

Distr.

RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.332

30 de noviembre de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

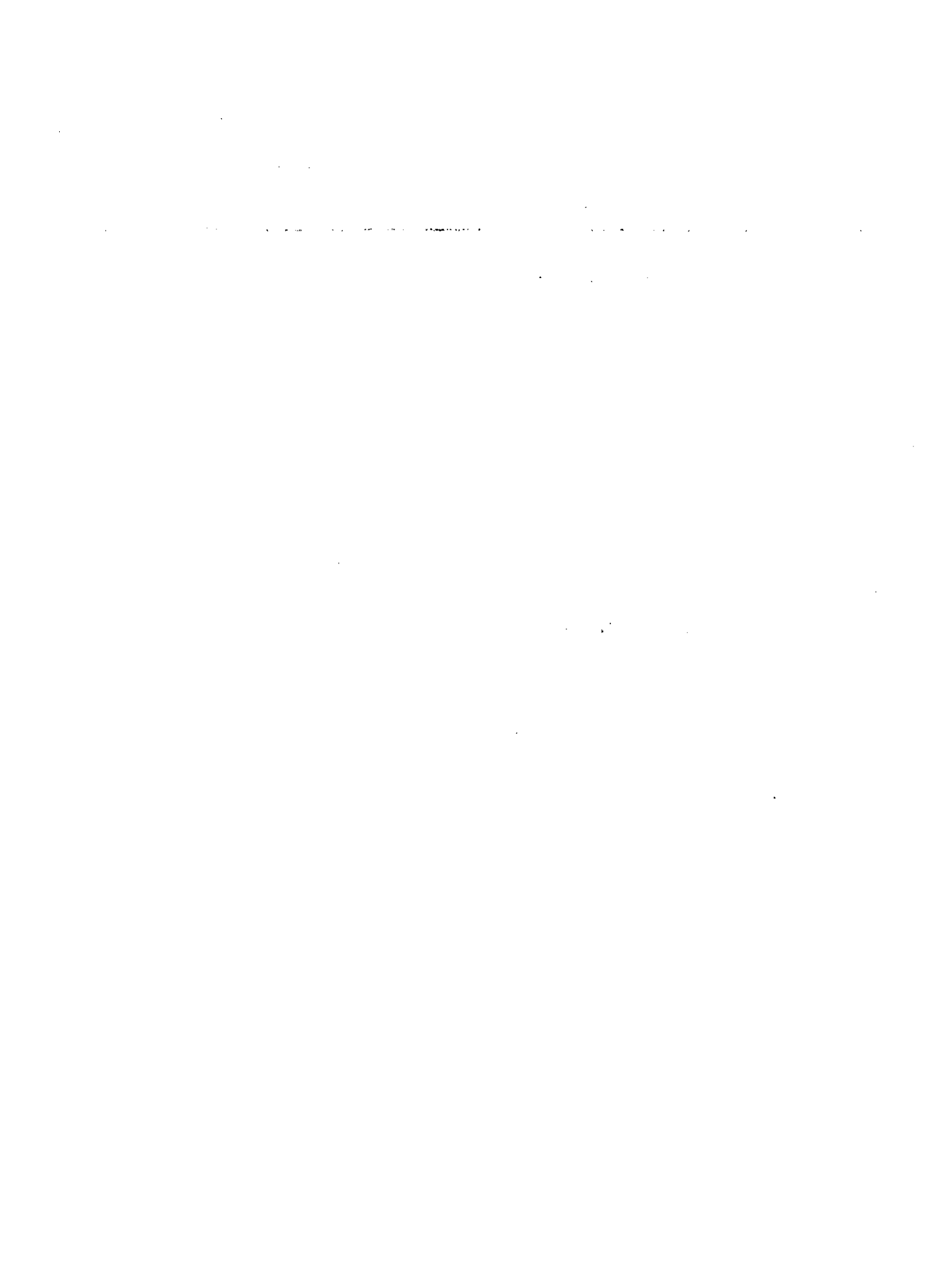
Comisión Económica para América Latina



PARTICIPACION DE SECTORES POBRES RURALES EN PROCESOS DE REFORMA  
AGRARIA. LOS CASOS DE CHILE Y PERU \*/

\*/ Este trabajo fue preparado por el señor Mario Fernández Baeza, consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) bajo la supervisión del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

82-11-2456



"Los sistemas de movilización destacan históricamente como máquinas políticas de cambio drástico. Se enfrentan al problema del desarrollo con los recursos totales de una comunidad, si el desarrollo es una meta explícita. Su propósito es el de reunir el reino de los condenados con la república de los salvados"

David E. Apter

"...como siempre ocurre con la pobreza rural, estaba menos presente en la opinión pública que el paro y la desesperanza económica en las ciudades"

John Kenneth Galbraith

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring the integrity and reliability of financial data. This section also outlines the various methods and tools used to collect and analyze data, highlighting the need for consistency and precision in data entry and reporting.

2. The second part of the document focuses on the role of technology in modern accounting and finance. It explores how software solutions have revolutionized the way businesses manage their financial operations, from automating routine tasks to providing real-time insights into financial performance. This section also addresses the challenges associated with data security and privacy in a digital environment, offering strategies to mitigate these risks.

3. The third part of the document discusses the impact of regulatory changes on financial reporting. It examines how new standards and requirements have influenced the way companies disclose financial information to investors and other stakeholders. This section also highlights the importance of staying up-to-date on regulatory developments to ensure compliance and avoid potential penalties.

4. The final part of the document provides a summary of the key findings and conclusions. It reiterates the importance of robust internal controls and transparent reporting practices in building trust and confidence in financial statements. The document also offers recommendations for future research and areas for improvement in the field of financial accounting and reporting.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción .....	1
I. POBREZA RURAL, REFORMA AGRARIA Y PARTICIPACION. LAS RELACIONES CONCEPTUALES EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO .....	3
II. LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA EN CHILE Y EN PERU. DIMENSIONES, RESULTADOS Y EL STATUS DE LA PARTICIPACION .....	9
III. LA PARTICIPACION SOCIOPOLITICA .....	21
IV. CONCLUSIONES SOBRE LA PARTICIPACION CAMPESINA EN PROCESOS DE REFORMA AGRARIA .....	30
1. Grado de dependencia y de autonomía de la reforma agraria respecto de la reforma global de la sociedad .....	30
2. El interés sectorial común como requisito de una participación exitosa en procesos de reforma agraria .....	32
3. La opción gradual -amplia frente a la radical- restringida en las dimensiones de grado y de dimensión de la reforma agraria .....	33
Notas .....	34
Bibliografía .....	38

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

2. The second part of the document outlines the various methods used to collect and analyze data. It includes a detailed description of the sampling process, which was designed to be representative of the entire population. The analysis then focuses on identifying trends and patterns within the data set.

3. The third part of the document presents the results of the study. It shows that there is a significant correlation between the variables being studied. This finding is supported by statistical tests and is consistent with previous research in the field.

4. The final part of the document discusses the implications of the findings. It suggests that the results could be used to inform policy decisions and to guide future research. The authors also acknowledge the limitations of the study and provide suggestions for how these could be addressed in future work.

### Introducción

El presente trabajo es un análisis de participación en los procesos de reforma agraria en Chile y en Perú.

El estudio de la participación ocupa un lugar poco destacado en la preocupación académica sobre problemas del desarrollo. Esa falta de interés, que contrasta con la frecuencia con que se expresa la aspiración participativa, se origina por cierto en dificultades ligadas tanto al ámbito conceptual como al metodológico respecto al tema. Por una parte la participación abarca una variedad de ámbitos y de niveles. Por la otra, existe una brecha entre un tratamiento más o menos intenso a nivel teórico y otro bastante limitado en el empírico. Ligado con ello el estudio de la participación, con excepción de la participación electoral, se ve enfrentado a una gran carencia de datos disponibles.

Estas dificultades son aún más agudas tratándose de lo rural. Si respecto a lo urbano la temática consiste en analizar la participación de sectores sociales dentro de la sociedad y, por lo tanto, los problemas se presentan como "grados" dentro del sistema social; en lo referido al campo, la participación consiste en indagar sobre la integración de sectores marginados del sistema social. El tomar parte en las decisiones o en los beneficios -que constituyen el contenido habitual del tema- por los sectores pobres rurales constituye una fase posterior al llegar a ser parte de la sociedad.

