

# La política agrícola en una economía de transición al socialismo. El caso chileno.

---

*Conferencia dictada en PLANDES, el 17 de mayo 17 de 1971, por Jacques Chonchol*

La política general del Gobierno en materia agraria, en este proceso de transformación de la sociedad chilena de una economía capitalista subdesarrollada hacia una economía socialista, se plantea en torno a seis objetivos fundamentales:

1) Un cambio la más rápido posible en el sistema de tenencia de la tierra que hasta ahora regía en Chile y que en gran parte sigue rigiendo.

2) Un cambio en el sistema de interrelaciones económicas entre la agricultura y el resto de la economía, que nos parece que es el complemento fundamental para que los cambios en el sistema de tenencia de la tierra tengan algún efecto positivo desde el punto de vista de la población campesina.

3) Una reorientación del proceso productivo que tradicionalmente ha tenido lugar en el país, a fin de aprovechar al máximo las ventajas económicas del agro chileno y conseguir un ingreso y una ocupación satisfactorios.

4) La industrialización de las áreas rurales.

5) Una participación campesina muy activa en todo el proceso de cambio y en la configuración del nuevo sistema político, económico y social.

6) La superación rápida de la situación de postergación tradicional y de segregación que en todos los niveles sociales han tenido en este país ciertos grupos muy significativos de la población campesina. Se refiere fundamentalmente a la población indígena mapuche y a otros grupos como es el caso de los comuneros del Norte Chico. Me parece que es en torno a estos seis puntos que se inscribe el proceso de cambio agrario. Partiendo de una realidad específica dada, el actual Gobierno está tratando de aproximarse a un desarrollo económico general y a un desarrollo social que específicamente es un desarrollo agrario de tipo socialista.

## 1. Cambio rápido en los sistemas de tenencia de la tierra

Aquí el actual Gobierno se encontró con la siguiente situación: una legislación vigente, la Ley de Reforma Agraria, 16.640, que es fundamentalmente una Ley de Expropiación, pero que por muchos es considerada como si ella resolviera todos los problemas de la reforma agraria. Además de la facultad de expropiar ciertos tipos de predios la legislación no define por sí lo que es el proceso de reforma agraria.

Esta legislación vigente, a nuestro juicio, contando con muchas ventajas, tiene, sin embargo, varios defectos graves y algunas cosas bastante absurdas.

Entre otras, establece que en el sistema de expropiaciones hay que valorar, consignar y pagar el bosque natural, por el cual el propietario no ha hecho ningún esfuerzo. Nos parece realmente absurdo tener que indemnizar por eso.

A pesar de que dicha ley se mejoró en algunos aspectos con una legislación posterior, todavía es muy lento el mecanismo y el proceso entre la expropiación de los predios y la toma de posesión. Esto indudablemente trae una serie de desventajas tanto desde el punto de vista de la persona expropiada como de los campesinos, que no entienden realmente el significado y la lentitud de estos procesos.

Por último, salvo en los proyectos de riego efectuados por el Estado, la ley no permite operar por regiones, sino por predios individuales, los que están afectados por algunas de las distintas causales de la Ley de Reforma Agraria, y esto tiende a dispensar el uso de los recursos humanos y materiales con menor eficiencia en su uso.

No cabe la menor duda que para hacer un proceso más intenso, más significativo, tendría que operarse por zonas. Esta facultad estaba contemplada curiosamente en la ley anterior, en la N° 15.020, pero en esos momentos no tenía ninguna significación, puesto que no había realmente la decisión de aplicar esa facultad.

En síntesis, nosotros nos encontramos frente a una legislación que, si bien permite acelerar un proceso de reforma agraria tiene una serie de inconvenientes ante dos alternativas: o antes de hacer algo, modificar la ley, o bien empezar a actuar con la ley actual, que tiene sus defectos, pero que en todo caso permite operar con cierta intensidad.

Conociendo lo que es la tradición legislativa chilena y lo que se demora cualquier proyecto de ley; más aún lo que se demora un proyecto de esta naturaleza, se adoptó la decisión de antes de empezar a discutir modificaciones a la ley, que en algún momento dado la vamos a plantear, comenzar a actuar a fondo con la actual legislación. Se tratará de terminar con el latifundio en un período de dos a dos años y medio, entendiéndose por latifundio todos aquellos predios que tienen más de 80 hectáreas de riego básico.

Aquí no va a haber diferencias frente a] hecho de que un predio está bien, mal o regularmente trabajado. En ese sentido la definición es muy clara: todos los predios de más de 80 hectáreas van a ser expropiados. Pero indudablemente, como esto significa una serie de recursos financieros y humanos, no tanto por el costo mismo de la expropiación, como porque esos predios hay que ponerlos a trabajar y es necesario hacer una serie de inversiones importantes. Se tomó la decisión en este primer año de expropiar mil de estos predios.

Con el Consejo de la Corporación de Reforma Agraria que tuvo lugar la semana pasada en La Serena hemos completado alrededor de 650 fundos expropiados. O sea, nos quedan alrededor de 350. La idea es que éstos sean expropiados en el curso de los meses de mayo y junio, de manera que el proceso se pueda completar lo más rápidamente posible, ya no antes de empezar el año agrícola, pero muy cerca de su inicio.

Los predios expropiables, además de los que tienen más de 80 hectáreas de riego básico, son los menores de esta superficie si pertenecen varios de ellos a un mismo propietario o a su mujer. Para los efectos de la ley se suman estas propiedades como si fueran una sola unidad.

También son expropiables de acuerdo con la ley todos los predios, cualquiera sea su tamaño, que estén abandonados o mal explotados. Hay que recordar que la Ley de Reforma Agraria estableció un período de tres años, desde el momento de su dictación, para que aquellos fundos menores de 80 hectáreas básicas que estuvieran mal explotados o abandonados se ajustaran a una mejor situación. Pasados esos tres años, que terminaron en junio de 1970, cualquier predio del país en esas condiciones está sujeto a expropiación. Desde luego también están en este mismo caso los que interesen al proceso y que sean ofrecidos voluntariamente por sus propietarios.

