

EL DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA DE 1920 A 1970 (*)

Por: Francisco A. Pinto S.C.
Profesor del Departamento de
Derecho Económico
Facultad de Derecho. U. de Chile.

ALGUNAS OBSERVACIONES PREVIAS.-

Pido excusas por opinar sobre tema tan vasto y complejo. No he sido "actor" en el proceso, ni soy un "especialista" en cuestiones de la agricultura. Soy solamente un "analista" al nivel de la cátedra universitaria. En razón de tales funciones me he atrevido a aportar una visión personal, como estudioso y como ciudadano, para destacar algunas características generales que -creo- son rasgos interesantes del desarrollo agrícola chileno.

Una materia tan amplia puede, evidentemente, abordarse analizando sucesivamente los elementos que la componen. Vale decir, en este caso de la agricultura, di-

(*).- El presente artículo es una versión, hecha para la Revista, de una intervención oral del Profesor Pinto en el Ciclo que realiza CINDÉ (Corporación de Investigaciones para el Desarrollo), denominado: "Elementos para una interpretación de la Historia de Chile 1920/1970". Entre los diversos capítulos que se han venido tratando en los años 1980/81, el desarrollo de la agricultura y los problemas del área rural fueron materia de variados estudios, unos específicos y otros de carácter global, como el que aquí se hace. Como es te enfoque tiene directa atinencia con los temas de esta Revista, la Dirección se complace en publicar el análisis del Profesor Pinto.

ferenciar los aspectos generales y los sectoriales; también aquellos de carácter técnico-productivo, los jurídicos y sociales, tributarios, etc.

Por mi parte, prefiero aventurarme a un enfoque más global. Este sería el "Proceso de Desarrollo Rural", como un todo.

Si tuviera el tiempo suficiente -y además la sabiduría de Sergio Villalobos, en su visión amplia de la "Historia del Pueblo de Chile"- pienso que deberíamos intentar en este caso una síntesis de lo que le ocurrió al "pueblo rural" de este país en el período que se estudia. Estoy consciente de la dificultad que representa tal caracterización, pero creo que puede hacerse.

No se trata, por cierto, de diferenciar al "pueblo rural" aislándolo del resto del país. Ello sería imposible, desde luego, porque en buena parte los cambios que se produjeron en la vida campesina estuvieron influídos por grupos del sector urbano y especialmente por las políticas y la composición del Gobierno Central.

Preguntas principales.-

Para considerar, entonces, en forma global el proceso de desarrollo rural y como tarea de síntesis, correspondería identificar algunos rasgos determinantes de la vida campesina en el período 1920/1970. Una aproximación sería preguntarse qué les ocurrió a los chilenos del área rural en tres aspectos fundamentales. Estos serían:

- a) Cuál fue su vida o condición durante la época estudiada. Ello obliga, por cierto, a considerar las diferentes categorías humanas y no sólo -como se hace a veces- la de los empresarios y propietarios;
- b) Cuál fue, y cuánta, la tierra agrícola de que dispusieron. Tratándose de un recurso económico escaso, es decisivo conocer si hubo incorporación de nuevos suelos o deterioro de los que originalmente existieron, y
- c) Qué se hizo con esa tierra o sobre ella; por quiénes, y en qué grado racional o deficiente, se aprovecharon los recursos.

Desde otro ángulo, el análisis debería alcanzar a los Hombres, la Tierra y la Tecnología. Pero a esos tres habría que agregar un cuarto elemento. Este sería que esos "hombres rurales" formaron parte del todo más complejo que era el país y su Gobierno. Que, por lo tanto, no puede olvidarse que este último aplicó las políticas y éstas tuvieron orientación diferente según la época de los gobernantes y la evolución de los gobernados; que hubo fuerzas favorables y negativas que estuvieron en juego y que, también, fue diferente, según los años, la participación que los ciudadanos tuvieron en el proceso.

La idea de enmarcar el análisis en el cuadro señalado demuestra que la tarea, siendo indispensable, excede las posibilidades de esta intervención. Sin embargo, creo que, en un intento de simplificación, habría algunas cosas principales que pueden adelantarse.

Esto es lo que pretendo hacer a continuación.

RASGOS GLOBALES DEL DESARROLLO AGRICOLA CHILENO 1920/1970.

Para abordar esta caracterización de conjunto, no olvidamos, por cierto, las particularidades "regionales" y los diversos tipos de actividad agropecuaria. Se ha dicho con razón que en Chile no hay "una" sino "varias" agriculturas. Pero, más importante -creo- es tener en cuenta principalmente a los diversos "grupos humanos" componentes o participantes del proceso de la vida rural.

Intentando esa aproximación cabe decir que, en el período 1920/1970, coexistieron en Chile, en el área campesina, cuatro grupos principales. Cada uno de ellos presenta rasgos diferenciados, pero lo más importante es que ellos tienen diferente peso e influencia en cada época, según la evolución del proceso económico social.

No es necesario ahondar en la caracterización de uno u otro grupo, porque hay abundante literatura al respecto. Me bastará señalar, con miras de esquematización, que los "protagonistas" del proceso social chileno en la vida rural fueron básicamente:

- a) Los "Grandes Propietarios", dueños del latifundio y de la gran propiedad, cuyo rol fue decisivo en la primera parte del período, pero disminuido posteriormente;
- b) Los "Productores Medianos", dueños o arrendatarios;

- c) Los "Minifundarios", propietarios numerosos en volumen, pero con un mínimo del área agrícola, y
- d) Los "Trabajadores Dependientes". Este grupo mayoritario, englobaría varias categorías, en que habría que diferenciar a su vez, un sector pequeño de mejor condición (mayordomos, capataces, medieros, etc.) y otro numeroso, multitudinario, con bajo nivel de vida, que fue incorporándose gradual, aunque parcialmente, al sistema económico social del país. En éste coexistieron los inquilinos -ligados por la doble amarra del trabajo y la vivienda- comparativamente de vida más estable, con el más precario, integrado por el "voluntario", el peón, el "afuerino" y el trabajador de temporada, que constituyen originalmente ciudadanos de segunda y tercera categorías.

Ahora bien, y según se verá más adelante, en el período 1920/1970 que se analiza, hubo cambios sustanciales en la situación y rol que tuvieron estos grupos protagonistas del proceso rural.

Recorriendo ahora, de manera retrospectiva la época que nos interesa, aparece evidente el mejoramiento que obtuvo el pueblo chileno como conjunto. Más específicamente, puede afirmarse que, como rasgo global, hubo notable desarrollo, en su verdadero sentido de crecimiento económico y de cambio social, según lo acreditan algunos hechos que examinaremos. Y hubo, además, integración a nivel nacional.

Por cierto que el grado o intensidad del desarrollo en el período no fue óptimo, ni en lo económico ni en lo social. Pero sí es indiscutible que hubo señalados avances, que hoy se echan de menos. La parte no lograda se debió, en buena medida a las propias debilidades del país; unas, de su "estructura" y otras "coyunturales", que no alcanzaron a ser superadas. Ella constituye hoy "la tarea inconclusa" del pueblo chileno, que deberá afrontar en lo futuro.

Pero volvamos ahora a lo ocurrido en el pasado, en el medio siglo de 1920/1970, que alcanzó a generar cambios importantes para el pueblo rural de Chile.

La característica global -repito- es muy concreta: hubo desarrollo y hubo integración a nivel nacional.

La afirmación no es obvia ni secundaria, porque si nos proyectamos, desde luego, al período reciente, hay quienes piensan que no hay desarrollo en su verdadero sentido y que, además, habría desintegración del pueblo especialmente

respecto a su participación en el proceso social.

La afirmación de que en el período 1920/1970, y especialmente en su segunda mitad, hubo desarrollo e integración se puede analizar en dos aspectos: a nivel económico y a nivel social y político.

A) A NIVEL ECONOMICO.

Comenzaré por indicar cuatro rasgos económicos del "proceso rural" o del camino hecho por el "pueblo chileno agrícola".

1. Abasteció de alimentos y de materias primas agropecuarias a una población de fuerte crecimiento demográfico.

Los "hombres rurales" -mediante colaboraciones diversas-, con alzas y depresiones, debidas a la naturaleza y a las políticas empleadas; con períodos de "paz" para unos y de "sometimiento" para otros, fueron capaces de proveer lo sustancial para la alimentación de una masa de habitantes que, en cifras redondas, se elevó de 4 millones (1920/1925) a 10 millones al final del período. Y entregaron también materias primas decisivas para el crecimiento industrial.