Por motivos normativos y también de eficiencia, a partir de la mitad de la década del 70 varias organizaciones internacionales y estudios de origen académico sostuvieron que la participación constituye parte integrante, tanto de las bases como de los objetivos, de toda estrategia de desarrollo para el Tercer Mundo, destacando especialmente su rol en la erradicación o alivio de la pobreza.

Tomando en cuenta las dificultades ya mencionadas, el desafío de la participación planteado en tales términos se hace mucho más enorme y su verificación está sujeta en gran parte al conocimiento teórico y empírico de experiencias concretas. En esta perspectiva el estudio de los procesos de reforma agraria llevados a cabo en Chile (1967-1973) y Perú (1969-1979) \*/ puede servir de antecedente para ilustrar

---

\*/ La fecha de término del proceso peruano -1979- no es totalmente arbitraria. Por una parte el proceso -ya menos dinámico a partir de 1975- se completó en lo referente a la reestructuración de la tenencia de la tierra según los objetivos de la reforma y, por otra, la mayoría de los datos disponibles llegan hasta 1979.

las consecuencias empíricas que traen procesos de participación de sectores rurales pobres en países en desarrollo. Este estudio puede tener una función de balance a priori de posibles aplicaciones de las recomendaciones de la FAO sobre reforma agraria, participación y pobreza rural, por lo menos en lo que dice relación con las organizaciones participativas del campesinado.

La participación en sectores rurales tiene varias dimensiones, algunas de las cuales han sido más estudiadas que otras. Este trabajo no se centrará tanto en la participación a través de la representación campesina en los organismos del sector público o de la participación en las unidades reformadas, sino en el ámbito de la participación sociopolítica, vale decir, aquella que tiene a través de las organizaciones formales del campesinado y de su posible ingerencia en las decisiones sobre política agraria en general.

El trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera se exponen las relaciones conceptuales y los problemas prácticos que presentan los componentes de nuestro objeto de estudio: pobreza rural, reforma agraria y participación.

En segundo lugar se describen los procesos de reforma agraria en ambos países, las modalidades de participación que en ellos tuvieron lugar y el "status" otorgado a la participación de los sectores pobres en el proceso.

En tercer término se analiza el grado de autonomía o de ligazón que las organizaciones participativas rurales han tenido con las organizaciones de participación política y la función que aquellas organizaciones han cumplido en los dos procesos.

Por último, a partir del balance de los dos casos estudiados, se seleccionaron tres grandes interrogantes como contribución a las reflexiones futuras en torno a la participación en sectores rurales, fundamentalmente en el ámbito sociopolítico.



## I. POBREZA RURAL, REFORMA AGRARIA Y PARTICIPACION. LAS RELACIONES CONCEPTUALES EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

1. Como objetivo explícito y autónomo del desarrollo, la erradicación o disminución de la pobreza es de relativa reciente data. En las concepciones teóricas y en los acuerdos de las organizaciones internacionales de las dos primeras décadas del desarrollo, el problema de la pobreza estaba tratado implícitamente como parte del objetivo principal de aumentar el crecimiento económico. Sólo en el momento en que los datos reales evidenciaron el déficit de la estrategia centrada en el crecimiento, la atención de los estudiosos y expertos fue deteniéndose en el fenómeno de la persistencia de la pobreza. La enseñanza para muchos países consistió en comprobar que una tasa de crecimiento satisfactoria, y hasta buena, podía estar acompañada con la permanencia, y hasta aumento, de los grados de pobreza. El caso más elocuente de este fenómeno es el de América Latina, donde, produciéndose tasas de crecimiento promedio de 5.2% y 5.6% en los decenios del 50 y del 60, se mantuvo prácticamente inalterado el número absoluto de pobres.1/

2. En el sector rural la pobreza evidencia sus rasgos más agudos, no sólo porque concentra al mayor número de hogares pobres (62% de los hogares rurales latinoamericanos), sino porque allí se interrelacionan con mayor fuerza los elementos más marcantes del subdesarrollo, como el hambre, los déficit en la producción de alimentos para el consumo mínimo de la población y en indicadores del ámbito social del desarrollo, como vivienda, educación y salud.2/

En el sector rural la pobreza está directamente ligada con aspectos estructurales del desarrollo. Esta afirmación cobra vigencia sólo por el hecho de que justamente en el campo se produce la mayor desproporción entre el volumen de ayuda al crecimiento productivo (especialmente a través de programas de ayuda externa) y la superación del subdesarrollo social. Como se afirma en un trabajo reciente "en cada estrategia agraria es mucho más compleja la solución de los aspectos económico-sociales que del problema de aumento de la producción ... la ayuda exterior no ha ignorado hasta ahora la importancia de la dimensión socioeconómica, pero no la ha tratado con la urgencia necesaria. Esto vale para aspectos como la política de precios, la reforma agraria y la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres".3/

3. La autonomía 4/ del problema de la pobreza en el sector rural, especialmente de las estrategias "del crecimiento", trajo consigo su cambio de status como objetivo

/del desarrollo

del desarrollo y de las políticas destinadas a lograrlo. Asimismo su inclusión como meta explícita de los esfuerzos teóricos y programáticos del desarrollo fomentó la mayor explicitación de algunos medios-supuestos hasta hace media década ubicados en un nivel normativo o simbólico, como es el caso de la participación. Por otra parte, el objetivo de erradicar la pobreza rural otorgó un nuevo cariz más concreto a las formulaciones de reforma agraria, cuyos proyectos, inicialmente en los años 50 o 60, se basaban en gran parte en la reestructuración de la producción agrícola y de la posesión y uso de la tierra.

El gran cambio en la apreciación global del desarrollo se inició a mediados de la década del 70, especialmente con la formulación de la llamada "Estrategia de las Necesidades Básicas" por la OIT,<sup>5/</sup> en la cual tanto la meta de erradicar la pobreza, como la materialización de la efectiva participación popular en las decisiones y en el producto del desarrollo, alcanzaron especial relevancia. La gran mayoría de los acuerdos de las organizaciones internacionales y de los centros o instancias de estudio sobre problemas del desarrollo muestran una gran coincidencia sobre este punto en los últimos 7 años.

4. La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de la FAO celebrada en 1979 explicitó lo señalado en el acuerdo sobre el "Programa de Acción":

"La finalidad de la reforma agraria y el desarrollo rural es la transformación de la vida y las actividades rurales en todos sus aspectos económicos, sociales, culturales, institucionales, ambientales y humanos. Los objetivos y estrategias nacionales para lograr esta transformación deben concentrarse en la erradicación de la pobreza, incluido el mejoramiento de la nutrición y regirse por políticas destinadas a lograr el crecimiento con equidad, redistribución del poder económico y político y participación de la población."<sup>6/</sup>

En este párrafo es posible advertir la especificidad de los elementos que interesa tratar y la relación entre ellos en una jerarquía supuestos-medios-fines. El comentario que ello sugiere requiere, a su vez, mencionar los problemas teóricos y prácticos que tal especificidad y relación implica.

5. Los fines de la reforma agraria formulados por la Conferencia de 1979 son de una amplitud y composición desconocidas en las primeras formulaciones sobre el tema, tanto a nivel internacional como de políticas nacionales. A partir de la primera Conferencia de la FAO en 1951 la reforma agraria era concebida como un proceso o política orientada a la solución de los problemas de producción agrícola, del uso de la tierra y, consecuentemente, del empleo a través de la tecnificación del agro. La reforma agraria era considerada como una política sectorial cuya materialización

no debía tener lugar necesariamente dentro de procesos de cambios estructurales globales. La ligazón con la globalidad, según esa visión, radicaba en los efectos automáticos que en la economía agraria deberían lograrse como consecuencia del proceso de modernización del sector industrial, el que debiera tener lugar en todo país en vías de desarrollo, según las tesis en boga en las primeras décadas de la postguerra. Incluso la Segunda Conferencia de la FAO, en 1966, hizo hincapié en la necesidad de aumentar la producción -aunque priorizando los productos alimenticios- a través de soluciones técnicas. De este modo se expresaba la reacción a la falta de resultados positivos de la estrategia del crecimiento/industrialización en lo referente a los problemas de alimentación.