El problema más serio que enfrentamos, además de la expropiación, es la toma de posesión, porque vuelvo a decir, el mecanismo es lento. Los predios expropiados, una vez que se han concretado los estudios, tienen que ser publicados en el Diario Oficial del 1° o el 15 del mes siguiente. El propietario tiene un mes de plazo para apelar en caso de que tenga derecho a reserva, o en caso de que se le niegue y considere que se le ha negado en forma arbitraria. Al mismo tiempo, hay que tasar las mejoras que no vienen comprendidas en el avalúo. Todo ello indudablemente dificulta el proceso porque no cabe la menor duda que no hay el número de tasadores y técnicos suficientes para poder acelerar toda esta toma de posesión. Debido a esto el Gobierno decidió hacer los siguientes, además de continuar el proceso normal, facilitar la entrega anticipada de tierras. En este sentido se confeccionaron cuatro modelos de actas de entrega voluntaria que se han puesto en conocimiento de los agricultores y que se refieren a:

a) Aquellos casos en que un predio expropiado no tiene derecho a reserva y el propietario no va a apelar. En este caso él puede, antes que se completen todos los trámites, puesto que no quiere seguir haciendo gastos de explotación, entregar anticipadamente el predio. Indudablemente esto lleva implícito que el proceso de tasación continúe hasta que se finiquite; de todas maneras se acelera el proceso.

b) Aquellos propietarios que se les expropia por tamaño, con explotación normal y que por lo tanto tienen derecho a reserva. De acuerdo con este modelo pueden guardar una parte equivalente a lo estimado como reserva (pero ese terreno sin duda no tiene el carácter de reserva definitiva mientras no se termine el proceso) y entrega el saldo.

c) Los casos de aquellos predios que van a ser explotados este año y ya lo saben los propietarios, pero que todavía no han sido expropiados. Estos también tienen la posibilidad por esta acta de entrega anticipada, de ser puestos en manos de la CORA.

d) Aquellos propietarios que por distintas razones económicas o de cualquier otro tipo no están en condiciones de seguir manejando su predio y que prefieren en un momento dado entregarlos siempre que desde el punto de vista del Gobierno estos fundos sean convenientes para el proceso de reforma agraria.

En esta forma se está justamente en estos días acelerando bastante la toma de posesión de los predios. Hasta ahora, además de haberse expropiado 650 predios, se ha tomado posesión de más de cien predios que estaban expropiados desde antes que este Gobierno asumiera y de los 650 predios acogidos más de 400 están ya en manos de los campesinos.

Luego está el problema de la organización de las unidades reformadas, tanto de las que existan como de los nuevos predios que se están expropiando. Aquí el principal problema con que nos

encontramos es que prácticamente se quiere operar a través de un proceso planificado. Para que estas propiedades puedan rendir mucho más de lo que rendían tradicionalmente hay que hacer una serie de ajustes en la manera como venían operando.

Uno de esos ajustes, y a nuestro juicio el más importante, es terminar con el lazo de dependencia paternalista demasiado negativo que había con la CORA, esto ocurría porque ese organismo los financiaba en todas sus necesidades. Prácticamente muchos de los asentados planteaban poco menos que la CORA fuera su patrón para el pago de reajustes y salarios.

Además de este problema, había un segundo inconveniente: el hecho de que en la práctica, estos adelantos salariales eran parejos, sin distinción por tipos de trabajo y aun cuando se suponían que en la práctica estos aumentos salariales permitían a la gente vivir mientras cumplían el proceso productivo, ocurría que en muchos asentamientos estas formas de remuneración habían producido una baja en la producción y un aumento del individualismo.

Muchos asentados decían: "nosotros trabajamos más y otros trabajan menos (en todo grupo humano hay gente más floja y menos floja) y todos ganamos lo mismo". Se estaba produciendo una mentalidad en que cada uno quería trabajar por su cuenta; no querían cargar con los flojos y querían poco menos que se le diera una parcela a cada uno de ellos para no tener que soportar el peso de los que tenían menor rendimiento.

Por lo tanto, esta remuneración pareja, si bien socialmente podía parecer justa, no cabe la menor duda de que desde el punto de vista del rendimiento producía una baja muy grande en la rentabilidad económica y en la productividad.

Hay asentamientos en que la gente ha estado trabajando en la práctica un promedio de 5 horas diarias. No son todos, pero indudablemente hay muchos que están en esas condiciones. En estos momentos, de los antiguos asentamientos hay muchos que están produciendo mucho más que el antiguo fundo y con una productividad mejor; hay otros que están en situación similar; y hay otros que si bien están produciendo más en términos físicos que el antiguo fundo, en términos económicos lo están haciendo a un costo sumamente alto.

Para terminar con esta situación se decidió que la CORA no financiara más a partir del 1° de junio a los asentamientos, salvo en los gastos de infraestructura o en los gastos de capitalización. Todos los asentamientos, viejos o nuevos, van a ser financiados por el Banco del Estado directamente, a través de una cuenta que les abrirá el banco según el plan de explotación que tiene que hacer cada asentamiento. Según este plan van a tener los campesinos que inclusive retirar sus adelantos salariales y cada unidad reformada tendrá que llevar su contabilidad a nivel de la base. Y en relación con esta contabilidad, una vez completado el año, una vez pagados sus créditos e intereses, se podrá proceder a una distribución de utilidad. Pero, y en eso se ha insistido mucho, se tiene que modificar el sistema de remuneraciones diferenciadas por las calidades y los tipos de trabajo.

Nos parece esto fundamental para crear realmente algunos incentivos económicos que permitan aumentar la productividad y terminar con las grandes deudas que algunos asentamientos tienen con la CORA. Al mismo tiempo todos estos planes de explotación tienen que ser hechos por los campesinos de las unidades reformadas con el asesoramiento no sólo de la CORA, sino que de otros organismos del Estado. Para estos efectos se ha firmado un convenio en que el Servicio Agrícola y

Ganadero en lo general y la Corporación de Fomento de la Producción en la parte ganadera, van a dar una preferencia especial a la atención técnica de los asentamientos, de acuerdo con el plan de explotación elaborado por los campesinos.