Se sabe, claro está, que tomado en conjunto o promedio, el crecimiento de la producción agropecuaria fue inferior al aumento poblacional y a la demanda incrementada por el mejoramiento de los niveles de vida.

Sin embargo, para juzgar ese crecimiento insuficiente, no puede olvidarse que, durante la mayor parte del período, hubo permanencia de rasgos negativos difíciles de superar con rapidez. Tales fueron, por citar sólo lo principal: a) el estagnamiento del área agrícola y en particular de aquella regada artificialmente; b) la baja productividad media del suelo, en buena parte debida a factores de la estructura económico-social rural.

En cuanto al primer factor negativo señalado: el área estacionaria de cultivos y especialmente a aquella irrigada artificialmente, hay que tener en cuenta que ese problema no logró superarse en el período que estudiamos. Pero ello no fue sólo porque el país tenga una orografía difícil y un régimen de lluvias "exótico", comparado con otras regiones. Ello ocurrió porque la estructura socio-política, con preeminencia en el Parlamento del sector de grandes propietarios, impidió o postergó proyectos como el del "Fondo de Regadío", propuesto du

rante el Gobierno de D. Juan Antonio Ríos. Por citar sólo este caso cabe tener en cuenta que, de haberse llevado adelante la legislación auspiciada en la década del 40, se habría generado un fuerte incremento del suelo regado. (*) La recuperación efectiva o real por parte del Estado de los recursos empleados en los grandes tranques que, de hecho, no fueran restituidos por los propietarios o beneficiarios, habría permitido la reinversión en nuevas obras y la participación nacional en los beneficios del mayor valor de los suelos provenientes de dicha inversión pública. Ello, aparte de la significación que tenía ese proyecto para la redistribución de las nuevas áreas mediante la reagrupación de los minifundios, capítulo éste que no ha sido abordado hasta hoy y se ha agravado por las políticas recientes.

El segundo de estos rasgos negativos: la baja productividad, sólo gradualmente pudo alterarse. Fueron las medidas de cambio socioeconómico, adoptadas durante la segunda mitad del período, las que permitieron incrementar los volúmenes producidos y así seguir el ritmo de las necesidades nacionales. Hubo un esfuerzo nacional, planificado, en la mecanización agrícola promovida por la Corfo; hubo ensayos e incorporación de nuevos cultivos -como la betarraga sacarina, las oleaginosas y los pastos forrajeros- favorecidos por varios servicios del Estado y, así, existieron otras muchas iniciativas.

Pero cabría agregar que la modernización y crecimiento agropecuarios no fueron sólo el producto de las medidas señaladas. Tampoco fueron el efecto del crédito agrícola, perfeccionado en el período; ni de la política cambiaria, que favoreció las importaciones de equipos productivos. Tal mejoramiento fue decisivamente activado e influido por los cambios sociales. Las remuneraciones mínimas campesinas, la semana corrida, la mejor vigilancia para que las leyes también se cumplieran en el sector rural y, más adelante, la sindicalización campesina y las reformas al sistema político son capítulos importantes. Todos ellos fueron elementos principales para el mejoramiento del nivel económico de la agricultura en general y, particularmente, de la condición de vida de la población rural mayoritaria, que se incorporó gradualmente al proceso de desarrollo nacional.

(*).- Basta considerar que la superficie total del país irrigada artificialmente era de aproximadamente 1.000.000 de hectáreas en 1925, cuando la población fluctuaba entre 3 y 4 millones de habitantes. Entretanto, en el decenio 60/70, la población del país se había triplicado, bordeando los 10 millones, pero los suelos regados artificialmente sólo se habían elevado a aproximadamente 1.500.000 hectáreas.

2.- "Independencia" nacional en los rubros básicos de la alimentación.

Esto se obtuvo, aunque no en forma completa, por la preponderancia que, especialmente en los últimos 30 años, tuvo la política de favorecer los llamados rubros "básicos", para satisfacer las necesidades de la población chilena. Más precisamente, se mantuvo -aunque con ligeras variaciones o diferente énfasis- la política de proteger a la población autóctona del país, antes que la del exterior. Vale decir, se asignó segunda prioridad a la petición de satisfacer las solicitudes, a veces erráticas, del mercado mundial, si había solicitudes humanas primordiales en el país. De allí nació la diferenciación de los 14 productos "estratégicos" que calcula la estadística chilena. (*)

La política aplicada al desarrollo rural chileno de esos años, de disminuir la dependencia del exterior en productos esenciales para la población, -o sea de obtener una independencia, aunque fuere relativa-, fue y es coincidente con la acción que mantienen, aun, economías fuertes, como las de la CEE, en sus programas de precios y protecciones diversas.

En la experiencia chilena de los decenios anteriores a 1970 basta con citar un ejemplo, el del trigo nacional e importado de que se dispuso, para confirmar el grado de relativa independencia que tuvo el país respecto del exterior, en contraste con los años recientes.

En términos globales puede decirse que hubo un relativo auto-abastecimiento de trigo, debido al apoyo prestado a la producción nacional. Es así como se ha calculado que en el período 1950/69 -con Gobiernos de diferente énfasis político, pero concordantes en cierta orientación económica de desarrollo interno- la producción nacional tuvo un promedio de 1.020.339 ton.por año. El suplemento de trigo que fue necesario importar alcanzó, en promedio, durante los mismos años, a 160.110 ton.; vale decir que el producto extranjero representó menos del 15% de la disponibilidad total.

El interés de las cifras recién señaladas se destaca al compararlas con lo ocurrido en el decenio posterior. En 1973 el abastecimiento del país requirió de 350.000 ton. de trigo importado; o sea que un 23% del consumo interno debió

(*).- Son los mismos bienes alimenticios que, en los años recientes, por haberse cambiado, sin debate ni consenso, la política tradicional, han tenido descensos y altibajos notorios.

satisfacerse con importación y con el consiguiente gasto de divisas. Pero mucho más grave resulta lo ocurrido en los años recientes. En 1979 las importaciones de trigo alcanzaron a 730.000 ton.; o sea, se duplicó el margen de dependencia del exterior, aparte del fuerte consumo de divisas. El costo del trigo importado ha representado en el último decenio pagos anuales superiores a 100 millones de dólares, salvo un año. En 1974 la importación de trigo totalizó 213 millones de dólares y en 1980 fue de 216,8 millones de dólares.

También debe mencionarse, entre los éxitos de la política aplicada en el período anterior a 1970, la reducción del grado de dependencia del exterior, con el crecimiento exitoso durante la década 1960/70 de la producción de remolacha azucarera. La acción promovida por CORFO, a nivel de precios y de la agroindustria IANSA no sólo tuvo un efecto favorable en la provisión de azúcar, sino en aspectos derivados de la fertilización de suelos y de mayor ocupación campesina. (*)

3.- Hubo democratización del crédito y acceso a otros servicios indispensables para la vida agrícola.

No puede olvidarse que hasta el final del decenio 1920/30, fecha de la creación de la Caja de Crédito Agrario y de las nuevas modalidades de la prenda agraria, no existía otra forma de crédito que el hipotecario (Caja y Banco del ramo). O sea, que la ayuda crediticia sólo podía llegar al propietario, ya que éste era el único capaz de constituir hipoteca. Quedaban, por tanto, excluidos del sistema los productores no dueños, los arrendatarios, los medieros y demás personas ligadas a la agricultura.

Las nuevas formas jurídicas de la caución con bienes muebles de producción, perfeccionadas después en el pagaré agrario con su garantía llamada implícita del producto, hicieron accesible el crédito a nuevos grupos del sector agrícola siempre que tuviera un fin productivo. Las facilidades se ampliaron más tarde con los préstamos en especie; vale decir, en bienes de producción agropecuaria. Además, todo el siste-

(*).- En este rubro se destaca igualmente la diferencia con los efectos negativos de la política de los años posteriores recientes. La falta de protección a una producción primordial y la apertura indiscriminada al exterior, generaron una caída espectacular de la producción remolachera. Baste recordar, en cifras redondas, que en 4 años, la superficie destinada a remolacha disminuyó de 60.000 hás a 16.000 y el producto de 2 millones de toneladas a 400.000 ton. Y lo anterior, combinado con la privatización programada de las plantas IANSA, que pasaron a CRAVAL con los resultados hoy conocidos.

ma vino a establecer plazos adecuados de servicio de los créditos, compatibles con el ciclo agrícola e intereses rebajados para alentar la inversión reproductiva.