Los fines de la reforma agraria según la concepción del Programa de Acción de 1979 revelan por una parte, la equivalencia de status que se asigna al desarrollo agrario con el industrial dentro de toda estrategia de desarrollo. Por otra parte expresa la acumulación de metas no alcanzadas por las estrategias propuestas hasta ese momento. En tercer lugar indican el carácter integrado que la reforma agraria tiene dentro de un proceso de transformación global de la sociedad.

6. La especificidad de la reforma agraria, por una parte, contribuye a precisar su función dentro de una estrategia de desarrollo y los fines que persigue su verificación. Por otra parte, sin embargo, tanto su función como la amplitud de sus fines conllevan una serie de complejidades.

La función equivalente del desarrollo rural respecto del industrial "urbano" tiene como consecuencia afirmar que no es viable un proceso de desarrollo global sin un desarrollo rural proporcional a él en dimensiones y profundidad. Ningún país latinoamericano escaparía a esta proposición si ella fuera sustantivamente válida. Parece ser que la evidencia empírica ha demostrado que el crecimiento desequilibrado en favor del sector industrial no sólo no trae consigo el mejoramiento socioeconómico de los sectores agrarios, sino que distorsiona gravemente el desarrollo global, incluso el mismo desarrollo industrial. Algunos nuevos enfoques, como el del "desarrollo autocentrado o disociativo" o las variantes del "self-reliance" asignan, incluso, al sector agrario un rol más dinámico e importante que el sector industrial.<sup>7/</sup>

La necesidad de un desarrollo rural integral supone la verificación de la reforma agraria, puesto que respecto a lo rural, el concepto "desarrollo" implica "transformación". Formulado en otros términos: en los países latinoamericanos no

/puede darse

puede darse desarrollo rural sin reforma agraria. Esta, a su vez, independientemente de su carácter u orientación, se entiende como transformación de la sociedad rural.

7. La globalidad de fines que se asigna crecientemente a la reforma agraria y el carácter integrado que tiene su verificación en relación con un proceso de transformaciones globales de la sociedad trae consigo más dificultades prácticas que teóricas. Si bien el propósito de la reforma agraria se ha fortalecido en su formulación abarcando una problemática más integral, su realización en cierto modo se debilita, justamente en la medida en que sus logros dependen de los logros del proceso integral de desarrollo. Es casi imposible separar la valoración de una reforma agraria de un proceso global de cambios. La reforma agraria como política independiente, como ya se ha visto, no puede abarcar el logro de sus propios fines.

La dimensión de los fines de la reforma agraria, sin embargo, es casi normativa. En un nivel se busca la transformación de "la vida y las actividades rurales en todos sus aspectos", orientándose al objetivo de "erradicar la pobreza". En el plano de las políticas, los propósitos globales, pero explícitos, son: "crecimiento con equidad, redistribución del poder económico y político y participación de la población".

8. El problema práctico reside en cómo alcanzar conjuntamente esos fines. Incluso la teoría tiene dudas acerca de la compatibilidad de ellos bajo cualquier circunstancia. El elemento más problemático, sin embargo, es la participación. La relación crecimiento-distribución ha estado siempre presente en la discusión sobre el desarrollo y, en la práctica, la mayoría de las estrategias y de los programas de gobierno deben referirse a ella buscando armonizar ambos objetivos. Independientemente de los resultados reales puede afirmarse que la meta de crecer distribuyendo es para los teóricos y los políticos latinoamericanos un desafío al cual están acostumbrados a verse enfrentados. El factor participación agrega, sin embargo, complicaciones tanto teóricas como prácticas.

9. Hasta mediados de la década del 70 el concepto participación tenía contornos explícitos en el ámbito ideológico y en el nivel del análisis del desarrollo político (Huntington 1968, 1976). En el marco del desarrollo, las menciones a él, estaban limitadas a un carácter normativo, referidas comúnmente a la participación política o a la participación receptiva de los frutos del desarrollo. Especialmente con los documentos de la OIT (1976, 1977, 1978) y del Departamento de Asuntos Económicos y

Sociales de las Naciones Unidas (1975) se inició la inclusión de la participación concebida como el tomar parte activa por la población en el "proceso de desarrollo". En uno de estos documentos (OIT, 1977) se precisan las dimensiones del concepto: a) participación en las decisiones; b) participación en los medios de producción; c) participación en los frutos de la producción.

La dificultad conceptual reside, sin embargo, en la función que cumple la participación en esas tres dimensiones. En los distintos documentos, así como en la formulación de planes o políticas en los países, la participación es, simultáneamente, un supuesto, un instrumento y un objetivo de una estrategia de desarrollo. Esta triple función es aún más explícita en el marco de la estrategia de la "satisfacción de las necesidades básicas", de la "self-reliance" o del "desarrollo auto-centrado" y, especialmente, en cualquier referencia a procesos de reforma agraria.

En el documento de la OIT de 1976 sobre empleo, crecimiento y necesidades esenciales se expresa esta pluralidad de funciones de la participación: "Una política orientada a la satisfacción de las necesidades básicas supone la participación de la población en la adopción de las decisiones que la afectan. Hay una interacción entre la participación y los dos elementos principales de una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas. Por ejemplo la educación y el buen estado de salud facilitarán la participación, y ésta a su vez, hará que se reclame más decididamente que se satisfagan las necesidades materiales básicas". En otros términos, para que se satisfagan las necesidades básicas se requiere la participación -es un supuesto, entonces- pero, al mismo tiempo, el logro de un nivel de satisfacción de las necesidades facilitará la participación, como fin o meta. El status simultáneo de supuesto y fin implica automáticamente el carácter de medio o instrumento.

10. Dentro de la triple función de la participación, el mayor grado de complejidad práctica reside en el dualismo supuesto-medio. La participación como objetivo o fin, más que presentar problemas prácticos, mantiene su vigencia, independientemente de las visiones normativas o ideológicas que se tengan sobre su naturaleza.

Participación como supuesto y como medio del desarrollo supone fundamentalmente Organización. Simultáneamente ello implica que quienes se organizan son los sectores que presumiblemente más se beneficiarían con el desarrollo -los pobres- y que dicha organización está fomentada o dirigida por los promotores del proceso global de transformación, normalmente el gobierno o los partidos políticos o movimientos que

/lo apoyan.

lo apoyan. La organización popular de la participación conlleva una serie de interrogantes, las que han sido esquematizadas por J. Cohen/N. Uphoff y que se refieren a tres problemas: 8/

- a) El tipo de participación.
- b) El fomento de la participación.
- c) El marco o proceso en el cual tiene lugar la participación.

Esta trilogía debe ser tratada a la inversa, partiendo por el tercer elemento. Lo que determina o, por lo menos, caracteriza al tipo de participación y a sus promotores es el proceso de cambios que tiene lugar en un país. Corrientemente, a pesar de diferentes aspiraciones finales sobre los objetivos del proceso, la organización popular es auspiciada y regulada "desde arriba", por el gobierno y el tipo de organización está ligado a la estructura de apoyo -o de oposición- al gobierno que conduce o auspicia el proceso de transformaciones. Normalmente, los pobres son organizados y simultáneamente reclutados indirectamente para las organizaciones políticas de apoyo al proceso. Esta afirmación no lleva implícita ninguna consideración valorativa. Por el contrario, al parecer, según las evidencias empíricas, en la fase inicial, sólo puede llevarse a cabo tal proceso impulsándolo exógenamente a los presuntamente beneficiados. Esta especie de paternalismo organizacional puede estar legítimamente fundado en propósitos de viabilidad y, por ende, es compatible con una finalidad orientada al logro de una organización autónoma y "desde abajo". Este fenómeno ha sido denominado por los investigadores de la Unidad de Planificación Social de ILPES como "activación exógena", requerida para involucrar inicialmente en procesos globales a sectores con bajo grado de organización, entre los que se cuentan los pobres críticos y los campesinos no organizados. 9/

11. Resumiendo lo mencionado en este capítulo:

a) La explicitación de la erradicación (o alivio) de la pobreza como objetivo autónomo del desarrollo y de la participación como supuesto y meta de éste, constituyen atributos de las estrategias de desarrollo aparecidas en la década del 70. Con anterioridad, ambos elementos tenían un carácter implícito dentro del gran objetivo del crecimiento económico y de los eventuales beneficios que su logro acarrearía colectivamente.

b) El factor participación ha sido presentado equívocamente en cuanto a su significado y a su status. Por una parte se la entiende como tomar parte en las decisiones y en los frutos o beneficios del proceso de desarrollo y, por la otra, tiene las categorías de supuesto, medio y fin del desarrollo.