El otro problema muy relacionado con esto y bastante serio es que en muchos asentamientos se ha producido una mentalidad bastante egoísta de pequeños grupos. El número de asentados que entraron originalmente se negaban a aceptar nuevos campesinos; aun cuando las tierras tenían potencialidad productiva y aun cuando las inversiones permitían que ingresara más gente. Se creó así un problema social y económico bastante serio, porque en los alrededores hay muchos campesinos sin o con poca tierra que están sub-ocupados.

A nuestro juicio, la política tiene que ser incorporar a los asentamientos antiguos y a los nuevos el mayor número posible de gente, a medida que se vayan haciendo las inversiones, de acuerdo con la capacidad económica que vayan teniendo esas unidades. Pero en todo caso, hay que terminar con este egoísmo de pequeños grupos o de grupos privilegiados que por un reglamento, que a nuestro juicio tiene que ser modificado y va a ser modificado, se ha estado introduciendo en muchos asentamientos.

Estos son en líneas generales los rasgos más característicos de la forma de operar en lo inmediato. En cuanto a la asignación de tierra, el Gobierno ha definido muy claramente y en repetidas ocasiones que salvo la casa y el huerto no va a haber parcela ni asignación individual de tierra, sino que se va a asignar las tierras de producción en su totalidad en forma de cooperativa. Al mismo tiempo, y en ciertos casos calificados, de los cuales ya tenemos algunos, no va a haber tampoco asignación de tierras en forma de cooperativa, sino que éstas se van a mantener en manos del Estado.

Los casos más significativos que tenemos en estos momentos son el complejo forestal de Panguipulli, donde la CORA ha expropiado 21 fundos forestales, con 260 mil hectáreas que constituyen la reserva de bosque natural más importante de Chile que han sido traspasados a la COREO. En ello se va a montar un gran complejo, inclusive con una fábrica de celulosa y otra serie de industrias forestales.

También está el caso de las haciendas de la Ganadera de Tierra del Fuego con 560 hectáreas que fueron expropiadas el 31 de diciembre pasado y que se van a mantener como una empresa ganadera-industrial en manos del Estado.

Finalmente, los otros casos de este tipo son fundamentalmente aquellos predios que hoy día constituyen planteles reproductores o centros demostrativos y que son importantes como predios de servicio para un conjunto de campesinos.

Pero queda un problema importante que resolver. Queremos que poco a poco se vaya superando la mentalidad que muchos campesinos tienen de que los límites de la Reforma Agraria no pasan más allá del antiguo fundo. Porque no cabe la menor duda de que los límites de los predios estaban dados por una serie de circunstancias históricas variables: de herencia, de compra y adquisición, que no tenían por qué tener alguna racionalidad económica. Muy a menudo, son predios demasiado chicos para hacer realmente una rotación y una planificación adecuada del sistema productivo.

Por eso se está planteando en varias partes, y esto ya ha sido aceptado por muchos grupos de campesinos, que la parte cooperativa de los asentamientos no quede circunscrita a un solo predio, sino que se extienda a un cierto número de propiedades vecinas, para constituir lo que se ha llamado

una Empresa Regional Campesina. Esto permitirá realmente planificar el desarrollo productivo y de las actividades complementadas para la agricultura en forma más extensa y, al mismo tiempo, crear oportunidades de trabajo para un mayor número de personas.

No podemos olvidar que en todos estos predios reformados existe el problema bastante serio de los campesinos casados con hijos, que están prácticamente llegando a la edad de trabajo. Muchos de ellos se han incorporado y tienen que incorporarse también a estas empresas o a los asentamientos con los mismos derechos que el resto de los campesinos.

Quedan, además, dos aspectos significativos dentro de estos cambios en el sistema de tenencia de la tierra: el rol de mediano agricultor que es un sector para el cual el Gobierno ha definido claramente las reglas del juego y la situación del pequeño agricultor.

Hoy el conjunto de los medianos productores representan en la agricultura nacional, considerando aquellos que van entre las 20 y 80 hectáreas de riego básico, una suma de unos 37 mil agricultores en cifras redondas, que disponen del 33% del total de la superficie regada. Este sector que se considera muy significativo, va a ser apoyado económicamente por el Gobierno con la condición de que den un tratamiento a sus trabajadores absolutamente justo y correcto. Porque quiero decir que muchos de los conflictos sociales que hoy se dan en el campo no sólo son conflictos con latifundistas, sino que muy a menudo son conflictos con medianos agricultores, que a veces por razones económicas o de otro tipo, no se ajustan a la legislación vigente.

El caso más difícil de resolver es el de los minifundistas y muy pequeños agricultores, que son unos 190 mil. Hoy tienen entre 0 y 5 hectáreas de terreno de riego básico y disponen del 10% de la tierra agrícola utilizable. En este sector la productividad por unidad de tierra es generalmente más alta, porque tienen una mayor intensidad de trabajo, pero las condiciones de ingreso y muchas veces la intensificación del problema del minifundio, es una situación extraordinariamente seria.

Muchos de los conflictos sociales que se han planteado, por ejemplo, en el sur del país, fuera del problema indígena, han surgido de pequeños agricultores sin tierra. En estos momentos hay provincias como Llanquihue, Osorno o Valdivia, donde hay una proporción muy importante de la población campesina que entra en la categoría de pequeños agricultores sin tierra, o sea, gente que ha heredado terrenos de sus padres, pero por la división de los predios, algunos se han ido a las ciudades y otros se han quedado en el campo, sin el más mínimo terreno.

Cuando estos campesinos que quieren trabajar, que tienen problemas de subempleo y desocupación, ven predios considerados como abandonados, no sólo por estar mal trabajados, sino porque muchos creen que un predio con ganado o forestal está abandonado, se toman esos fundos para tener lugar donde trabajar.

## 2. Cambio de los sistemas de interrelación económica entre la agricultura y el resto de la economía

Nosotros pensamos que hay efectivamente en este país una situación de deterioro, como en la mayor parte de los países, en la relación de ingreso en-re el sector agrícola y el no agrícola. Esto ha sido largamente estudiado, hay muchas teorías al respecto, pero no cabe la menor duda que cualquiera que sean las teorías, esto es una realidad.