En una palabra, se produjo una democratización evidente del cuadro tradicional anterior. Este último sólo permitía el crédito al gran propietario, por la vía de la Caja Hipotecaria o del Banco Comercial; pero, además, lo hacía beneficiario de la inflación crónica. En efecto, al disminuir el valor de su deuda, según la norma legal imperante del Nominalismo, se permitía pagar con moneda depreciada las amortizaciones e intereses, mientras el mismo deudor veía incrementado su patrimonio con nuevos márgenes para un sucesivo endeudamiento. Y todo ello sin que siquiera existiera la obligación correlativa de que hubiese inversión reproductiva debidamente controlada.

Lo que hemos recordado del mejoramiento del sistema crediticio podríamos completarlo con otros tantos avances que operaron en el área agrícola y estuvieron abiertos para cualquier productor. Por ser suficientemente conocidos baste recordar los servicios para disponer de mecanización agrícola, sea por vía de adquisición de tractores, cosechadoras, etc., como de trabajos de destronque, de nivelación y preparación de suelos, etc. por medio del SEAM creado por CORFO.

Estos adelantos no se produjeron solos ni por generación espontánea. La buena asignación de los recursos se generó y favoreció, según el caso, por acción deliberada del Estado. No fue producto de las leyes del mercado. De haber creído en ellas como herramienta suficiente de acción económica, la realidad del país demostraba más bien que, si llevaban medio siglo operando, lo hacían en favor de la inercia o de la mantención de un cuadro arcaico; o, en el mejor de los casos, se proyectaban en direcciones no favorables al interés colectivo.

4.- Hubo integración a nivel nacional. Sabemos que la integración es elemento y condición del desarrollo. El proceso rural chileno, como un todo, se ligó e integró económicamente al desarrollo nacional.

Ya sabemos que la población agraria, aparte de su rol tradicional de productor de alimentos y materias primas, pasó, en el período 1920/70, a tener mayor contacto con el sistema nacional e incrementó su rol de comprador de productos industriales.

El aporte del sector agrícola al producto nacional

en relación a su población siguió bajo; más bien por deficiencias de estructura. Pero, aún dentro de tal limitación, el aporte se hizo ocupando menor cuota de la población activa que antes y liberando, por lo tanto, un buen volumen de trabajadores para otras actividades. Fue así como, a comienzos del período, el agro ocupaba más del 30% de la población activa y entretanto, en 1970, esa cuota había bajado a 21%.

En cuanto a esa mayor incorporación del sector agrícola al proceso económico nacional, podría recordarse que absorbió adelantos tecnológicos que no llegaron antes, mientras duró el cuadro tradicional. Aparte del muy evidente de la mecanización de las faenas productivas ya mencionado (*) y de la influencia de éste en la productividad de los hombres ocupados y en las mejores condiciones del trabajador, podría agregarse la incorporación de la energía eléctrica en el sector agrario.

El cambio sustancial operado en la disponibilidad de energía, resultante del Plan Nacional de Endesa, alcanzó también al ámbito rural. Las plantas generadoras interconectadas y las Cooperativas de Electrificación Rural no sólo permitieron dar servicio adecuado de luz a pueblos y villorrios, sino también energía para faenas de agro-industria e hicieron viables las comunicaciones, el uso de radioreceptores y posteriormente de la televisión.

En síntesis, puede decirse que el sector rural en general -vale decir una parte sustancial de la población campesina-, en razón de las políticas operadas, dejó de ser un área aislada geográfica y humanamente. Con anterioridad sólo tenían contacto y acceso fácil a los centros urbanos principales el grande y mediano propietarios.

Al final del período podía acreditarse una correlación e integración mayor de la economía agraria en el desarrollo nacional. Ella se reflejaba en la modernización de los métodos de producción en diversos sectores, en la multiplicación de agro-industrias y de otros servicios conexos, como la red de frigoríficos, las plantas de semillas genéticas, etc.

La industrialización dejó entonces de estar representada por ejemplos aislados, de modernización en ciertos puntos urbanos de excepción, repartidos dentro de un territorio uniformemente atrasado. Tal esfuerzo pasó a ser un elemento

(*).- Recordamos a manera de ejemplo que, según un estudio de CORFO, la disponibilidad de tractores en el país se elevó de menos de 1.000 unidades en la década 1930 a 15.000 en 1955 y siguió aumentando posteriormente. O sea que originalmente hubo un tractor por cada 1.500 hás. agrícolas y ya en 1955 se contaba con 1 por cada 80 hás.

ligado al sector agropecuario, a sus producciones y a sus habitantes.

Además, cabe anotar que el proceso de integración económica interna campo-ciudad mantuvo durante todo el período en estudio su carácter netamente nacional. En la agricultura fueron chilenas las iniciativas, los capitales, la técnica, los hombres. Vale decir, hubo acá un proceso diametralmente diferente del operado en la minería del país. En esta última las explotaciones modernizadas y la incorporación de tecnología avanzada estuvieron ligadas a la inversión foránea directa, a una extranjerización del sector, que se mantuvo por buen tiempo como un enclave, ajeno o desligado de la actividad productiva nacional. (*)

B) A NIVEL SOCIO-POLITICO.

Desde este segundo ángulo también puede concluirse que en el período 1920/1970 hubo desarrollo, en su aspecto de cambio social, y hubo integración de la población rural al proceso nacional chileno.

Como fundamento de mi conclusión haré un examen, por cierto breve, de las modificaciones operadas en la "Estructura del Poder Rural".

Para facilitar tal examen pienso que es útil y a la vez gráfico definir, primero, las características de esa "Estructura del Poder" en los primeros decenios del período en estudio. Y, a continuación, contrastarlas con los rasgos que singularizaban el sistema después de 1950 y en especial en los años cercanos a 1970.

Dada la complejidad del tema haremos el examen comparativo de las dos épocas considerando solamente aquellos puntos que nos parecen claves para la caracterización buscada. Ellos son, a nuestro juicio, los siguientes:

1) Qué rasgo principal caracteriza al sistema en los dos momentos comparados y cuáles eran los elementos básicos de esa estructura en las épocas escogidas;

2) Qué sistema institucional regulaba la estructura del poder en uno y otro períodos y qué otros elementos, espe -

(*).- Solamente en los dos últimos decenios del período en estudio se logró, mediante sucesivos esfuerzos, una mayor incorporación de la Gran Minería en el proceso económico nacional.

cialmente legales, consolidaban la situación al comienzo y al final de la época analizada.

1.- Característica principal y elementos del sistema.

Resumiré entonces los puntos principales, que caracterizan la primera época en los aspectos señalados; pero, contrastando de inmediato cada uno de ellos con lo que existía o se había logrado al final del período.

Período 1920-1940.

El rasgo principal que singulariza la época comprendida entre 1920 y 1940/45 es, a mi juicio, el predominio del sector "Gran Propietario".

Los elementos básicos que componen y mantienen esa estructura del poder social agrario son a mi entender, dos:

a) El primero, que el sector "Gran Propietario" disponía de la mayor cuota del suelo agrícola. Esto se reflejaba tanto en el área global poseída por tal grupo socio-económico como, en especial, en la tierra regada artificialmente. De ésta, una parte sustancial estaba también en zonas latifundiarias, con la agravante de que había una neta sub-utilización de esas tierras, decisivas para mejorar el nivel de producción.

Entre muchas cifras, suficientemente divulgadas, se destacó en esa época que 1.340 propietarios -que representaban sólo el 0,7% del total de ellos- disponían del 45,3% del suelo agrícola chileno. Esos primeros cálculos no distinguían las diferentes clases de tierras y se sostuvo, entonces, por los latifundistas, que ellos tenían una gran cuota de terrenos de mala calidad, de secano, montes, etc. Sin embargo, posteriormente, la investigación técnica incorporó el concepto de "Hectárea de Riego Básico" (HRB) para comparar terrenos de distinta calidad.

Se confirmó entonces, al inicio de la década del 60, que en Chile se prolongaba la marcada concentración de la tierra agrícola en pocas manos. Fue así como, en 1965, se determinó que de las 232.955 explotaciones existentes entre las provincias de Coquimbo a Llanquihue, (representativas del 92% del total de ellas), el latifundio disponía del 55,3% del total de hectáreas básicas de riego del país. Vale decir, desde otro ángulo, que los 4,876 predios con tal calificación económico-social (2% del total de explotaciones) gozaban de más de la mitad de los suelos aptos para la agricultura. En el otro extremo, las propiedades minifundiarias cubrían sólo el 9,7% de

tales suelos, aunque representaban el 81,4% del total de predios agrícolas. (*)

En cuanto a la sub-utilización del suelo agrícola de la propiedad latifundiaria, a que también se hizo mención, el hecho fue confirmado por diversas investigaciones. Citaré sólo una, del Instituto de Economía de la Universidad de Chile. (**) Se señala allí que más del 46% del área en dichos predios estaba dedicada a pastos naturales en terrenos de cultivo en descanso. Tal comprobación no es extraña, dado que las grandes extensiones disponibles para los grandes propietarios y otros factores conocidos -entre ellos la baja tributación- no compellan a una explotación del total de los suelos.