/c) La

c) La equívocidad y multidimensionalidad de la participación es particularmente compleja en procesos concretos de desarrollo. En la práctica aparecen problemas tales como armonizar la participación en las decisiones con la participación en los beneficios y, especialmente, el lograr que el establecimiento de bases participativas y la movilización y organización para la participación no sean incompatibles con el fin participación, esto es, con el establecimiento de una sociedad participativa. Por otra parte, debe garantizarse que el aumento de la participación conlleve efectivamente grados de mejoramiento en el nivel de vida de los eventuales beneficiarios.

d) Los aspectos señalados se presentan de un modo peculiar en el ámbito rural. En dimensión y en grado, la pobreza es más aguda en el campo; allí el subdesarrollo alcanza magnitudes verdaderamente estructurales. Por otra parte, la participación popular de los sectores rurales, y especialmente de los más pobres, afronta dificultades específicas como la marginalidad social, la falta de formación incluso mínima (analfabetismo) y las características antropológicas limitantes de la cooperación entre grupos y personas propias de los campesinos.

## II. LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA EN CHILE Y EN PERU. DIMENSIONES, RESULTADOS Y EL STATUS DE LA PARTICIPACION

1. Los dos procesos se iniciaron con dos años de diferencia. En junio de 1967, un año y medio después de haberse iniciado la Administración Frei, entró en vigor la Ley N° 16640, de Reforma Agraria. A mediados de 1979 el gobierno militar del General Velasco, que había asumido el poder en octubre de 1968, dictó el Decreto Ley 17716.

Ambos hitos institucionales dieron inicio a procesos considerados de la mayor relevancia dentro de los dos procesos de cambios globales. La reforma agraria era considerada una de las principales alteraciones estructurales tanto en el programa de Frei, como en la concepción de la revolución participativa peruana.

El gobierno de Salvador Allende, iniciado en 1970, mantuvo la relevancia de la reforma en el campo, proponiéndose agudizar las transformaciones ya realizadas por Frei, especialmente en lo concerniente a la estructura de propiedad de la tierra. Debe anotarse, por lo tanto, que cuando se habla del caso chileno se hace referencia a dos subprocesos de características distintas, derivadas especialmente de las marcadas diferencias de los modelos globales de ambas fases, que se sucedieron en el período 1964-1973.

2. Los fundamentos para formular una transformación a fondo en el agro en los dos países descansaban en la percepción de una aguda crisis estructural existente al momento del inicio de los procesos, tanto desde el punto de vista económico como social. En ambos países la participación del sector agrario en el producto interno había descendido notoriamente en una tendencia proporcionalmente inversa al crecimiento demográfico, lo que a su vez conllevaba graves consecuencias en lo referente a la alimentación. Por otra parte, la baja participación con el producto contrastaba con la desmesurada proporción de los campesinos en el total de la población activa, evidenciando baja productividad y alta tasa de desempleo. Esta similitud entre ambos casos es independiente del hecho que el porcentaje de población rural en Chile era mucho menor que en Perú.

Cuadro 1

PARTICIPACION DEL SECTOR RURAL EN EL PIB Y EN LA POBLACION ACTIVA  
ANTES DE LA REFORMA AGRARIA

<u>Chile</u>	<u>1940</u>	<u>1952</u>	<u>1960</u>
PIB	15.5	17.7	12.7
Población activa	37.0	31.0	31.0
<u>Perú</u>	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1968</u>
PIB	23.0	20.9	16.2
Población activa	58.9	52.3	48.4

Fuente: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (ed.): Handbuch der Dritten Welt, Hamburgo, 1982, segunda edición, tomo 2, pp. 191, 308, 309.

3. El problema básico, con efectos económicos y sociales, radicaba en la estructura de tenencia de la tierra, extremadamente concentrada y conformada en una polarización latifundio-minifundio. En ambos países las grandes propiedades de explotación agrícola representaban más del 50% de la tierra explotable y el minifundio representaba más del 80% de las unidades agropecuarias y menos del 10% de la superficie utilizable.10/



Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA ANTES DE  
LA REFORMA AGRARIA

	Chile <u>a/</u>		Perú <u>b/</u>	
	Número	Porcentaje en superficie	Número	Porcentaje en superficie
Latifundios	4 876	55.3	10 462	52.3
Minifundios	189 539	9.7	719 110	4.2
Otros (pequeñas propiedades familiares, propiedades medianas, áreas comunales)	38 540	34.5	123 958	43.5

Fuente: En base a datos de: Barraclough/Fernández: Diagnóstico de la Reforma Agraria, Siglo XXI, México, 1974 (Chile) y Matos Mar/M. Mejía: Reforma Agraria. Logros y contradicciones 1969-1979, IEP, Lima, 1980.

a/ Datos de 1965 considerando predios situados entre Coquimbo y Llanquihue.

b/ Datos de 1961.

4. La estructura productiva descrita se manifestaba en el grado de pobreza y de indigencia de la población rural. En los primeros años de la reforma agraria chilena un 82.1% de la población rural tenía déficit de alimentación (frente a un 36.4% urbano) y un 54.7% vivía en hacinamiento excesivo. Por su parte, después de dos años de la reforma agraria peruana, se calculaba de que un 54% de las familias rurales carecían del requerimiento mínimo de calorías y un 43% no satisfacía el mínimo requerido de proteínas.11/

5. Ante esta situación, la reforma agraria en ambos países tuvo dos objetivos fundamentales: a) aumentar la productividad en el agro y b) integrar a la población rural, tanto a la actividad productiva como al proceso global de la sociedad. Para ello se necesitó: i) una transformación de la estructura de tenencia de la tierra y ii) la organización y participación de la población rural. Estos objetivos otorgaban a la reforma agraria un status relevante dentro de ambos procesos, pues ponían en cuestión las bases de la estructura social y política sobre las cuales descansaba todo el sistema.

Cuadro 3

ESTIMACIONES SOBRE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA (ALREDEDOR DE 1970) a/

	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza <u>b/</u>			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia <u>c/</u>		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Chile	12	25	17	3	11	6
Perú	28	68	50	8	39	25

Fuente: Oscar Altimir: La dimensión de la pobreza en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1969, p. 63.

- a/ En el caso de Chile, los datos fueron obtenidos de una encuesta realizada en 1967-1968, en la etapa inicial de la reforma agraria.
- b/ Se entiende bajo la línea de pobreza la incapacidad de adquirir la canasta de bienes mínima para satisfacer las necesidades básicas (Altimir, p. 60).
- c/ Se entiende bajo la línea de indigencia la incapacidad de adquirir sólo los alimentos necesarios para una dieta mínima (Altimir, p. 60).

Desde el punto de vista de la viabilidad de los objetivos propuestos un proceso tan radical de transformaciones estructurales implicó, desde los inicios, una serie de interrogantes y amenazas. La alteración del régimen de propiedad en el campo situaría a los propietarios expropiados en abierta oposición al proceso. Al mismo tiempo, sin embargo -como de hecho ocurrió-, el desencadenar un proceso participativo en un sector marginado implicaría el apareamiento de tendencias radicalizadoras, tendientes a presionar sobre el sistema con demandas límites. Dada la estructura de tenencia de la tierra descrita, la marginalidad de los sectores rurales en los dos países era casi absoluta, en lo relacionado con la estratificación social, el nivel cultural-educacional y lo organizacional. Al iniciarse la reforma agraria los sectores campesinos eran los más pobres, los más analfabetos y los menos organizados dentro de las estructuras sociales de cada uno de los dos casos. Existía, sin embargo, un importante movimiento campesino en ciernes desde el punto de vista organizacional y muy fuerte (especialmente en Perú) en cuanto a su capacidad de movilización.