Unos sostienen que para corregir esta situación hay que sacar rápidamente a toda la gente sobrante de la agricultura y dedicarla a otros tipos de actividades. Sería una solución muy correcta si fuera fácil encontrarles ocupaciones en otros lugares. Otros sostienen que el deterioro es inevitable, porque cualquiera sea el nivel de desarrollo de los países, inclusive en las naciones más ricas como Estados Unidos e Inglaterra, siempre el nivel de ingreso agrícola promedio va a ser inferior al del ingreso del resto de las actividades económicas.

A medida que los países o pueblos aumentan sus ingresos, los cambios de estructura de la demanda van haciendo que la agricultura pierda importancia relativa y esto es inevitable, pero sí lo que nos parece importante es que se debe tratar de mejorar el ingreso relativo del sector agrícola con respecto al sector no agrícola. En este sentido ya se han tomado varias medidas inmediatas.

a) La primera medida fue la política de precios que se adoptó para el presente año, dentro del contexto de una política antiinflacionaria en que los sectores intermediados, los industriales y los empresarios agrícolas, tenían que absorber a costa de utilidades una parte de sus mayores costos.

Se dio un tratamiento preferencial a la agricultura en este sentido, estableciéndose que los precios de los principales productos agropecuarios como el trigo y la leche, fueran reajustados de un modo significativo, sin que los precios a que llegan al consumidor pudieran ser reajustados.

Concretamente en el caso del trigo se estableció un incremento del 25% en su precio de la Zona Central y de un 27% en la Zona Sur. Para el pan se determinó que no subiera su precio, o sea, que la diferencia la tenían que absorber la molinería y la panadería.

En lo que respecta a la leche se fijó un aumento de un 30% al productor, sin que subiera el precio al consumidor; es decir, la diferencia tenía que ser absorbida por las plantas.

Hubo que hacer algunos ajustes, pero en general, creo que ha funcionado bastante bien el sistema. Y en la medida que se logre mantener la política antiinflacionaria en este año, habrá un mejoramiento de la relación de intercambio del sector agrícola con el no agrícola.

b) Paralelamente con esto se congelaron los costos de los insumos, salvo en dos rubros: los salarios que indudablemente han tenido que ser reajustados de acuerdo con la política general de remuneraciones; y las semillas que subieron en el mismo porcentaje que los productos. Por ejemplo, si el trigo subió en un 25%, las semillas certificadas de trigo se reajustaron en un 25%. El Gobierno tuvo que tomar esta medida a pesar de que la idea original era congelar sus precios, debido al hecho de que nos íbamos a encontrar con la situación de que salía mucho más barato comprar semilla corriente que certificada; esto era sin duda un desincentivo.

En lo que respecta a fertilizantes, maquinaria agrícola, pesticidas y todo el resto de los insumos, la política general señala que estos precios queden congelados, aun cuando sea necesario subsidiarlos en algunos casos.

c) Dentro de este contexto se ha procedido a rebajar la tasa de interés. Para las cooperativas campesinas y para las unidades reformadas, los intereses con que va a operar el Banco del Estado, en vez de ser del 18% serán del 12%.

En general, hay una política de reducción de intereses para la agricultura, tanto para los medianos como para los grandes productores, que ahora operarán con el 18% en vez del 24% anterior.

d) Luego está tal vez una de las cosas más características del sistema chileno que lo diferencia de otros modelos socialistas: es el problema de que si nosotros queremos cambiar la naturaleza de la agricultura, durante algunos años vamos a tener que invertir más capital que el que este sector es capaz de generar por sí mismo.

En muchos de los modelos socialistas, en muchos países subdesarrollados que han ido hacia el socialismo, el modelo ha consistido en que, a través de las compras obligatorias del Estado, o a través de otra serie de mecanismos, se ha extraído un excedente del sector agrícola que permite financiar el desarrollo industrial y el de otras actividades.

En nuestro caso si realmente queremos, como lo está queriendo el actual Gobierno, no sólo hacer una Reforma Agraria acelerada, sino que cambiar la naturaleza de la agricultura, para ir a un tipo más intensivo, va a ser necesario aportar durante un número de años un capital proveniente de otras fuentes.

En este país sigue existiendo una desproporción muy grande entre el valor representado por la tierra y el valor de las inversiones de cualquier tipo que están incorporadas a la tierra o del capital que se usa para trabajar la tierra. O sea, aquí está tal vez uno de los problemas económicos más difíciles que tenemos que enfrentar para cambiar la naturaleza de la agricultura.

En todo caso, junto con este mejoramiento de precios relativos y de rebaja de costos, está también la necesidad de invertir de un modo importante en la agricultura. Porque, inclusive, crear nuevas oportunidades ocupacionales en los predios reformados o en otros predios, no será posible si no se invierte de un modo considerable en todo el sector agrícola.

e) Otro aspecto que está señalado dentro de este cambio en el sistema de interrelación económica entre la agricultura y el resto de la economía, es una decisión que el Gobierno ha tomado: la nacionalización total del sistema bancario y dentro de esta nacionalización, la especialización de algunos bancos destinados fundamentalmente a trabajar con la agricultura.

Mi pensamiento particular es que el Banco más adecuado para esto, es el Banco del Estado, además de algunos bancos regionales, porque por el número de agencias, por su experiencia y su extensión geográfica, indudablemente, son los que están en mejores condiciones de servir a la agricultura.

Este año se espera que el Banco del Estado con la nueva política que se está aplicando vaya a trabajar en más del 50% de sus colocaciones con el sector agrícola. Como no hay todavía una decisión definitiva sobre cuál Banco operará, es necesario especializar dentro de la agricultura, a todo el sistema bancario nacionalizado, no solamente para la colocación del capital de operación, sino también para las inversiones a mediano y largo plazo.

f) Un complemento fundamental de todas estas políticas para mejorar las interrelaciones de la agricultura y el resto de la economía es la apertura de poderes compradores totales para la producción. Ya en esta temporada que acaba de pasar, se ampliaron considerablemente los poderes compradores, no solamente de trigo, sino que de varios otros productos. Por ejemplo, se volvieron a

abrir poderes compradores de madera, cerrados desde 1952, en las provincias del Sur, como también se abrieron poderes compradores de papas y otros productos.