La acción pública, de Gobierno, que hubiera podido modificar o alterar esa concentración exagerada del suelo agrícola -escaso en Chile- en pocas manos, no se ejerció. Vale decir, concretamente, no hubo interés al nivel del poder político en tomar medidas al respecto. La legislación de la época, al crear la Caja de Colonización Agrícola se refirió por cierto a la conveniencia de subdividir la tierra y radicar en ella como propietarios a un mayor número de personas; pero, en la realidad, se ocupó casi exclusivamente de las tierras fiscales y australes. Puede justificadamente decirse que al Gobierno de la época le preocupó el latifundio estatal, pero esquivó, por razones fáciles de comprender, abordar el problema del latifundio privado de la zona central del país, que era el decisivo.

b) El segundo elemento es que el sector "Gran Propietario" tenía de hecho el control del poder económico y del poder político en el área rural.

En el primer aspecto, el grupo latifundiario y de dueños de las grandes propiedades de más intensiva explotación monopolizaban casi -u oligopolizaban - la oferta de empleos y regulaban, de hecho, el nivel de ingreso y el sistema de vida en el ámbito campesino. Esto era posible, en buena parte, por que imperaba un tipo bastante uniforme de explotaciones, con grandes extensiones de suelo, escasa tecnología y abundante mano de obra. Esta última, o sea la mayoría de los trabajadores, no calificados, no estaba en condiciones de reclamar mejoramientos por las razones que indicamos más adelante. Entretanto, el grupo dominante tenía un fácil contacto con el Gobierno, ac

(*).- L.E. Cereceda y F. Dahse: "Dos décadas de cambios en el Agro chileno". Instituto de Sociología. Universidad Católica, Diciembre de 1980, págs. 13/14.

(**).- "Desarrollo Económico 1940/56" p. 106.

ceso al crédito, tributación mínima, favorecida por el bajo avalúo fiscal de los predios, y otras ventajas de tipo legal que significaban un favorable trato para mantener la hegemonía económica.

Como apreciación global, para confirmar el cuadro de vida y relaciones de dependencia recién señalados, parece útil lo dicho en un estudio del CIDA (*) sobre la base del Censo de Población 1960: 244.000 familias campesinas -que incluía inquilinos, trabajadores, voluntarios, afuerinos, medieros y minifundistas-, dependía, según ese informe, de alrededor de 12.000 propietarios agrícolas, empleadores de fuerza de trabajo. Al comienzo de dicha década los trabajadores agrícolas dependientes totalizaban aproximadamente 496.000, lo que equivalía al 74% de la población económicamente activa del sector.

El control del Poder Político por parte del grupo dominante, se generaba y ejercía por la vía de los Parlamentarios elegidos como representantes - presuntos - de los derechos e intereses de la población campesina. Sin embargo, los parlamentarios de las zonas agrícolas eran, en la realidad, mayoritariamente delegados del sector Gran Propietario, que influía de manera decisiva en su designación primera y en las posteriores renovaciones en el cargo.

Sabido es que el sistema eleccionario tradicional, la restricción de los votantes, el control que podía ejercerse sobre ellos -desde el cohecho al "acarreo" y otros vicios conocidos- duraron hasta la década del 50. Ello fue determinante para que una mayoría sustancial de los diputados y senadores correspondientes a las provincias agrícolas estuvieran lejos de constituir representantes auténticos del pueblo campesino de Chile, sino que lo eran del sector dominante en el área rural.

Aparte de lo anterior y por un defecto conocido y mantenido en el sistema electoral, la proporcionalidad que debía existir entre parlamentarios urbanos y rurales, en relación con la población representada, estuvo siempre falseada. En razón de haberse mantenido como base de cálculo un censo retardado -que ignoraba la migración de campesinos y el incremento de la ciudadanía urbana-, la representación de las zonas agrícolas fue preferente e hipertrofiada. Vale decir, que significó una elección de parlamentarios por el área rural mayor de la que realmente correspondía según los habitantes electores; o, desde el ángulo inverso, que una masa mayor de ciuda-

(*).- CIDA. Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. Informe: "Chile, Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola". Unión Panamericana, 1966.

danos urbanos disponía como fuerza parlamentaria de un número de representantes que resultaban superados o anulados por aquellos designados por los sectores o áreas campesinas con población netamente menor. (*) La cuota negada a las zonas industriales, que habían incrementado sus habitantes y donde la votación podía calificarse como de más auténtica o independiente, contribuía entonces a favorecer injustamente el poder parlamentario agrario. Con ello se fortalecía el sistema político favorable al sector Gran Propietario, creando en cierto modo una vía de auto-generación o auto-prolongación del poder.

Por otra parte, no puede olvidarse que, debido a las demás características de la estructura económica del país, el poder de ese sector Gran Propietario en el ámbito rural era decisivo. No estaba contra-balanceado por el peso que hubieran podido ejercer, por ejemplo, los minifundiaros, numerosos, pero débiles y dispersos; o los arrendatarios asociados; o los trabajadores agrícolas, puesto que en esa época estaban prohibidas las agremiaciones y el movimiento sindical campesino.

Período 1950-1970.

Veamos ahora la situación bien diferente a que se llegó en estas mismas materias en las dos últimas décadas del período en estudio y como fruto del proceso que hemos llamado "Evolución del Pueblo Rural de Chile".

Siguiendo el mismo orden con que fué definida la época anterior, diremos que el rasgo que caracteriza el período 1950-1970, es el de que la estructura del poder rural se había modificado fundamentalmente. Se había logrado obtener un mayor equilibrio, con racional representación e influencia de los diversos protagonistas de la vida campesina.

De los elementos principales que componen la estructura modificada escogemos también dos, como en el período anterior, o sea: quiénes disponen de la tierra agrícola en esta segunda época y quiénes y cómo ejercen el poder social.

La tenencia de la tierra agrícola experimentó significativos cambios. No obstante que, por ser recientes, los hechos principales son suficientemente conocidos, para claridad de la exposición vale la pena por lo menos destacar los más significativos.

(*).- Ejemplo típico representado en la época fue el del III Distrito de Santiago, con población enormemente incrementada (Puente Alto, San Miguel, etc.), que elegía el mismo número de parlamentarios que ciertas zonas agrícolas con población comparativamente reducida.

Puede decirse que el proceso comenzó en la segunda mitad del decenio de los 50, cuando se formó opinión mayoritaria en el país respecto a la necesidad de una Reforma Agraria. En el concepto global, estuvo planteada la necesidad principal de eliminar el latifundio como forma económica deficiente de explotación agropecuaria y como relación de trabajo o sistema de vida inadecuado para la población rural.

La modificación del cuadro tradicional tomó forma más concreta y oficial con la ley N°15.020, sobre la materia, que, aunque con normas bastante tímidas, logró aprobación del Parlamento en el año 1958, después de difícil tramitación. El paso más definitivo se dió, según se sabe, con la Ley N° 16.640, de 1968, que estableció normas sobre áreas máximas de tenencia de tierra, según la calidad y ubicación de los suelos, y autorizó la expropiación de las propiedades que excedieran tal límite. También el Parlamento consintió paralelamente en modificar la Constitución, con la mira de que pudieran hacerse efectivas tales expropiaciones, superando las trabas excesivas establecidas en la Carta de 1925, época en que era otra la realidad económica-social.

El proceso de cambios y modernización del agro chileno tomó dos caminos paralelos, pero coincidentes o compatibles en muchos aspectos: uno fue el llamado Sector Reformado o sea, el afectado por las normas de la Ley N° 16.640, y el otro, el "Sector No Reformado"; vale decir, el de las propiedades no excesivas en área y en buen grado de explotación. Ambos sectores experimentaron cambios sustanciales, por razones diferentes, según se verá más adelante.

El sector reformado pudo disponer de las tierras expropiadas como "excesivas" según la ley y/o "abandonadas" o "mal explotadas", para instalar los Asentamientos Campesinos, como etapa previa a la asignación de suelos agrícolas, en unidades económicas auto-suficientes, en propiedad individual, o a cooperativas y con las demás modalidades conocidas.