6. En Chile, a pesar de las restricciones de la ley,<sup>12/</sup> existían organizaciones campesinas desde la década del 30,<sup>13/</sup> las que habían cobrado gran vigor en la primera mitad de la década de los sesenta, período inmediatamente anterior al inicio de la reforma agraria. En esos años se fundaron la Unión de Campesino Cristianos (UCC) (1960) y la Federación Nacional Campesina e Indígena (1961).

En Perú, si bien funcionaban dos grandes organizaciones nacionales de campesinos (la Federación Nacional de Campesinos del Perú y la Confederación de Campesinos del Perú) la presencia campesina se expresaba más en la movilización que por la organización. Especialmente en la primera parte de la década del sesenta tuvieron lugar masivas ocupaciones de tierras y huelgas, expandiéndose a la Sierra, con las llamadas luchas de La Convención y Lares, encabezadas por Hugo Blanco.<sup>14/</sup>

7. La urgencia económica y social de realizar una reforma agraria convirtió a ésta en un dilema político consistente en que un proceso destinado al logro simultáneo de una alza de la productividad agraria y de una integración social de los habitantes del campo podría traer consigo un bloqueo mutuo de ambas metas. El dilema radicaba en que no había otra vía para cimentar una nueva estructura productiva más eficiente que no fuera alterar el régimen de tenencia. Tampoco había otra forma de integrar a los sectores marginados del campo que organizándolos y fomentando las vías para participar.

Las modalidades practicadas para afrontar este dilema produjeron el apareamiento de algunas diferencias entre ambos procesos. En el peruano la participación fue entendida como la característica básica del modelo de desarrollo formulado por los militares. La participación -y por ende la organización de base- en la agricultura constituyó la expresión sectorial de un mecanismo y de un principio aplicable a todas las otras actividades de la sociedad. Como anota Carlos Franco: "La participación popular se entendió como un objetivo expresado en el "modelo" propuesto al país y como un medio a través del cual se pretendía construirlo".<sup>15/</sup> La participación alcanzaría al sector industrial y también, por lo menos en teoría, al político, en el cual jugaría un rol alternativo al tradicional mecanismo "representativo" de los partidos.

De ahí que la reforma agraria peruana no distinguió entre instituciones participativas productivas y políticas (o gremiales) sino que concibió que la participación en la gestión económica suplía y abarcaba la participación en las decisiones de efecto colectivo, entendida tradicionalmente como la participación política. El modelo

peruano de Velasco estuvo basado en la economía más que en la política, y la participación en todos los planes sería el motor del desarrollo.

8. El modelo chileno de Frei y, en cierto modo, el de Allende, parcializaron las reformas aunque manteniéndolas con un lazo común de coherencia. Mientras en el campo la reforma debió ser estructural y profunda, las alteraciones en la industria y especialmente en lo político fueron propuestas en un marco de mayor cautela. A pesar del transfondo de la "crisis integral", las reformas fueron graduales y parciales. La participación, por lo tanto, tuvo una connotación más propia de la integración a un sistema social en el cual ciertos elementos persistían o se modificaban levemente y en el que funcionaba un gran mecanismo de regulación situado en las estructuras centrales del sistema político.

Por ello, el programa agrario de Frei distinguió entre sus metas. Por una parte, buscó aumentar considerablemente la producción y la productividad agrícola a través de la entrega de la propiedad de la tierra y, por la otra, persiguió la integración de los campesinos al sistema social a través de su organización sindical. Aunque se mantenía un lazo de supuesto-objetivo, los propósitos económicos y participativos aparecieron de alguna manera separados y equilibrados.

El gobierno de Allende buscó la radicalización del proceso a través de un aceleramiento de las expropiaciones y de un aumento de la afiliación sindical. Los propósitos parecen haber sido más políticos que económicos, buscando apoyo del sector campesino para su programa de transformaciones globales. El período de Allende enfrentó además los resultados derivados de la fase anterior en cuanto a las "formaciones" político-sociales estructuradas en el campo y que se materializaron en la existencia de apoyos y rechazos en los sectores afectados y beneficiados por el proceso.16/

9. Cuantitativamente los logros en ambos propósitos básicos son enormes en los dos países. Tanto así que en el balance de los procesos globales (los de Velasco, Frei y Allende), la reforma agraria no sólo constituye el factor positivo, sino que incluso es el que ha dejado transformaciones irreversibles. En números gruesos, en cada uno de los países, 40% de la tierra pasó al sector reformado, en el que se integró 20% del campesinado. En Perú se alcanzó, en 1979, al 84% de lo propuesto en materia de transferencia y a 91% en cuanto a beneficiarios. La afiliación a las organizaciones campesinas alcanzó a 50% del campesinado.17/

En Chile el número de afiliados a sindicatos campesinos aumentó de 10 647 en 1966 a 229 836 en 1973, mientras que en lo referente a la estructura de tenencia de la tierra en 1973 no quedaba ningún latifundio, esto en predios de más de 80 hectáreas de riego básicas.

Cuadro 4

CHILE: EXPROPIACION Y ADJUDICACION DE TIERRAS 1965-1973

Superficie expropiada (ha)	%	Familias	Organizaciones reformadas	
			Transitorias	Definitivas
9 861 518	39.7	75 872	2 890	269

Fuente: Luz E. Cereceda/Fernando Dahse: Dos décadas de cambio en el agro chileno, Universidad Católica de Chile, 1980, cuadros Nos. 6, 11 y 12.

Cuadro 5

CHILE: ORGANIZACIONES CAMPESINAS 1973

	Afiliados	%
Triunfo Campesino	66 146	29.95
Libertad	44 260	20.00
Ranquil	96 254	43.60
Unión Obrero Campesina	14 199	6.45
<u>Total</u>	<u>220 859</u>	<u>100.00</u>

Fuente: Luz Cereceda/F. Dahse, op. cit., cuadro N° 24.

Cuadro 6

PERU: ADJUDICACION DE TIERRAS 1969-1980

Extensión ( '000 ha)	Tipo de receptor	Nº	Nº de familias
700.8	Individual	44 464	44 464
2 300.0	Cooperativas	599	107 231
1 800.0	Grupos campesinos	906	49 654
924.6	Comunidades	485	125 655
2 800.0	Sociedades agrícolas	60	61 016
374.6	Empresas agroindustriales	13	1 507
<u>8 900.0</u>			<u>389 477</u>

Fuente: The World Bank, Staff Appraisal Report: Peru. Agricultural research and extension project, abril 12, 1982, p. 4.

Cuadro 7

PERU: ORGANIZACIONES CAMPESINAS 1978

	Afiliados	%
Confederación de Campesinos del Perú	250 000	46.2
Confederación Nacional Agraria	170 000	31.4
Independientes	65 000	12.0
Federación de Campesinos del Perú	21 000	3.8
Otras entidades	55 000	6.5

Fuente: Jose Matos Mar y José M. Mejía, "Reforma Agraria y Cooperativismo Rural en el Perú: 1968-1978", en: Estudios del Tercer Mundo, V. 3, marzo de 1980, p. 117.

10. La medición de la participación de los sectores beneficiados por el proceso tiene una naturaleza cuantitativa. Las cifras al respecto son relevantes considerando tanto la cantidad de organizaciones surgidas como de afiliados a ellas. Sin embargo, lo significativo es indagar hasta qué punto los pobres rurales se convirtieron simultáneamente en receptores de beneficios y en actores del proceso y hasta qué punto, si lo anterior fuera correcto, ello se logró por la vía de la participación. Este segundo aspecto, cuando ha sido tratado con alguna sistematicidad, constituye un factor de polémica.<sup>18/</sup> Por una parte se discute la capacidad o "conciencia" que los

/pobres rurales

pobres rurales habrían tenido o no tenido para participar en el proceso de reforma agraria. Por otra parte, aparece la discusión acerca del rol del Estado y de los partidos políticos en la instrumentalización u orientación de la conducta de las organizaciones participativas de los campesinos. En tercer lugar, si la existencia de tales organizaciones después del proceso de reforma revela un avance en sí y es funcional a los objetivos originales de la situación del campesinado o, en cambio, si desaparecido el dinamismo de la reforma, ellas funcionan por inercia, desprovistas de función y de respaldo.