La idea es que este año 1971-1972 toda la producción mercantil de la agricultura, tenga poder comprador asegurado, ya sea a través de contratos de producción con los medianos y pequeños agricultores, los asentamientos y las unidades reformadas, ya sea a través de un poder comprador sin límites.

Nosotros creemos que, contrariamente a lo que ha ocurrido en otras partes, los poderes compradores del Estado son los que le aseguran al agricultor en este país un ingreso realmente de acuerdo con los precios fijados y no como siempre se les ha mirado en otros países: como una especie de extorsión a los agricultores. Creemos que es el poder comprador abierto por el Estado el que asegura realmente al agricultor lo que puede dar estabilidad y asegurar la obtención de la producción en las mejores condiciones posibles.

Dentro de esto se está trabajando en la definición progresiva de lo que en los distintos sectores productivos se ha denominado empresas verticales. Ellas son empresas como IANSA en el sector azucarero, que operarán todo el sistema de la comercialización, de distribución posterior e inclusive de muchas de las importaciones y exportaciones que deben hacerse para regular el sistema económico. Está por ejemplo, SOCOAGRO que se puede tomar como base para una empresa nacional de la carne y ECA que puede convertirse en una Empresa Nacional de Cereales. Además se constituirá una Empresa Nacional de la Vid y el Vino.

g) Finalmente, está el control progresivo por el Estado de los principales insumos importados que requiere la agricultura. Todos sabemos cómo por esta vía se han encarecido los costos en el sector. De una manera permanente se ha importado todo tipo de insumos en forma bastante atrabiliaria y a menudo con costos muy altos.

No cabe la menor duda de que la mecanización agrícola, los fertilizantes y los pesticidas, progresivamente van a ser controlados en sus sistemas de importación. Los sectores privados que actúan allí podrán actuar solamente como elementos distribuidores internos y ajustándose a la política general que el Estado determine.

### 3. Reorientación del proceso productivo

Esta es una política que no opera para este año. Este año el programa de producción va dirigido a tratar de producir en el país lo que más se pueda, ya sea para la producción interna o para la exportación por una razón muy simple: la política de redistribución de ingresos que está haciendo el Gobierno, está significando un incremento en la demanda de productos agropecuarios extraordinariamente fuerte.

Nosotros no le tenemos miedo, y lo repito aquí enfáticamente a todo el escándalo que se ha formado que aquí va a haber un desbarajuste de la producción, que habrá racionamiento, que vamos a tener hambre, etc. Creemos que eso es una cosa absolutamente falsa, pero sí, de lo que estamos conscientes es que con una producción normal el país está hoy importando 200 millones de dólares.

Este ha sido un problema que se viene agravando desde hace 30 años, porque entre 1935 y 1940 el país exportaba 30 millones de dólares anuales e importaba 15 millones, quedándole un superávit de

15. Desde esa época la agricultura tradicional ha sido incapaz de crecer de acuerdo con las necesidades del país y de acuerdo con las necesidades de la población. Seguimos exportando, después de 30 años, los mismos 30 millones de dólares por año y estamos importando una cifra del orden de 200 millones, en otras palabras, aquí no hay una hecatombe que pueda afectar el proceso productivo, la hecatombe ya está producida hace muchos años.

El problema es cómo se sale de esa situación realmente trágica producida por una agricultura tradicional que no fue capaz de responder al país. Entre tanto, estamos viendo que en este año la política de redistribución del ingreso ha significado por razones obvias un gasto mucho mayor en alimentos dentro del presupuesto familiar, y un aumento del consumo extraordinariamente importante.

Muchos productos, como los pollos, que normalmente en enero y febrero sobraban para almacenar, en este año faltaron, porque hubo un aumento considerable de la demanda y, además, hubo un problema especial de desabastecimiento de pollitos de un día por una serie de matanzas indiscriminadas que se hicieron entre el 4 de septiembre y el 4 de noviembre.

En muchos sectores, según las informaciones que hemos tenido de ECA, ha habido aumentos de la demanda extraordinariamente significativos.

En este año nuestra política es tratar de aumentar todo lo que se pueda en cualquiera de los rubros, ya sea para exportación o para el mercado interno, porque todos los vamos a necesitar. El objetivo que nos hemos fijado es una producción equivalente a la del año que acaba de terminar, más de un 5%.

Es un objetivo relativamente modesto, pero que nos permite evitar que se nos produzca un desajuste muy grande entre los aumentos del consumo y las importaciones normales. Tenemos que evitar gastar una cantidad desproporcionada de divisas en traer más alimentos.

En términos de mediano y largo plazo creemos, sin embargo, que es fundamental hacer un cambio significativo en todo el sistema de la estructura de productos del país. En ese sentido pensamos que es absolutamente necesaria una estrategia distinta por región, ya que no se puede aplicar la misma para todo el país. Y al hablar de regiones me voy a referir a grandes zonas y no a las regiones que desde el punto de vista administrativo, están establecidas en el plan de desarrollo agrícola.

Para estos efectos hemos distinguido cuatro grandes regiones:

1. Atacama, Coquimbo, el Norte de la Provincia de Valparaíso y Aconcagua.
2. Provincias de Santiago a Nuble.
3. Provincias de Bío-Bío a Llanquihue.
4. Por sus características muy particulares Chiloé, Aysén y Magallanes.

En el caso de la Primera Región la situación es realmente dramática. Quiero señalar en este sentido que tenemos un estudio bastante serio de la FACH que demuestra que en los últimos 60 años en las provincias de Coquimbo, Valparaíso y Aconcagua, si se toma un promedio de 10 años, la pluviometría ha bajado en la tercera parte con respecto a lo que era 20 o 30 años atrás.