Como medición del cambio operado, baste recordar que en el período 1950/1970, en un proceso perfectamente legal y consentido por la mayoría del país (Gobierno-Parlamento-Opinión Pública) se modificó la tenencia de tierra agrícola que cubría aproximadamente 850.000 hás. (*) O sea, se alteró en ese margen

(*).- Para el cálculo hemos considerado los terrenos expropiados de riego y de secano arables; (sin tomar los de secano no arable). Como del total de la tierra expropiada en virtud de la ley de reforma agraria un 41,5% lo fue en el período 1965/70 que nos interesa, resultaría que en este último quinquenio la superficie agrícola que cambió de dueño fue de: 299.000 hás. de tierra regada y de 548.000 hás. de secano arable. (Datos Cora 1975 y Of. de Normalización Agraria 1979, citados en "Dos décadas de cambios... L.E. Cereceda y F. Dähse. op. cit. p. 43, 44.).

el dominio de un recurso económico natural escaso en el país, que había sido frecuentemente sub-utilizado. Ello, con el fin de redistribuirlo en propiedades medianas o pequeñas que tuvieran, por una parte, explotación económica más intensiva y, paralelamente, permitieran establecer un tipo nuevo de relaciones de trabajo y dependencia, más acorde con los requerimientos sociales.

Respecto a esta misma evolución no puede olvidarse que hasta 1970 el proceso de reforma agraria, -aunque ingrato, por cierto, para muchos grandes propietarios latifundarios que vieron alterado su "status"- se llevó adelante en forma ordenada. El sistema permitía reclamos ante los Tribunales, que frecuentemente fueron acogidos y contemplaba diversas garantías que impedían la arbitrariedad; todo ello, en el bien entendido de que el Gobierno o las autoridades en general, no pretendían exceder el marco de la legalidad. (*)

Refiriéndonos ahora al otro ámbito de la tierra agrícola -el del "Sector No Reformado"- cabe recordar que en el universo de los propietarios medianos y pequeños, excluidos de la reforma agraria, se produjeron igualmente cambios favorables de carácter económico y social. Desde luego, resultó ampliada en favor de este sector la posibilidad de acceder a una mayor tenencia de suelo agrícola, que antes constituía un elemento principal para lo que llamamos el predominio del gran propietario.

Al igual que la vida del propietario y la de los habitantes del latifundio, se vió alterada, por los hechos ya anotados, el modo de vida en la mediana y pequeña propiedad, también experimentó variaciones, que marcaron un cierto equilibrio de poderes. Primero, el Estado y después los trabajadores campesinos pasaron a jugar un cierto rol.

Comenzando por el tipo y ritmo de actividad productiva, se produjo en ese sector una explotación más intensiva de los suelos unida a una inversión creciente. Esta se refle-

(*).- Parece útil recordar que en el proceso de cambios en la tenencia de la tierra en Chile hay tres capítulos muy diferentes. Uno fue la reforma agraria, operada legalmente hasta 1970, que es a la que nos hemos referido. Otro diferente, es la distorsión de ese proceso entre 1971/73, con expropiaciones aceleradas y una vía "paralela", ilegal y arbitraria de "ocupaciones" y "tomas", con fines políticos. El tercer capítulo es la "contra-reforma", aplicada desde 1974 en adelante, que volvió a alterar sustancialmente el cuadro, en sentido inverso.

jó en el incremento de las plantaciones frutales; (*) en la ampliación de cultivos no tradicionales como la remolacha azucarera, el raps y la maravilla, en la forestación artificial y, especialmente, en el acrecentamiento de las agro-industrias con su complemento de la creación de una red frigorífica a lo largo del país. (**)

Esta modificación favorable o modernización del sistema productivo tradicional fue en gran parte el efecto de las medidas de la política de la época. Allí estuvo el crédito selectivo y subsidiado, que se otorgó a los productores para que introdujeran mejoras y mecanizaran faenas que antes se hacían de manera lenta e ineficiente, con el solo esfuerzo del trabajador manual campesino, abundante y barato. El mismo propósito llevó a mantener, con diversos énfasis según la época, una política arancelaria y cambiaria destinada a favorecer la importación de maquinaria y equipos. Al mismo tiempo, se regulaba, por las mismas vías, la competencia de bienes agropecuarios extranjeros que afectasen la producción nacional y el nivel de empleo.

Paralelamente, y siempre en el área agrícola no reformada, es necesario hacer mención del efecto indirecto y favorable que produjo, en el medio campesino, la dictación de las leyes sobre reforma agraria. En efecto, hubo un proceso lento de aceptación de la necesidad del cambio, en el doble aspecto de mejoramiento económico productivo y de modificación del nivel y sistema de vida campesino. Esta conciencia de la urgencia de tal cambio se produjo primero en círculos políticos, técnicos y académicos; más tarde, a nivel de opinión pública, para llegar, por último, a la población rural. Las primeras normas, muy genéricas, de la ley 7744, del año 1942, (***) autorizaron ya la expropiación, por "causa de utilidad pública", de las tierras "no cultivadas" y las "manifiestamente mal aprovechadas", como también a "las no regadas" artificialmente a pesar de existir tranques. Si bien la voluntad del Gobierno y la realidad política del momento no permitieron hacer uso de esa

(*) .- Buena parte de éstas, una vez que alcanzaron su desarrollo, fueron las que permitieron en años recientes el importante de la exportación frutal.

(**) .- Baste considerar que de las plantas agro-industriales que estaban en funciones al final del período en estudio, en las de propiedad pública (Corfo, etc.), hubo margen para privatizar 25 de ellas entre los años 1974 y 1977.

(***) .- Durante el Gobierno de don Juan Antonio Ríos y su Ministro de Hacienda Don Arturo Matte.

atribución reformadora del agro, su aprobación demostró que había conciencia del problema. Ello se confirmó años más tarde, en 1962, al dictarse la Ley N° 15.020. (*) Esta, aunque con muchas limitaciones, inició el proceso de reforma agraria, que, como vimos antes, tomó su cauce real o efectivo con la ley 16.640 de 1968.

Tanto desde el ángulo del propietario mediano y pequeño, como de la población campesina en general, poca duda cupo, en ese entonces, de que no se prolongaría para siempre el status agrario tradicional. Superando la hegemonía propietaria, se articulaba un nuevo tipo de vida rural. Este exigía, en lo económico, una explotación más intensiva del recurso natural escaso -la tierra- y, en lo social, una alteración del sistema de relaciones de trabajo, cuyo primer reflejo fue la legitimación de la organización sindical campesina, postergada arbitrariamente por largos años en una realidad política ya modificada. Ese proceso de cambio, que obviamente hemos sintetizado al extremo, fué otro de los grandes motivos o factores para la modernización de la agricultura y de la vida campesina, que varió el equilibrio de fuerzas y modificó la hegemonía tradicional del sector gran propietario.

El empleo, con mayor beneficio colectivo, de los recursos naturales agropecuarios tuvo otro capítulo en la modificación del régimen legal de las aguas de regadío que, por diversos motivos, favorecía preferentemente al grupo gran propietario. Sin entrar a detalles, sino acotando el hecho de que fue modificado el estatuto tradicional, bastará recordar que se estableció la propiedad pública de las aguas de regadío. Quedó así condicionado su uso al otorgamiento de una concesión o merced por la Dirección General de Riego. Esta debía exigir la ejecución de las obras que aseguraran la buena distribución entre los regantes, ahora más numerosos por la subdivisión de los suelos, y condicionar el uso del agua a un racional empleo de ese recurso económico escaso y decisivo para los cultivos en la zona central del país.

Cabe recordar sin embargo a este respecto que, si bien pudo mejorarse el sistema legal aplicable a las aguas de regadío, la estructura política vigente en la época impidió la reforma tendiente a que los beneficiados con las grandes obras de captación y embalse -pagadas todas por el Estado- reembolsaran al menos una parte significativa del costo y de los beneficios obtenidos con ellas. La iniciativa de que se pagaran -efectiva y no nominalmente-, las deudas de riego y el establecimiento de un límite a la plus valía de los suelos

(*).- Durante el Gobierno de Don Jorge Alessandri.

-antes de secano, que decuplicaron a veces su valor por el solo hecho de iniciarse un proyecto de tranque o de canal aductor destinado a irrigación artificial-, no logró prosperar en el Parlamento. Se prolongó así una situación injusta; ésta limitó la reinversión de los recursos públicos en nuevas obras y significó, en la mayoría de los casos, un enriquecimiento sin causa para los dueños de grandes propiedades de secano favorecidas por la inversión del Estado.