11. Respecto a los beneficios obtenidos por los sectores rurales en términos de mejoramiento del ingreso el balance es ambivalente. Sin duda que en los dos países se produjo un significativo mejoramiento del sector integrado a la reforma agraria, o sea, especialmente los antiguos trabajadores de los fundos o haciendas expropiadas y que pasaron a ser socios de las cooperativas o de los asentamientos. Sin embargo, tales sectores constituían el grupo con ingreso más alto dentro del sector rural antes de iniciarse la reforma agraria. Los sectores más pobres o marginales formados por los minifundistas y trabajadores sin tierra quedaron excluidos del proceso de reforma agraria al radicarse el proceso de adjudicación dentro de cada predio.

Cuadro 8

BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA EN CHILE Y PERU

	% de familias rurales	% de minifundistas/ trabajadores sin tierra	% de inquilinos
Chile	14	24	51
Perú	36	43	139

Fuente: World Bank, Staff Working Papers, Nº 275: Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela, abril 1970, Tablas A-4 y A-5.

Por otra parte, es menester considerar que haber sido afectado directamente por la reforma y accedido a la adjudicación (tanto transitoria como definitiva) no garantizó automáticamente un mejoramiento del nivel de vida ya que, especialmente en el caso peruano, la utilidad varía según la región, el tipo de empresa y otros factores de explotación que trajeron como consecuencia que algunas propiedades afectadas por la reforma ni siquiera producían para la subsistencia de las familias formalmente beneficiadas.19/

En todo caso el subsector rural realmente beneficiado por la reforma, aumentó su nivel de ingreso, al ser integrado a las nuevas formas productivas y participatorias. En el caso de Chile, hasta 1970, un estudio indicó que ese aumento representó un 30%.20/

12. Los beneficios obtenidos por los sectores rurales afectados directamente por la reforma deben entenderse ligados al aumento de su grado de participación, desde el momento en que la adjudicación tenía lugar respecto de los miembros de un tipo de entidad asociativa (en Perú) o en un asentamiento (en Chile).21/ Debe advertirse que estamos hablando de uno de los tipos de participación en la reforma agraria: la participación económica.

Las modalidades participativas u organizativas de la producción reformada ofrecieron un cuadro mucho más simple en Chile que en el Perú.

13. El proceso chileno en su primera fase dio origen a organizaciones transitorias y definitivas en el terreno de la producción. Por una parte, se estableció el asentamiento, organización asociativa entre el Estado y los futuros tenedores de la tierra que se establecía en un predio con una duración que no podía exceder de cinco años y que tenía por finalidad preparar la fase de posesión definitiva del predio por parte de una cooperativa, estructura de carácter definitivo, en la cual los campesinos afiliados decidirían autónoma y comunitariamente acerca de la marcha de la producción y de la organización de ella. Las cooperativas de reforma agraria se dividían en tres tipos: cooperativa de asignatarios, cooperativas asignatarias de la tierra y cooperativa mixta.

En 1973 existía un total de 207 cooperativas de reforma agraria con 9 907 socios.22/ En la misma fecha había también 2 811 asentamientos con 65 965 socios. Esto indica la preeminencia de las organizaciones transitorias creadas durante el proceso.

/Durante el



Durante el gobierno de Allende fueron creados los Centros de Reforma Agraria (CERA) y los Centros de Producción (CEPRO) como instrumentos dinamizadores del proceso. Los primeros innovaban en el sentido de abarcar más que un predio pudiendo ingresar a él campesinos ajenos al predio expropiado. Los CEPRO tenían como función el cooperar en la actividad productiva. Hasta 1973 existían 62 de estas organizaciones.23/

14. En el Perú se establecieron multiplicidad de modalidades denominadas genéricamente "empresas asociativas del agro" aunque dos de ellas, las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), representaban el 61.5% de la superficie adjudicada en el país y el 48.4% de las familias integradas al proceso de reforma en 1979.24/

Las razones para la multiplicidad de modalidades radican en las diferencias de todo tipo que afectan a la agricultura peruana, especialmente de tipo geográfico y las relacionadas con las desigualdades. En su funcionamiento, sin embargo, las diversas modalidades no guardan diferencias muy marcadas, manteniéndose las características propias de las cooperativas, especialmente el dualismo entre lo técnico-empresarial y lo asociativo-representativo.

La gran diferencia entre las CAP y las SAIS radica en que, en las primeras se exige que los socios sean trabajadores de la misma empresa, mientras que las SAIS están abiertas a las comunidades vecinas de campesinos sin tierras.

Para superar el problema de los desniveles entre las diferentes empresas asociativas agrícolas y para armonizar las diferentes modalidades reformadas, se formuló un sistema de integración regional en centrales de cooperativas, las que en 1977 llegaron al número de 483, agrupando sólo a 36.7% de las unidades asociativas agrarias.25/

Al igual que en el caso chileno, en la fase postrera de la reforma agraria peruana se intentó abarcar entre los beneficiados o "participantes" del proceso a los campesinos sin tierras o a los minifundistas. En Perú, incentivado por la acción de SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social, fundado en 1974) se intentó tal integración a través de modelos de concertación económica entre el sector reformado y el sector excluido como los Proyectos Integrales de Asentamientos Rurales (PIAR) y los Planes Integrales de Desarrollo (PID) además de las Centrales de Cooperativas ya mencionadas y de las Ligas Agrarias a las cuales haremos mención al tratar la participación sociopolítica.

Cuadro 9

## PERU: CUADRO COMPARATIVO DE MODALIDADES DE EMPRESAS ASOCIATIVAS EN EL AGRO

TIPO EMPRESA	PROPIEDAD	TENENCIA	TRABAJO	GESTION	DISTRIBUCION BENEFICIOS
Coop. Agraria de Servicios (Tradicionales). (CAS).	Formada por la sumatoria de cuotas-partes (certificados de aportación) puestos en común. Sin límite a la extensión de la propiedad de cada uno de los socios.	Conducción directa del predio (no requisito indispensable).	Fundamentalmente asalariados.	—En el Predio: vertical, descendente en función del capital. —En la Coop.: un socio un voto.	—En el Predio: —En el Predio: En función del capital. —En la Coop.: En función del uso de los servicios + fondos colectivos.
Coop. Agraria de Servicios (redefinida). (CAS).	Semejante a la anterior + 3 veces la unidad agrícola familiar (45 hectáreas) por cada socio como límite.	—Conducción directa (requisito indispensable).	—Familiar + asalariados (límite 6 asalariados).	Semejante a la anterior.	Semejante a la anterior.
Coop. Agraria de Producción. (CAP).	De la cooperativa (ente jurídico) sin que a ninguno de sus miembros les corresponde cuotas-partes sobre los medios de producción (propiedad colectiva de grupo).	—En común.	—En común (ver condición de los asalariados eventuales y/o permanentes).	Democrática ascendente, un socio un voto.	—En función del trabajo + fondos colectivos: —No menos 15% del Excedente a reinversión (acumulación interna). —No menos 10% del Excedente a reserva. —No menos 10% del Excedente a previsión social. —No menos 5% del Excedente a educación. —No menos 5% del Excedente a Desarrollo Cooperativo.
Sociedad Agrícola de Interés Social. (SAIS).	Integran personas jurídicas (comunidades campesinas y Coop. de Servicios). —En C. campesinas régimen propiedad regido por constitución de la república. —Coop. Serv. formada por trabajadores del ex-latifundio.	—En ex-latifundio. En común (condominio) con las comunidades campesinas circunvecinas. —En C. Campesinas. Comunitaria e individual.	En ex-latifundio. En común + Trabajadores de las C. En C. campesinas. Individual y familiar en las parcelas; Comunitario en área común.	—En ex-latifundio Compartida entre trabajadores ex-latifundio + delegados de las C. campesinas circunvecinas.	—En función del trabajo + fondos a ser asignados a las C. campesinas según distintos coeficientes de ponderación + fondos colectivos.
Empresa Agraria de Propiedad Social (EPS).	(Abierta a la sociedad en su conjunto) No existe cuotas-partes sobre los medios de producción.	En común.	En común (Trabajadores eventuales en pie de igualdad que los permanentes).	Democrática ascendente (participan los trabajadores eventuales).	—En función del trabajo aportado + factores sociales + fondos comunes. —10% del Excedente Económico destinado a acumulación social por mandato de ley para la creación de nuevas EPS.