Por un manejo irracional del agua y por veinte mil otras razones, ya no se puede hablar como se acostumbraba, de que en el Norte Chico había sequías en uno de cada cuatro años y que para resolver los problemas de los comuneros había que recurrir al 2% constitucional.

El problema de la sequía, a nuestro juicio, ya es un hecho permanente, no es esporádico. Cualquiera que observe la realidad de esta zona se va a encontrar con lo dramático de la situación; ésta no se va a enfrentar con el 2% constitucional ni con otros mecanismos tradicionales del mismo tipo. Esto obliga a hacer una estrategia de desarrollo para esa zona: el Norte Chico (las provincias de Atacama y Coquimbo, específicamente). Si no, va a ocurrir aquí lo que pasó en el Norte Grande, que por confiar primero en el salitre y ahora en el cobre, ha habido sectores muy importantes de la población que se deben mantener de manera artificial con una serie de subsidios a industrias y no se les puede dar un desarrollo adecuado.

Para esta zona nos parece que se requiere una estrategia de desarrollo no solamente agrícola. Uno de los errores que ha habido en nuestro país es considerar que en las provincias agrícolas no hay otras salidas fuera de las alternativas agrícolas. Hay que buscar un enfoque de desarrollo para toda esta zona que tome en cuenta fundamentalmente la situación del agua, la que inclusive se está malgastando de la manera más lamentable.

Hay una misión israelí, financiada por el BID, que acaba de recorrer esa zona, que nos ha demostrado que de las aguas disponibles más de la mitad se pierde antes de ser utilizada por el mal sistema de distribución, por mal revestimiento de canales, por fallas de distintos tipos.

Esto implica una estrategia de manejo y de planificación del agua. En términos de ese recurso, decisivo y fundamental, se necesita una estrategia de desarrollo agrícola, industrial, de servicios y de la minería que permita realmente abordar con seriedad y responsabilidad el problema cada año más trágico que se plantea en esas regiones.

En la Segunda Región, de Santiago a Ñuble, la estrategia de desarrollo que el Gobierno aplicará es acentuar la producción de tres rubros: la fruticultura, la horticultura (para la industria alimentaria) y la vid.

Las cien mil hectáreas de viña, las 80 mil de hortalizas y las 70 mil de fruta que hay en esa zona pueden tener un desarrollo extraordinariamente más significativo. Es la única manera de aprovechar las ventajas económicas y naturales que tiene la zona para un cambio en la naturaleza de la explotación y que dé más oportunidades de trabajo y mayores ingresos.

En materia de oportunidades de trabajo, quiero citar de paso algunos datos sobre demanda de mano de obra: los cereales ocupan de 10 a 30 jornadas hombre por hectárea; las chacras y los cultivos industriales de 45 a 110 jornadas por hectárea; los frutales 80 a 180 jornadas por hectárea y las hortalizas de 100 a 300 jornadas por hectárea.

El cambio hacia este tipo de productos nos parece que es fundamental desde el punto de vista de aumentar la ocupación directa en la agricultura. Además, nos parece que son los rubros que permiten una industrialización derivada más adecuada y, a su vez, permiten aumentar la ocupación de las zonas agrícolas en actividades de servicios de una manera complementaria.

Por último, son aquéllos los rubros que a todas luces dan un ingreso más alto por unidad cultivada.

¿Cuál es el gran problema y la gran falla de todo esto? La gran falla es que siempre se ha visualizado separadamente el problema del comercio exterior, el industrial y el agrícola; no se han mirado de una manera suficientemente integrada.

Tenemos muchos ejemplos en el mundo, yo quiero citar nada más como referencia a países que tienen condiciones similares al nuestro, pero con distintos sistemas políticos, que a través de una política adecuada han tenido resultados extraordinarios.

Cito un caso del mundo socialista: Bulgaria está exportando en un periodo de 20 años, de 0 a 700 millones de dólares en la industria alimenticia. Cito otro caso, el de Australia, que en los años 20 y 30 tenía una situación muy similar a la de Chile en industria frutal. Hoy exporta volúmenes 60 a 70 veces mayores de lo que vende Chile en el extranjero en este tipo de industria.

Realmente aquí ha habido una incapacidad del país, no de nadie en particular, sino de todos colectivamente, para manejar la industrialización del Agro de una manera inteligente. Porque no se trata de manejar el problema agrícola por un lado, el industrial por otro y el de comercio exterior por un tercer lado.

El destino fundamental de la producción de esta zona tiene que ser el comercio exterior. Hay posibilidades extraordinariamente serias: solamente en vino los EE.UU. importan 63 millones de dólares por año y varios países de la ALALC están importando cifras del orden de 8 a 10 millones de dólares anuales. Nosotros no tenemos ninguna posibilidad de llegar al mercado europeo con vino al granel, porque hay sobreproducción, pero existen estudios de la CORFO que demuestran que con la producción actual si tuviéramos una política más agresiva podríamos estar exportando 38 a 90 millones de dólares en vino fino embotellado.

No la hemos tenido, no cabe la menor duda. Y en materia de industria alimentaria uno le echa la culpa a la hojalata, otro a los industriales, etc., pero la verdad es que no había una política integrada. Ordenamos hacer un estudio a los expertos de la FAO, que nos ha dado muchas luces sobre este problema y nos permitirá corregir muchas de estas situaciones.

¿Cuáles son las principales fallas en el caso chileno? En la producción agrícola para la industria: rendimiento y calidad de materias primas generalmente inferiores a las de países desarrollados. Aquí viene el caso de Estados Unidos, Australia, Italia o Argentina. Comparados con ellos, tenemos los rendimientos más bajos por unidad frutal, porque no hay producción para industrialización, aspecto que reviste fundamental importancia; hay inseguridad del mercado como consecuencia del inadecuado sistema de comercialización existente; falta la experimentación agrícola orientada específicamente a la industrialización.

En materia industrial, existe deficiencia técnica y operacional para conocer las posibilidades del mercado internacional; las materias primas son de irregular calidad y costo variable; hay limitada capacidad del mercado interno y otros aspectos negativos.