En síntesis, como apreciación global sobre la modificación que se había operado en la estructura del poder rural, podría decirse que, al final del período en estudio, se había obtenido un nuevo equilibrio. El control casi hegemónico del sector gran propietario, existente en las décadas del 20 y 30, habían evolucionado hacia un esquema más satisfactorio para el pueblo campesino, tanto desde el ángulo económico como social. Ello, sin perjuicio de que fueran enormes aún las deficiencias del sistema, generadas en parte por las otras razones que analizaremos a continuación.

2.- ¿Cuál era el sistema institucional y legal vigente?

Para hacer más objetivo el contraste entre la situación del pueblo rural chileno, al principio y al final del período en estudio, parece indispensable ver cuál era el sistema institucional y legal que rigió en las respectivas épocas. Por cierto que, en ese intento ambicioso, me limitaré a señalar sólo los elementos más significativos, sin perjuicio de que existan otros que también merecieran entrar al debate.

A.- Sistema Institucional.

Los elementos del sistema institucional que permitieron el establecimiento de la estructura del poder rural que existió en las dos primeras décadas investigadas (1920/40), fueron, a mi entender, los que menciono a continuación.

El origen o gestación del Poder Público. Las particularidades del sistema político vigente en la primera época del período son suficientemente conocidas. Sabemos que el mecanismo eleccionario, en el ámbito rural, funcionaba bajo el control y manipulación del sector gran propietario. Ello influía en la composición del Parlamento y del Gobierno mismo, por vía de la elección del Presidente de la República. Sobre ello no son necesarios detalles, porque, al tiempo de discutir se las modificaciones del sistema electoral y especialmente las aprobadas en la década del 50, hubo consenso en el sentido de que la representación parlamentaria de las provincias agrícolas estaba lejos de ser auténtica en cuanto a representar los in

tereses de la población campesina.

En la composición del Parlamento entre 1920 y 1940, tuvo preeminencia el sector gran propietario. Por la misma razón dicho grupo gravitó en las decisiones del Ejecutivo, sea para adoptar medidas que favorecieran sus intereses, sea para frenar o postergar otras que alteraran la situación favorable de que gozaban. Con ello se creaba, en cierto modo, un mecanismo de auto generación o de prolongación del "stablishment".

La afirmación precedente no parece aventurada si recordamos por lo menos cuatro factores que constituían la vía o método para estructurar y consolidar el poder político del grupo gran propietario.

a) El primero de ellos fue la restricción de la masa electoral. Baste considerar que en las elecciones de 1931 y 1932 sólo habían participado 284.949 ciudadanos en la primera, y 342.990 en la segunda, para designar a los Presidentes J. E. Montero y Arturo Alessandri. En la elección de 1938 el total de votos fue de 443.992, de los cuales Dn. Pedro Aguirre Cerda obtuvo el 50,1%. En Octubre de ese año la población inscrita sólo alcanzaba a 612.749 ciudadanos en un país que tenía una población de aproximadamente 6 millones.

La exclusión de los analfabetos y del voto femenino, las restricciones para inscribirse y los demás artilugios de la ley permitieron que sólo un reducido porcentaje de ciudadanos participara en esos años en el proceso político. Pero, en el ámbito rural, ello fue aún más evidente y, sobre todo, la organización de la vida campesina permitió el control y presión sobre los votantes.

b) El segundo fue la vía del cohecho, como práctica establecida y aplicada con evidente eficacia en el sector campesino.

c) El tercero fue la proporcionalidad falseada en favor de los parlamentarios representantes del sector agrícola. Ella se originaba, según vimos, en la negativa, a nivel de Gobierno y Parlamento, de ajustar el número de la representación política por regiones a la realidad de las migraciones de población. O sea, de manera que no resultara disminuída proporcionalmente la de los sectores urbanos de alta densidad, y favorecida la de departamentos agrícolas con pocos habitantes.

d) Por último, podrían agregarse como factor o elemento que consolidaba el sistema, las normas rígidas y exigentes para la reforma de la Constitución. Ellas estaban positivamente hechas para que el mecanismo institucional no fuera cambiado.

Contrastando ahora el cuadro descrito en los párrafos precedentes con lo que el país logró al final del período estudiado, las características del sistema institucional en las décadas 1950/1970, parecen ser las siguientes.

Se consiguió un equilibrio relativo del poder social. Se modificó la estructura política y se obtuvo una generación más auténtica del poder.

Estos fenómenos o rasgos generales del país se proyectan al ámbito rural por la vía de la mayor incorporación de la población campesina. El cambio se produce gradualmente:

Primero, en razón de la participación de ella en el proceso político, con motivo de las reformas del sistema eleccionario;

En segundo lugar, por la organización sindical de los trabajadores agrícolas, favorecida al final del período, (*) y

En tercero, por los cambios operados en el sistema de vida rural y en la tenencia de la tierra, originados tanto por la reforma agraria como por otras políticas paralelas de ese período. Tal fue, principalmente, la educación popular, donde hubo una ampliación masiva de las matrículas a nivel básico; y a ella se agregaron otras, como la del mejoramiento de la atención de la salud en el ámbito campesino y las facilidades para organizar estructuras intermedias entre el individuo y el Estado, como fueron los Centros de Madres y Juntas de Vecinos.

Por tratarse de hechos recientes y, a mi juicio, evidentes, me parece innecesario detenerme a un análisis más pormenorizado de los cambios ocurridos y de las causas y factores que los produjeron. Baste considerar que las solas reformas, en el orden político eleccionario, modificaron sustancialmente el cuadro tradicional. La incorporación del voto femenino, de los analfabetos y de los mayores de 18 años; la creación de la Cédula Unica, (que puso término, en alto grado, al cohecho, que generaba lo que antes se llamó el "contrato de voto" en la Secretaría respectiva) y las facilidades de inscripción son hechos evidentes del cambio operado y ello fue más notorio en el área rural que en la urbana.

Como datos principales baste señalar:

(*).- Ley 16.625, de 1967.

a) El número de ciudadanos inscritos llegó en 1970 a 3.539.757, de los cuales votaron ese año el 83,5%; o sea, 2.954.799. (Vale decir un contraste fundamental con la masa electoral de 443.992 que eligió en 1938 a Dn. Pedro Aguirre).

b) En la agremiación campesina el número de sindicatos, al terminar el período en estudio, era de 510, con 114.112 afiliados. En cambio, cabe recordar que en 1964 sólo existían 24 sindicatos, con 1.658 adherentes, en todo el área agrícola; ellos representaban menos del 1% de los trabajadores sindicalizados del país. En 1970 este porcentaje se ha**ba** elevado al 20,7% de la población agremiada.

A su vez, el movimiento sindical campesino se organizó en Federaciones Provinciales y en Confederaciones Nacionales Campesinas, pudiendo existir más de una de este carácter; (de hecho, dos de ellas agrupaban el 69% del total de miembros afiliados). La acción de éstas se reforzó con el Fondo de Educación y Extensión Sindical (FEES), de la Dirección del Trabajo.

c) Por su parte, la agremiación de los propietarios y empleadores agrícolas, que era muy reducida hasta 1960, creció paralelamente con la sindicalización campesina. Como los grandes propietarios fueron ya incapaces de oponerse a la legislación de reforma agraria, la S.N.A. promovió, inicialmente, la unificación o fusión de las entidades gremiales existentes en ese sector.

En 1967, y de acuerdo con la ley 16.625, se creó la Confederación de Sindicatos de Empleadores Agrícolas. Esta entidad fue la contrapartida de los sindicatos campesinos, a nivel comunal, provincial o regional. En los nuevos 202 sindicatos patronales se agruparon cerca de 13.000 empleadores agrícolas, con 21 Federaciones Provinciales.

El nuevo cuadro organizativo del agro originó, como es fácil suponer, un nuevo tipo de negociaciones, sobre base de remuneraciones y condiciones de trabajo por comuna, grupo de comunas o provincia, bien diverso, por cierto, del trato individual de la época precedente.

d) Como complemento o en concordancia con los cambios operados en la vida campesina, la matrícula en las escuelas básicas del área rural se elevó extraordinariamente, por ampliación de locales escolares, de personal docente y de facilidades complementarias, como la resultante de la ley que creó la Junta de Auxilio Escolar y Becas.