- 20 -

Fuente: Jaime Llosa, "La Empresa Agraria de Propiedad Social", Socialismo y Participación N°6, marzo de 1977, pp. 104-105. (Adaptado de Carlos Franco, op. cit., pp. 62-63.)

### III. LA PARTICIPACION SOCIOPOLITICA

1. Es en la dimensión sociopolítica donde la participación de los sectores rurales pobres es mucho más relevante en los dos procesos de reforma agraria en análisis.

Ya hemos visto, desde el punto de vista organizacional, el avance cuantitativo alcanzado (véanse los cuadros 5 y 7), lo que significó integrar formalmente a una gran porción de los campesinos al sistema social y político. La sindicalización constituye, sin embargo, una de las bases para valorar la participación sociopolítica del sector durante la reforma agraria. Lo más significativo radica en el grado de movilización alcanzado por los campesinos en tales procesos, ya sea formal (como sindicatos) o informal (como grupos marginados), directa (como campesinos) o indirecta (a través de partidos políticos o de organizaciones estatales), parcializada (demandas referidas al sector rural) o globalizadas (demandas referidas a todo el ámbito social), por medios legales (huelgas, concentraciones, congresos) o extra/ilegales (tomas de tierras).

2. La categoría "beneficiados" debe ser asignada, desde el punto de vista sociopolítico, tomando en cuenta las observaciones señaladas. Desde un punto de vista general todos los estratos de la ruralidad fueron beneficiados en lo sociopolítico considerando que el proceso los integró como actores y les permitió, en mayor o menor medida, ejercer presión por demandas propias. Desde una perspectiva más matizada, sin embargo, este tipo de beneficios se distribuyó desigualmente, favoreciendo a los campesinos organizados especialmente en sindicatos y confederaciones de sindicatos, que tuvieron acceso a los medios para ejercer tal participación, tanto legales como políticos. En un grado más alto de diferenciación es posible sostener que dentro de los sectores más participantes se beneficiaron más quienes se orientaron hacia el apoyo de los procesos de transformación global en ambos países. En Chile tal fue la tendencia con la gran mayoría de los campesinos (exceptuando los grupos más radicales en la fase de la UP) que tomaron partido tanto en apoyo del gobierno de Frei, como del de Allende. En Perú, esta diferenciación fue más compleja, pues si bien el sector oficialista estuvo representado más genuinamente por la CNA (Confederación Nacional Agraria), creada en 1974, la otra gran confederación, la CCP (Confederación Campesina del Perú) estuvo apoyando en líneas generales el proceso en la medida en que éste contó con el respaldo de los grupos políticos que la controlaban (como la Vanguardia Revolucionaria).

3. Discernir acerca de los beneficios sociopolíticos que obtuvieron los sectores rurales pobres, resulta aún más complejo que en relación a los beneficios económicos. Sin duda, una primera causa para ello está dada porque dentro de las organizaciones campesinas existió menos exclusión legal-formal que en cuanto a la organización económica. Según la ley de sindicalización chilena de 1967 (ley 16625) para formar un sindicato se requerían 100 trabajadores agrícolas independientemente del lugar en que trabajaran y en qué condición, sobre una base territorial (la comuna). En Perú es posible afirmar de que la ley 19400 de mayo de 1972 dinamizó la organización de los campesinos, sin perjuicio de la valoración política a que tal proceso haya dado lugar.

Lo relevante es que, comparando el volumen de campesinado integrado a las unidades económicas y a las organizaciones sociopolíticas, se advierte la mayor participación en éstas de los sectores rurales más pobres.

Cuadro 10

CAMPESINOS INTEGRADOS A LA REFORMA AGRARIA

	Organizaciones económicas	Organizaciones sociopolíticas
Chile (1973)	75 872	229 836
Perú (1978-1979)	375 246	541 000

Fuente: Para Chile, Cereceda/Dahse, op. cit., 1980, pp. 52/79. Para Perú, Matos Mar y Mejía, op. cit., 1980 (enero), pp. 67/120.

4. Despejar la cantidad de campesinos más pobres (no beneficiados en las organizaciones económicas de la reforma) del volumen de campesinos que simultáneamente son socios de alguna unidad productiva reformada no consiste en una mera resta entre las dos columnas entregadas en el cuadro. No todos los campesinos afiliados a las organizaciones económicas son miembros de las sociopolíticas. Por otra parte, una gran cantidad de campesinos pertenecientes a los estratos más pobres no se afiliaron a ninguno de los dos tipos de instancias participativas. En Chile, en 1972, se calculaba que existían 160 000 afuerinos no sindicalizados.<sup>26/</sup> En Perú, el considerable número de sindicalizados constituía poco más de un tercio de la población rural laboral, estimada en 1961 en más de 1 300 000.<sup>27/</sup>

A pesar de esta carencia organizativa-formal, sin embargo, estos sectores más pobres no sindicalizados no permanecieron totalmente al margen de los procesos, siendo actores mediante la participación en distintos tipos de movilizaciones (huelgas) y, especialmente, en las "tomas" o "invasiones" de tierras. Este tipo de participación estuvo ligada generalmente a la participación política en la medida en que -como se verá- las "tomas" o "invasiones" fueron fomentadas por grupos políticos partidarios de radicalizar las reformas.

5. Una característica saliente de la participación sociopolítica de los campesinos en los dos casos fue el carácter nacional que fueron adquiriendo sus organizaciones. En Chile, todo el movimiento sindical campesino se redujo con la maduración del proceso a tres grandes confederaciones: "Triunfo Campesino", "Libertad" y "Ranquil". En Perú, la gran mayoría de los campesinos sindicalizados se agruparon en dos organizaciones, la CCP y la CNA, manteniendo la antigua FENCAP algún apoyo menor.

En ambos casos estas grandes confederaciones continuaron a otras fundadas en la época anterior a la reforma o producto de la iniciativa estatal. En Chile, la Confederación Libertad nació de la fusión entre la Unión de Campesinos Cristianos (UCC) y Asociación Nacional de Agrupaciones Campesinas (ANOC).<sup>28/</sup> La Confederación Ranquil se originó de la antigua Federación Nacional Campesina e Indígena. La Confederación Triunfo Campesino fue creada con el impulso del INDAP, la organización estatal de la reforma agraria para el desarrollo rural. En Perú, la CCP ya existía desde antes de la reforma y como se ha visto la poderosa CNA fue producto de la iniciativa estatal.

6. La continuidad en el aspecto organizativo envuelve las diferentes orientaciones políticas de las Confederaciones tanto en lo referente al predominio de determinados partidos en ellas como en sus posiciones respecto a los procesos de reforma agraria. Ello, por su parte, se liga al crecimiento de las organizaciones campesinas. En este aspecto aparecen diferencias entre los dos países en estudio. Ellas arrancan de las peculiaridades de ambos sistemas políticos, especialmente en lo relativo a los sistemas de partidos y sistemas electorales y a los regímenes políticos vigentes en la época. En Chile, el sistema político, en la fase de la reforma agraria, está dominado por los partidos. La articulación y agregación de demandas o intereses se produce monopolícamente a través de tales organizaciones dado que los gremios, sindicatos, u otro tipo de organización intermedia, se

/encontraban unidos

encontraban unidos a los partidos; incluso por la vía de la "unión personal".<sup>29/</sup> Este fenómeno tiene su expresión periódica en las elecciones generales, que tenían lugar en Chile cada dos años como máximo. De este modo se producían instancias que permitían medir el grado de participación y apoyo dado por los grupos campesinos a los grupos políticos. En Perú, prácticamente no existía un sistema estructurado de partidos durante las épocas de Velasco o de Morales Bermúdez, como tampoco la celebración de elecciones. La simbiosis campesinado organizado-grupos políticos, por lo tanto, se producía informalmente, teniendo como referencia el proceso global de reforma.

7. Considerando estas características es posible describir las relaciones entre las organizaciones campesinas y los grupos políticos, en cada uno de los dos países.

En Chile, tanto la Democracia Cristiana como la Unidad Popular participaron activamente en el proceso de organización de los campesinos, especialmente cuando ejercieron el gobierno. Asimismo, contribuyeron a orientar las posiciones campesinas respecto a la reforma agraria, sea de apoyo, sea de oposición a ella. Sin embargo, ambas fuerzas políticas coincidieron en que la función de la organización sindical campesina consistía, en términos políticos, en competir dentro de las zonas rurales con el poder político de los grupos tradicionales que se oponían a la reforma agraria.

