos que podrían emplearse para la ampliación del cambio de tenencia.
- Aumenta la diferencia, desde el punto de vista de nivel tecnológico e ingresos, entre los sectores del campesinado beneficiado con tierras y los demás, acentuando así la situación marginal de éstos y generando la tendencia de aproximar los primeros a la estructura de poder existente.

## Estructura de valores y aspiraciones del campesinado

Si la integración del campesino se hace según las pautas del sistema existente, es lógico suponer que los estratos ya integrados pasen a funcionar como un factor de estabilización y desaceleración del proceso de R.A.

Asimismo, a nivel de la sociedad global, los patrones de referencia que dan el ritmo y la meta del proceso son tomados del sistema tradicional de poder. El hecho que los criterios de productividad y eficacia tomados de los afectados constituyen el principal parámetro para estimar el ritmo de la reforma, demuestra que no se ha procedido a la revisión de la estructura de la demanda y la presión "consumidorista" de las clases ya integradas al sistema.

## La estratificación social

El carácter de grupo minoritario de los beneficiarios del proceso permite que los cambios que en la estratificación social del campo se pudo introducir, se tornen particularmente vulnerables. La estructura social anterior al proceso tenía cierto grado de flexibilidad que le permitía absorber un determinado contingente del campesinado: en cierto modo esto constituiría una clase media asimilable a la estructura dualista latifundio-minifundio. Es previsible que surjan intentos de absorción de los beneficiarios de la R.A. por los grupos de poder tradicionales. (Promoción de una clase media rural?). Además los intentos del Estado por promover asociaciones de productores medianos y grandes lo confirma.

## La relación entre el cambio agrario y el cambio social

El proceso se ha quedado al nivel de enclave en una economía que sigue dominada por la estructura capitalista-monopolista. Así, los cambios iniciados en el campo no han ido aparejados por alteraciones estructurales de la sociedad global. Pruebas:

- Falta de conexión entre los movimientos sociales de las áreas urbano y rural.
- Falta de cambios en la estructura de la industria, la banca y los servicios.
- Creación de una infraestructura económica que se funda en principios distintos de la R.A. y que buscó encauzarla hacia sus principios: las Uniones de Cooperativas son un ejemplo de esa tendencia.

## Posibilidades de Avance

- 1) El Movimiento Campesino
- 2) Introducción de nuevas formas de propiedad
- 3) Introducción de una racionalidad

4) Concientización y agrupación de los partidarios de la Reforma global.

X. Política financiera de la R.A.

El costo total planeado por familia asentada, fue del orden de ₺ 40.250 de 1965 o US\$12. 55 (1965) ₺ 3.131 por dólar.  
Desglose:

	<u>₺ miles (1965)</u>	<u>%</u>
Tierra	18.030	44,7
Infraestructura	10.790	26,7
Capital de Explotación	6.300	15,6
Capital Circulante	3.100	7,7
Puesta en marcha	2.030	5,3
Total:	40.250	100,0

Total: ₺ 67.689 por familia en 1968

Observaciones críticas y sugerencias sobre la política financiera adoptada

La ausencia de un planteamiento en cuanto al monto de recursos financieros disponibles para la R.A., es decir, la falta de una proyección a largo plazo de las necesidades financieras que ella implicaría, se presenta como el primer aspecto negativo dentro del marco socio-económico actual de Chile. Vincular el proceso de R.A. a las disponibilidades anuales del presupuesto de la Nación limita su expansión. La verdad que la posible adopción de un fondo especial para la R.A. con un monto fijo del total del ingreso fiscal de cada año, presentaría también ciertos aspectos negativos.

No cabe duda que el costo total por familia asentada inicialmente estipulado, fue elevado frente a las posibilidades de financiamiento que se ofrecían. Por otro lado, los excesivos gastos en vivienda y en el presupuesto corriente (a pesar de la disminución relativa de este último) fue uno de los principales responsables por el ritmo seguido por la R.A. en el período considerado. Esta tendencia escapa incluso al espíritu de la ley de R.A. que estableció que en el rubro "Infraestructura Improductiva" el costo básico debería ser el de reparación de viviendas y no de construcción de nuevas viviendas.