Esa acción en la educación rural se reflejó en la

reducción del analfabetismo en la población campesina chilena. Un estudio de CEPAL (*) indica que, en los niños de 10 a 14 años, el analfabetismo bajó de 18,8%, que era en 1960, a 13% en 1970. Considerados todos los campesinos mayores de 10 años, el índice también bajó, de 29% en 1960 a 24,2% en 1970.

e) Como un efecto combinado de las políticas antes mencionadas y de otras medidas redistributivas aplicadas por el Estado, en el decenio 60/70 se produjo un vuelco muy significativo y favorable para la población campesina en su nivel de ingresos. Según lo señala un investigador acucioso (**) el índice de salarios reales agrícolas aumentó fuertemente. Si tomamos como base 1969=100, en 1964 sólo era de 53,5%, y se elevó a 104,2% en 1970. Tal investigación demuestra la notable redistribución de ingreso operada en favor de los campesinos asalariados.

B.- Sistema legal.

Dijimos antes que para la caracterización de lo ocurrido en el mundo rural, y para señalar los rasgos vigentes al comienzo y al fin del período en estudio, era indispensable examinar no sólo el "sistema institucional" sino también ciertos elementos del "sistema legal".

La conveniencia de tener en cuenta este segundo aspecto no obedece -creo- a deformación profesional del analista. Lo que ocurre en la realidad es que, por la vía de dictar u obtener leyes de determinada tendencia e intención, se puede lograr -y de hecho se logran- efectos más directos para crear y mantener un "stablishment" que los que aparece permitiendo el sistema institucional. (***) Se mantienen para ese efecto en este último disposiciones genéricas que dicen mucho, pero que, en la práctica, pueden significar poco. En cambio, se dictan, entre tanto, normas específicas que aparecen de presunta justicia bajo el alero de la legalidad y con ellas, se puede articular un ordenamiento político-económico y social bien diferente del que aparece en los grandes enunciados teóricos o programáticos.

(*) .- CEPAL . "Las Transformaciones Rurales en América Latina: ¿Desarrollo Social o Marginación? 1979.

(**).- RUIZ TAGLE, J. "El Sindicalismo Agrario en Chile".

(***).- Bajo esta denominación se comprende jurídicamente a aquellos elementos o creaciones básicos, de mayor permanencia, establecidos en la Constitución de un país.

Bastantes rasgos de la situación recién descrita se hallan en la historia chilena. Un conjunto de leyes, concordantes en sus objetivos finales, permitió consolidar en el área rural la estructura de poder antes caracterizada como hegemonía o predominio del sector gran propietario.

Señalaré algunos capítulos principales de ese sistema legal que contribuyó a mantener por varias décadas el "statu quo" agrario y que, sólo al final del período, vino a poderse modificar para favorecer un mayor equilibrio en el poder social.

Período 1920-1940.

a) Organos del Estado. En el período 1920/40 puede decirse que las leyes destinadas a crear entidades del Estado, que actuaran o supervigilaran las actividades de la vida rural -con preocupación preferente por el grupo mayoritario de la población campesina-, fueron mínimas. Salvo aquellas que constituyeron posteriormente el Código del Trabajo (y sabemos que en gran parte no se aplicaron al sector agrario) y la de la Caja de Colonización Agrícola, en su enunciado de buscar la creación de nuevos propietarios, puede decirse que hubo escasez o carencia legislativa.

Sin embargo, fue variada y eficaz la legislación que mantuvo y mejoró normas y órganos del Estado favorables al sector dominante de los grandes propietarios y latifundistas. Como un ejemplo bien conocido, la Caja de Crédito Hipotecario conservó sus modalidades de préstamos, sin exigencia de objetivo reproductivo, ni control de la inversión. Las operaciones sirvieron en innumerables casos para adquirir más tierras de las que poseía el solicitante, antes que para mejorar la explotación de las existentes. Facilidades especiales, "créditos de consolidación", fueron concedidos a los deudores que habían acumulado muchos dividendos vencidos, en los años de crisis de 1930 adelante, para evitar que la institución sacara a remate los predios.

b) Crédito Agrícola. La legislación que rigió en el período inicial contempló normas especialmente favorables para el sector dominante. La mantención del "nominalismo" en el pago de obligaciones en dinero, frente a una inflación crónica -y a veces aguda, en el país- permitió pagar la misma cantidad de dinero expresada al contratar el préstamo: (Artículo 2199

del Código Civil) (*). Vale decir, en la práctica, en los créditos de largo plazo -30 años- como eran los de la Caja Hipotecaria, ello significó restituir una cuota cada año menor en valor real, mientras el predio aumentaba su valor comercial, sea por vía de la inflación, por obras públicas regionales u otras causas. No puede olvidarse, además, que de estos créditos de la Caja Hipotecaria sólo podían beneficiarse los propietarios de predios y no así arrendatarios ni otros productores agrícolas que no fueran dueños del suelo.

c) Tributación Agrícola. La legislación sobre impuestos fue, en general, de extrema suavidad, por decir lo menos, para los grandes propietarios agrícolas, quienes, como sabemos, disponían de la mayor cuota de suelo y, en particular, de aquella regada artificialmente que es la de mayor valor.

La década de 1920/30 les era tan favorable como que sólo pagaban la contribución sobre bienes raíces, con una tasa baja, determinada sobre el avalúo de los predios hecho por el Fisco, que estaba lejos de representar el valor real o comercial de los inmuebles. Además, como estos avalúos sólo eran ajustados o modificados cada 4 años -y más en algunos casos-, frente a una inflación crónica o "estructural" del país, la base para la determinación de la contribución resultaba falseada, en beneficio de los propietarios.

No puede olvidarse que sólo en el inicio de la década del 30 vino a aplicarse, por primera vez, la ley sobre Impuesto a la Renta. Los beneficios de la explotación agrícola quedaron gravados con una tasa baja, calculada, como se sabe, sobre una "renta presunta", determinada, a su vez, en relación al avalúo fiscal de los predios. Los defectos del sistema fueron ya señalados, pero las normas legales que lo establecían fueron defendidas arduamente, en el Parlamento, por los representantes de los grandes propietarios.

La liviana carga tributaria hacía posible, como se ha señalado por muchos, que pudieran conservarse suelos sin explotación intensiva o en sub-utilización y beneficiarse con la plusvalía, no gravada, o mantenerlos como fuente de crédito y elemento de poder social.

(*).- Parece justo recordar que no fue D. Andrés Bello el responsable de la disposición del artículo 2199. En su proyecto de Código Civil contempló el pago de los mutuos en su valor real. Fue la "Comisión Revisora" la que sustituyó tal norma del Proyecto Bello y estableció el "Nominalismo", dando origen a las injusticias denunciadas por unos y a la defensa del artículo por otros.

d) Trabajadores Agrícolas. La legislación, según es de sobra conocido, no protegió de manera real, sino en las últimas décadas, a los trabajadores campesinos. Si bien originalmente, en la década de 1920/30, se promulgaron las leyes sobre contratación, accidentes, sindicalización, tribunales, inspección y previsión social, la verdad es que sólo de manera gradual, y con diverso énfasis según los Gobiernos, tal legislación vino a tener aplicación en el área agrícola. Favoreció esta anomalía, en primer lugar, la propia estructura social imperante en el campo, que impedía o hacía difícil que tales leyes se cumplieran. Pero, además, no puede olvidarse que, a nivel de Gobierno, en dos ocasiones, fue materia expresa de transacción política la postergación de la ley sobre Sindicalización, o su no aplicación en el sector campesino (*). El hecho, anómalo en sí mismo, confirmó la estructura y fuerza, en esa época, de los grandes propietarios de la tierra.

e) Educación Rural. La legislación y normas administrativas aplicadas en la materia fueron también importantes para que se prolongaran las deficiencias de la educación campesina en las primeras décadas del período. Tales deficiencias, desde otro ángulo, contribuyeron a mantener el bajo nivel y el deficiente sistema de vida en el área agrícola.

Parece de más señalar -pero resulta útil- que no era suficiente que se hubiese dictado la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, si, en la realidad, en miles de localidades rurales no habían condiciones físicas, (aulas, material y personal docente) para aprovechar esa aparente oferta de educación por parte del Estado. E igual cosa ocurría si la extrema pobreza de los padres obligaba a desertar de la escuela a aquellos niños matriculados'.

Además, para juzgar la viabilidad real de una política educacional campesina, habría debido conjugársela con el hecho de que una estructura económico-social arcaica, con abundante mano de obra no calificada, intensidad baja de explotación del suelo, sin mecanización ni adelantos, no permitía que creciera la "demanda" de educación y capacitación. Esta solo crece y se justifica en un cuadro de vida más adelantado y dinámico

(*) .- Son suficientemente conocidos los dos episodios más evidentes. El primero, al iniciarse el Gobierno Aguirre Cerda, para lograr la aprobación de ley de la Corfo y otras iniciativas. El segundo, en el Gobierno González Videla, quien patrocinó la ley N°8811, llamada de Sindicalización, pero cuyo efecto previsto era que no existieran sindicatos en la agricultura.

que el que existía en Chile antes de 1950. (*)

Los cinco capítulos de la legislación aplicada al agro que he señalado, parecen completar la caracterización de los elementos principales que, junto al sistema institucional, contribuyeron a crear y mantener la estructura del poder rural chileno en las primeras décadas del período en estudio.