En materia de comercio exterior, todos sabemos que nuestro país permanentemente ha vivido a la defensiva, porque aquí la mentalidad ha sido que si sobra algo se exporta y si no sobra nada, no se exporta o se manda cualquier porquería.

Cualquier país que quiere ser exportador tiene que actuar solamente al revés. Tiene que exportar lo mejor aun cuando tenga que sacrificar en un momento dado el consumo interno de su población, aun cuando tenga que suplir ese consumo con otro tipo de importaciones. Pero hay que asegurar la calidad y el tipo de exportación adecuada.

Existe un equipo integrado que en este momento está comenzando a operar entre el Banco Central, que se tiene que ocupar del problema de comercio exterior, la CORFO, para ver el problema industrial, y el Ministerio de Agricultura, con el fin de reformular una política muy agresiva en esta materia que nos permita en algunos años más terminar con este verdadero escándalo de cultivar cereales en algunas tierras valiosísimas de la zona central cuando esas mismas tierras, estando dedicadas a la viticultura, fruticultura u horticultura, producirían diez veces más, en ocupación y en ingreso.

Este es, a nuestro juicio, un cambio fundamental y rotundo que hay que hacer. Por supuesto no tiene una maduración a corto plazo, requiere un cierto número de años, puesto que hay que pensar que una plantación frutal, solamente requiere de 4 a 5 años para comenzar a producir.

Pero no sacamos nada con aumentar las plantaciones si no tenemos resuelto el problema del mercado externo y no sacamos nada con preocuparnos del comercio exterior y de las plantaciones si no somos capaces de abordar el problema industrial.

En todos los países, sean socialistas o capitalistas, en que se ha tenido una actitud agresiva, estos tres aspectos están integrados. Eso nosotros lo vamos a acentuar, pensando en el desarrollo de esas zonas que acabo de definir ahora y en los terrenos utilizables que haya en la zona norte.

Sobre la tercera y cuarta zona no entro en mayores detalles. Allí pondremos el acento en los cereales, la ganadería y la producción forestal, con métodos posiblemente distintos o por lo menos más intensivos de los que se vienen aplicando.

La idea es definir con la mayor precisión posible para cada una de estas cuatro grandes zonas una estrategia de desarrollo, desde luego no sólo agrícola, sino global, que permita operar e ir cambiando realmente la naturaleza de la agricultura. Porque yo quiero decir que nuestro país que tiene 75 millones de hectáreas, 5 millones de hectáreas arables y un millón 200 mil de riego podría rendir mucho más. Como no tenemos tantas alternativas de aumentar nuestros recursos de tierra, la única alternativa de desarrollo que permitiría asegurar un ingreso para el sector agrícola, cualquiera que sea, y asegurar ocupación de una manera razonable, es una agricultura intensiva, especializada y muy ligada al desarrollo industrial en las mismas zonas agrarias y no concentrando las industrias en las regiones urbanas, como ha sucedido hasta ahora.

#### 4. Industrialización de las áreas rurales

Nos parece fundamental para complementar la ocupación directa en el trabajo agrícola, la industrialización de las zonas rurales. Creemos que la industria alimentaria, pensada en gran escala y no en pequeña, es una solución. Nosotros estamos planteando que tenemos que llegar, y no veo por qué debemos sentirnos en inferioridad de condiciones, a hacer lo que ha hecho Bulgaria en 20 años: exportar 700 millones de dólares; y lo que Australia ha hecho en 20 años: multiplicar por 70 las exportaciones con respecto a Chile; y lo que África del Sur y otros países están haciendo.

Quiero señalar que el solo hecho de que el Banco Central haya decidido enviar una misión de cinco personas a estudiar el mercado de frutas de los Estados Unidos, permitió aumentar considerablemente los ingresos en divisas del país por este concepto. Anteriormente Chile no tenía ningún conocimiento de cómo operaba realmente la mayor parte de estos mercados. Esto requiere, por lo tanto, una acción muy ágil en materia de comercio exterior, una acción muy dinámica en ese sentido, ligada también a una política industrial definida y a una política de producción agropecuaria.

##### 5. Participación campesina en el proceso de cambio

Creemos que todo este proceso no puede hacerse sin una participación muy dinámica y activa de los campesinos. Creemos, también, que en ellos está involucrado un problema político extraordinariamente serio, importante y grande.

Todos los Estados son burocráticos, sean socialistas o capitalistas, salvo cuando el pueblo tiene la posibilidad de un control muy directo. En todos los sistemas se tiende a superponer una burocracia que interpreta al pueblo, que decide por el pueblo, que es convertido en sujeto pasivo de todo el proceso.

Nosotros creemos que es fundamental ir progresivamente a un cambio en la naturaleza del Estado, y un cambio más importante que la Reforma Constitucional, que el problema de las dos Cámaras (si hay una o dos Cámaras), es que el pueblo organizado tenga una participación, una conducción y un poder de decisión muy claro. Si no, es inevitable que, como hay una Ley de Parkinson, exista una inercia burocrática que haga inevitablemente que se vaya superponiendo una especie de capa sobre los trabajadores y el pueblo.

Por eso es que para nosotros lo que tiene más importancia es eso que ha hecho el Gobierno Popular de establecer los Consejos Campesinos, de un modo muy imperfecto por ahora, a nivel de cada comuna, con campesinos organizados y no organizados.

Pero ahí hay un problema, porque hay zonas del país donde los organizados son apenas un 15% del total del campesinado y el 85% restante no está organizado. Hay otras zonas donde una organización, aunque sea real, no tiene conocimiento jurídico, no vale para el Estado, no vale para las leyes. Creemos que es fundamental que a nivel de cada comuna todos los campesinos, sean asalariados, de los sectores reformados o pequeños agricultores, se integren por la vía de estos consejos, que no van contra sus organizaciones cooperativas. Todo lo contrario, las organizaciones tendrían que crecer mucho más para que no quedara ningún campesino sin estar organizado, para que se incorporara a través de los consejos a la discusión de la política agraria, a nivel nacional, provincial y sobre todo comunal.