Es verdad que las malas condiciones de habitación e higiene en que vivían los campesinos antes de la R.A. exigían medidas de carácter radical. Pero en algunos asentamientos se pueden ver viviendas susceptibles de ser reparadas y que permiten esperar momentos más oportunos para su reconstrucción total.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO EN MILES DE ₱ DE 1969

	1964		1965		1966	
	₱	%	₱	%	₱	%
Recursos Propios	15.647	21,82	12.537	11,94	30.748	15,99
Aporte Fiscal	46.236	64,50	85.933	81,84	154.426	79,74
Créditos Externos	9.799	13,68	6.529	6,22	8.314	4,29
Créditos Internos					172	0,08
<b>TOTALES</b>	<b>71.682</b>	<b>100</b>	<b>104.999</b>	<b>100</b>	<b>193.660</b>	<b>100</b>

	1967		1968		1969	
	₱	%	₱	%	₱	%
Recursos Propios	59,359	17,18	95,591	21,88	126.745	20,73
Aporte Fiscal	228.770	68,52	257.376	58,90	322.026	52,73
Créditos Externos	9.479	2,84	34.485	7,89	26.635	4,36
Créditos Internos	36.240	11,46	49.467	11,33	136.005	22,24
<b>TOTALES</b>	<b>333.848</b>	<b>100</b>	<b>436.919</b>	<b>100</b>	<b>611.411</b>	<b>100</b>

Sin embargo, en los mismos asentamientos se ven "villorrios" con un número de casas igual al preexistente. Sin desconocer el papel que el villorrio juega en el cambio de mentalidad y concientización del campesino, se podría desviar parte de los recursos destinados a viviendas para expandir la capacidad productiva de los asentamientos, acelerando por otro lado el trabajo de capacitación.

Si se analiza los préstamos proporcionados por CORA (inversiones financieras) a las SARAS, se puede apreciar que los rubros "retiro a cuenta de utilidades" (en el ítem capital circulante) y "maquinaria e implementos agrícolas" (en el ítem capitalización) ocupan gran parte del total. Quizás a través de una política de consumo dirigida por CORA (Capacitación) podría obtenerse una mejor configuración de la pauta de consumo del campesino asentado. Al salir del nivel de subsistencia en que antes vivía el campesino tiene una tendencia natural para aumentar significativamente sus gastos de consumo. Esta política permitiría desviar parte de los gastos de consumo hacia actividades productivas, lo que podría aumentar el grado de recuperación y autofinanciamiento de los asentamientos.

En lo que se refiere a máquinas e implementos agrícolas, es posible notar una tendencia a su elevada utilización. Se justifica esta tendencia con la afirmación de que ella responde a necesidades objetivas del proceso productivo. Pero no se puede de vista el otro lado del problema: el margen de ampliación, en términos de predios expropiados y familias afectadas que se obtendría a través de una política de mayor utilización de recursos naturales.

Muchos asentamientos aumentaron significativamente su número de familias, sin que CORA aumentara proporcionalmente la Asistencia Técnica y crediticia. Como resultado de la capacitación el propio campesino fue asumiendo una serie de tareas antes realizadas por CORA. Esto demuestra que existe un margen de expansión de la R.A. a través de la ampliación extensiva del proceso, es decir, aumentar las expropiaciones y el número de asentamientos sin que los recursos financieros aumenten en la misma proporción. De esta forma, el gasto promedio por familia asentada disminuirá. (Objeción posible: esto sería financiado por el propio campesino).

En cuanto al crédito interno para la agricultura puede decirse que su estructura no ha variado sustancialmente en los últimos cuatro años. El crédito agrícola subió, entre 1964 y 1968, en valores reales, de 438 millones de escudos a 1.418 millones, pero, la concentración se mantuvo en beneficio de los agricultores medianos y grandes. Banco del Estado y CORFO no han variado su política de beneficiar a los sectores altos y medianos de la agricultura chilena.