Continuando con la misma pauta seguida para definir el rasgo singularizador de las dos épocas analizadas, veamos ahora cómo varió y resultó mejorado el sistema legal al final del período 1950/70.

Como se trata de hechos más recientes y conocidos bastará la enunciación de los principales, sin que sea necesaria mucha explicación para acreditar el profundo cambio operado.

Período 1950-1970.

a) Organos del Estado. Estoy lejos, por cierto, de pensar que la mera creación de instituciones públicas para afrontar un problema o campo de la actividad nacional asegure un resultado favorable. (**)

Es fácil acreditar, sin embargo, que en múltiples aspectos el agro chileno, la vida rural y la actividad económico-social campesina recibieron el efecto favorable de la acción realizada por diversos órganos del Estado. Estos, en general, fueron creados y operados con criterio de beneficio colectivo y no, como en el pasado, con preferencia para un sector de la estructura agraria.

Estos órganos actuaron en variedad de campos: desde aquellos propiamente económico-productivos hasta los de educación y capacitación, organización de la comunidad, etc.

(*) .- Como señalara hace años Germán Arciniegas, en un ciclo de la Universidad de Chile, las condiciones de vida de la población rural latinoamericana y el tipo arcaico que se mantiene en muchas de las explotaciones agrícolas, determina que esos hombres "no tengan qué leer, ni para qué escribir".

(**).- Del mismo modo que resulta insensato creer que la supresión o "jibarización" de servicios o entidades públicas que han cumplido funciones primordiales, permita asegurar que las necesidades que ellas atendían van a ser satisfechas por la "empresa privada", que tiene rol y fines diferentes.

En el primer aspecto cabría mencionar la vasta gama de operaciones agrícolas favorecidas, originalmente por la Caja de Crédito Agrario, y más tarde por el Banco del Estado. También por la Corporación de Fomento de la Producción en inversiones de infraestructura; por el Indap, en cuanto a asistencia técnica y extensión; por Endesa, en las cooperativas de electrificación rural y así muchos otros ejemplos; entre otros, la red de frigoríficos promovida por Corfo.

En aquellos de tipo social es fácil recordar la multiplicación de escuelas rurales, la capacitación en Inadap y en el Seam de Corfo, la creación de postas del Servicio Nacional de Salud en la área campesina y la extensión de los servicios del trabajo, para vigilar el cumplimiento de la legislación del ramo, pago de asignaciones familiares y de previsión, etc.

Capítulo primordial en el cambio operado en el agro chileno tiene, por cierto, la acción de la Corporación de Reforma Agraria, que ya ha sido mencionada. (*)

b) Crédito Agrícola. Tuvimos anteriormente la oportunidad de destacar la democratización del crédito. Ello, en cuanto a hacerlo accesible a todos los productores agrícolas; a la creación de los préstamos "en especie" del Banco del Estado, para útiles agrícolas e insumos; a los servicios crediticios de Corfo, para afrontar la mecanización de faenas, la nivelación de terrenos, destonque y otros.

Cabe destacar también el fin "reproductivo" exigido para el otorgamiento de los créditos y la adecuación de los plazos de pago e intereses a los diferentes objetivos de los préstamos.

c) Tributación Agrícola. También se acreditan al final del período estudiado algunas positivas mejoras en el sistema fiscal, para hacerlo más justo económica y socialmente. Entre estos rasgos puede señalarse, en primer lugar, la incorporación del principio de "productividad potencial de los suelos"

(*).- En este campo específico, relacionado con las entidades públicas u órganos del Estado encargados de modificar la tenencia de la tierra agrícola, la verdad es que el país tiene una larga trayectoria. Abarcando desde 1920 hasta los días actuales, cabría mencionar la evolución, casi pintoresca, experimentada en las siglas de las variadas instituciones creadas y posteriormente sustituidas. Con fines didácticos, recuerdo haber preparado un cuadro que sintetiza dicha evolución histórica: De la "Nada" a la "Caja", de la "Caja" a la "Cora", de la "Cora" a la "Sara", de la "Sara" a la "Cera", de la "Cera" a la "Seca", de la "Seca" a la "Nada".

en la fijación de los avalúos fiscales de bienes agrícolas.

También cabe mencionar la aprobación del impuesto a las ganancias de capital, como participación fiscal en la plusvalía de suelos, originada ésta muchas veces por inversiones públicas en regadío, caminos o electrificación. Dentro de la misma inspiración, podría señalarse la incorporación al sistema tributario chileno del "impuesto al patrimonio", cuya justificación es suficientemente conocida.

Como apreciación general sobre el tema impuestos en el campo agrario, no cabe duda que el sistema tributario vigente en la década 1960/70 se había hecho bastante más adecuado, no sólo desde el ángulo fiscal del rendimiento, sino, especialmente, en cuanto a sus efectos económicos globales.

Ello podía reflejarse en la intensidad de la explotación agrícola, en el sentido que un régimen de tributación calculado sobre la base de la capacidad potencial de los suelos -y no sobre lo producido que puede ser menor-, hace difícil la sub-utilización de la tierra como recurso natural escaso. Por otra parte, si se hicieron extensivos al sector de los grandes propietarios las normas sobre ganancias de capital y de impuesto al patrimonio aplicadas a las demás categorías de contribuyentes, apartándose, así, de las rentas presuntas agrícolas antes analizadas, parece evidente que hubo un paso adelante en la igualdad de trato.

d) Trabajadores rurales. Las modificaciones operadas en cuanto a mejoramiento de los trabajadores, como sector mayoritario de la población rural, son por demás evidentes. Ya han sido mencionadas al analizar diversos aspectos (acceso a la tierra, salarios y previsión social, agremiación, salud, etc.).

Como síntesis, cabría destacar que, como efecto acumulativo de las varias políticas enunciadas en el último decenio del período, el sector trabajo contaba, en primer lugar, con mayor ingreso y mejor poder de compra. Paralelamente, había obtenido un mejor "status", en el sentido de que mejoró, o más bien adquirió, por vez primera, poder de negociación frente a los propietarios o empleadores. Por último, pudo acreditar, por aquel sector que alcanzó a ser favorecido, que le era posible tener acceso a la propiedad de la tierra, de acuerdo con aquellas normas de la reforma agraria que fueron aplicadas. Y ello, no obstante que la tarea, en 1970, estaba evidentemente a mitad de camino.

e) Educación Rural. Lo dicho en el párrafo anterior juega sin duda en el aspecto de la educación campesina. El es

fuerzo educacional realizado, con diferentes énfasis, según el Gobierno y las condiciones del país, permitió ampliar extraordinariamente, en las últimas décadas, la acción en el área campesina. Los resultados favorables fueron obtenidos, a mi entender, porque, paralelamente, hubo mejoramiento económico de la población; lo que creó mayor conciencia en las familias sobre la significación que tiene la educación y la capacitación técnica y, por último, la acción pública, incluso por razones políticas, se extendió preferentemente hacia los sectores postergados.

Del examen precedente me parece que resulta acreditado el cambio profundo y favorable que experimentó el "pueblo rural" chileno al final del período en estudio. El país, de manera democrática, por consenso de la mayoría y con respeto de la o las minorías, fue perfeccionando instituciones y dando se normas como fruto de ese esfuerzo colectivo. Fue posible -como dije al comienzo- que Chile obtuviera, primero: desarrollo, en su doble aspecto de crecimiento económico y de cambio social y, segundo, lograra integración creciente en su población al proceso colectivo.

El análisis precedente, -que, por la razón señalada al comienzo, cubre la evolución del "Pueblo Campesino" de Chile entre 1920 y 1970- merece por cierto continuarse con lo ocurrido en la década 1970-1980.

Aún más, parece indispensable hacerlo para acreditar los nuevos profundos cambios que se generaron en la vida rural del país. Los dos capítulos, -de signo contrario- que son el período 1971-1973 y lo acontecido entre 1973 y 1980, no solo reflejan orientaciones contrastantes entre uno y otro sino también pretensiones de variar elementos principales del proceso histórico de los 50 años anteriormente examinados.