También es necesario que vayamos acostumbrando a los funcionarios a que no decidan solos las políticas a seguir, sino que a través de la discusión, el análisis y con el control de la comunidad campesina. En la medida en que esto se vaya produciendo, con un sistema que indudablemente implica reformas políticas se debería ir traspasando responsabilidades ejecutivas del Estado a las bases campesinas. A través de un desarrollo político de bases campesinas. A través de un desarrollo político de este tipo que incorpore a la gente, de tal forma que sea cada vez más el hombre sujeto del desarrollo quien decide, se podrá enfrentar el fenómeno del burocratismo. Creo que de cualquiera otra manera es inevitable que el burocratismo aparezca, cualquiera sea el sistema

político, si no hay una incorporación y una responsabilidad activa de los trabajadores al sistema político de discusión, decisión y ejecución en los distintos niveles del país.

#### 6. Superación rápida de la postergación tradicional y de la segregación en que se halla la población mapuche y los comuneros del Norte Chico

Este problema está muy de actualidad en los últimos meses y creo que es el peor escándalo que ha habido en el país. Aquí con la mentalidad de que somos los ingleses de América del Sur y de que no tenemos problemas indígenas, hemos escondido un problema real e importante: el problema mapuche.

Estos indígenas han sido discriminados en todos los niveles sociales, arriba, abajo y al medio; representan, guste o no algunos, 600 o 700 mil personas que en una población de 9 millones de habitantes son prácticamente un 5 o un 6% del país. A ellos se les ha robado de una manera institucionalizada las tierras, las mismas que el Estado chileno les reconoció después de la pacificación de la Araucanía. Estas tierras están fundamentalmente en la zona de Cautín y Malleco.

A los colonos extranjeros se les daban 500 hectáreas; el Estado chileno después que derrotó a los mapuches los ubicó en reducciones donde se les dio un promedio en esa época de 6 hectáreas por familia, reducciones que empezaron a aparecer en 1890 y que se fueron formando hasta la década de los años 20.

La legislación indígena, aparentemente era de protección, porque eran considerados menores de edad, pero resulta que en el fondo era una estafa para los indígenas y estaba destinada, como en muchas legislaciones especiales, un poco a liquidarlos o a hacerlos desaparecer. La prensa chilena no ha dicho que la propia legislación del Estado chileno robaba a los indígenas de su posibilidad de tierra. Porque en estos 40 o 50 años estas tierras que les fueron dando por un lado se las fueron quitando por otro.

Hoy día hay un promedio de una hectárea o menos de una hectárea por familia y la ley vigente, la 14.511 establece para todas las usurpaciones de tierra la posibilidad de que los indígenas reclamen en unos juzgados que se llaman Juzgados de Indios, que resuelven tarde, mal y nunca y generalmente en contra de los indígenas.

La mayor parte se aburre de reclamar, porque no les solucionan el problema. Pero cuando por casualidad un indígena llega a ganar un juicio o una comunidad lo gana, la propia Ley 14.511 establece que el perdedor puede pedir al Ministerio de Tierras que expropie a la comunidad. O sea, él se queda con la tierra que perdió en el juicio y el indígena se queda con una indemnización nominal. En otras palabras, aquí se organizó hasta por ley, por el Estado chileno el robo más descarado a los indígenas.

Creo que si aquí no ha estallado un problema social más grave es porque, realmente, los araucanos son un pan de Dios, y porque permanentemente han tenido la amenaza de la represión encima. Ahora cuando llega un Gobierno que dice que no usará más la represión contra ellos, los mapuches se atreven a recuperar sus tierras. Yo quiero decir que en la mayor parte de estas corridas de cerco la gente no va más allá de lo que se les asignó de acuerdo con los títulos dados en la época de Balmaceda. Es tierra de ellos y se las han robado, y a muchos que no conocen el problema yo les diría

que fueran a la comunidad indígena y hablaran con la gente para ver realmente la naturaleza del problema.

El Gobierno tiene una decisión de corregir a fondo este robo legalizado y por la vía administrativa ya se han podido recuperar 30 mil hectáreas usurpadas. Tenemos preparada toda una legislación especial que no ha sido fácil elaborar, porque siempre ha subsistido el problema de que al crear leyes especiales se mantiene una discriminación.

Esta discriminación, que se ha hecho a todos los niveles, también se ha efectuado a nivel campesino. Quiero dar un solo caso: la provincia de Cautín que tiene 500 mil personas, cuenta con 250 mil habitantes rurales, de los cuales el 70% son mapuches. Si ustedes miran las organizaciones campesinas existentes, los sindicatos, cooperativas, etc., vean: ¿Cuántos dirigentes son mapuches? Sólo un 10%. O sea, también a nivel de campesinos pobres o en los sectores medios ha existido exactamente la misma discriminación, que hay a nivel del Estado.

Esto no se resuelve a través de una legislación especial. Implica toda una acción económica y social para poder enfrentar el problema. Pero no nos cabe la menor duda de que la restitución de tierras ocupadas es una de las obligaciones, yo diría morales, económicas y sociales, que como Estado tenemos hacia aquel sector de Chile, que hasta ahora ha sido el más explotado por todo el mundo.

El otro grupo que también está realmente en una situación bastante dramática, no tanto por este tipo de razones, aunque también hay algunas usurpaciones, sino por la sequía, es el de las comunidades del Norte Chico. Hoy representan unas diez mil familias con alrededor de 70 a 80 mil personas que nadie sabe cómo subsisten. La única razón de subsistencia es que los precios de la minería han estado demasiado bajos. Mucha de esa gente se va a trabajar a la pequeña minería del Norte Chico para poder obtener un ingreso, mientras en las comunidades quedan los jubilados, que cobran una pensión, los viejos y los niños; el resto prácticamente no puede vivir con el problema de la sequía.

Indudablemente la estrategia para resolver el problema económico de este grupo está muy ligada a todo el problema de la estrategia del desarrollo para la zona.

Estos son, señor Presidente, los seis principales aspectos, que están involucrados en la política general de la Reforma Agraria y de Desarrollo Agropecuario del actual Gobierno en el contexto de la transformación progresiva de una sociedad capitalista subdesarrollada hacia una sociedad socialista.