Desde el estricto punto de vista de la organización campesina los grupos demócratacristianos, como muestra el cuadro 11, mantuvieron la mayoría de los afiliados durante el período de gobierno de Allende, a pesar de su disminución en términos porcentuales. Tal fenómeno es explicable, en gran parte, por el rol opositor que jugaron las confederaciones Libertad y Triunfo Campesino frente a la orientación más radical de la reforma agraria entre 1970-1973.

Cuadro 11  
AFILIADOS A LAS CONFEDERACIONES CAMPESINAS

	1970	%	1973	%
Triunfo Campesino	53 930	47.29	66 146	29.95
Libertad	24 854	21.78	44 260	20.00
Ranquil	35 328	30 93	96 254	43 60

Fuente: Cereceda/Dahse, op. cit., 1980, p. 83.

8. En cuanto a la gravitación electoral de las organizaciones campesinas las conclusiones son muy difíciles de obtener.<sup>30/</sup> Sin embargo, los datos disponibles indican, por una parte, que el fomento de la reforma agraria desde el Estado no fue garantía para lograr un apoyo electoral mayoritario. Eso parece mostrar los resultados de las elecciones en las provincias rurales, tanto en el caso de las presidenciales de 1970 respecto de la DC, como en el de las parlamentarias de 1973 para la UP, y en las complementarias de enero de 1972.<sup>31/</sup> Por otra parte, los resultados electorales muestran la capacidad de sobrevivencia de los partidos tradicionales opuestos al proceso de reforma agraria.

Cuadro 12

PORCENTAJE DE LOS VOTOS DE DIVERSOS PARTIDOS POLITICOS SOBRE EL TOTAL DE VOTANTES INSCRITOS OBTENIDOS EN LAS PROVINCIAS RURALES EN ELECCIONES GENERALES 1965-1971

		P.Comunista P.Socialista	P.Radical	P.Democra- ta Cristia no	P.Conservador P. Liberal (P.Nacional)
1965 (Parlamentarias)	rural	8	15	30	23
	nacional	18	12	34	14
1967 (Municipales)	rural	14	17	25	17
	nacional	22	12	27	13
1969 (Parlamentarias)	rural	13	17	22	20
	nacional	22	10	22	16
1970 (Presidenciales)	rural	24	- a/	24	31
	nacional	30	-	23	29
1971 (Municipales)	rural	21	11	19	22
	nacional	30	7	19	17
1972 b/ (Complementaria en tres provincias rurales)			32		43

Fuente: Urs Müller-Plantenberg, "La Voz de las Cifras. Un Análisis de las Elecciones en Chile entre 1957 y 1971", en Cuadernos de la Realidad Nacional, N° 14, octubre de 1972, p. 156.

a/ El Partido Radical apoyó al candidato S. Allende.

b/ En esta elección se presentaron candidatos de gobierno y de oposición.

9. Otra conclusión que deriva de los datos es la relación inversamente proporcional entre el porcentaje de votación rural y la orientación radical respecto al proceso de reforma agraria. En el caso de los partidos tradicionales su votación rural se mantuvo constantemente por encima de la votación que obtenían en el conjunto del país; en cambio, la votación de los partidos de izquierda es menor en el campo que en otras regiones, mientras que la votación de la DC es bastante equilibrada entre lo rural y lo no-rural.

Es casi imposible descomponer las cifras disponibles para precisar las relaciones entre diversos estratos agrarios, especialmente los más pobres, y los grupos políticos. Sin embargo, algunos estudios electorales más detallados indican alta correlación positiva entre porcentaje de la población rural clasificada como inquilinos o medieros y voto por el PDC, el PS y el PN (de derecha), tomando en cuenta las elecciones de 1967.<sup>32/</sup>

10. Junto a esta participación "vía" grupos políticos, las organizaciones campesinas chilenas y los sectores rurales no organizados, canalizaron sus demandas a través de huelgas y tomas de tierras. Los datos indican que en el período 1965-1970 predominaron las huelgas y entre 1970-1973, las tomas. Se aduce para explicar tal diferencia el carácter más radical y expropiador del proceso en esa segunda fase, lo que está fundamentado en el alto porcentaje de las peticiones de expropiación entre las razones con que se justificaban las tomas.

Sin embargo, debe considerarse otra hipótesis: la tendencia a la ilegalidad en las acciones indica que en ellas participaban sectores campesinos marginados del proceso, los que, mediante la toma de un predio, fomentaban su integración al proceso, al convertirse en asentados o miembros de un CERA. Un indicio de ello, aunque relativo, es que sólo la mitad de los campesinos participantes en las tomas ocurridas en 1970-1972 trabajaban en los predios ocupados.<sup>33/</sup> Otro indicio es el relativo control -aparente o evidente- que ejercieron sobre tales movilizaciones los partidos importantes de la coalición gobernante. Muchas de esas acciones estuvieron influidas o controladas por grupos radicales dentro de la coalición o de extrema izquierda.



Cuadro 13

NUMERO DE HUELGAS Y TOMAS DE FINCAS EN CHILE

Año	Número de huelgas	Número de tomas
1965	142	13
1966	586	18
1967	693	9
1968	648	26
1969	1 127	148
1970	1 580	456
1971	1 054	1 278
1972	796	397 <u>a/</u>
1973	316 <u>b/</u>	n.a.

Fuente: Cristóbal Kay, op. cit., 1978, p. 106.

a/ Sólo hasta marzo de 1972. Considerando la tendencia del año 71 se estima que la cifra final del año sería aproximada.

b/ Hasta el 10 de septiembre de 1973.

11. Las transformaciones que se llevaron a cabo en el plano organizacional durante la fase 1970-1973 pretendieron, por lo menos en su formulación, ampliar los canales de participación política de los sectores campesinos adherentes al proceso, incluyendo en lo posible a los no beneficiarios. Así fueron entendidos los Consejos Campesinos los que "... debiendo ser establecidos a escala nacional, podrían llegar a ser un instrumento agudamente competitivo de organización o de preorganización campesina".34/ El gobierno decidió permitir que los Consejos Comunales fueran generados por la base (de la cual formaban parte campesinos no organizados), accediendo a demandas formuladas por grupos partidarios del proceso. Ello no evitó, empero, que muchos Consejos fueran controlados por grupos opositores.35/ Este nuevo intento organizacional contribuyó, por lo tanto, a ampliar la arena de confrontación política del campesinado.

12. La participación sociopolítica del campesinado pobre peruano durante la reforma agraria tiene rasgos marcadamente diferentes a los que caracterizaron al caso chileno. Ello se debe, especialmente, como ya se ha anotado, a diferencias del sistema político en que ambos procesos tuvieron lugar. En Perú, la ausencia

/de elecciones

de elecciones generales periódicas impidió una articulación y, sobre todo, una expresión de la voluntad estrictamente política de los sectores supuestamente integrados a la reforma agraria. Por otra parte, la precariedad del sistema de partidos contribuyó a que las demandas campesinas se expresaran directamente, a través de modalidades no institucionalizadas, como la toma de tierras.

En Chile, la sindicalización campesina tuvo lugar dentro de la reforma agraria y, en gran parte, para apoyarla. En Perú, el movimiento campesino, en una gran proporción, se dinamizó con la reforma agraria, pero se mantuvo al margen de ella, rechazando su orientación "desde arriba" hacia el cooperativismo. Sólo en 1974, con la fundación de la Confederación Nacional Agraria (CNA), el Estado logró estructurar un movimiento capesino por la reforma agraria, el que en términos reales debió enfrentarse al movimiento ya en marcha de diversas comunidades regionales (Piura, Cajamarca, Andahuaylas, entre otras) y a la reorganizada CCP (1974).

13. La interpretación de la participación sociopolítica en la reforma agraria peruana es muy variada dependiendo de los autores. Es bastante singular que un proceso social sea no sólo explicado, sino incluso descrito con visiones tan contradictorias. Una línea de estudios, representada por los analistas de DESCO, enfatiza como el principal motor del movimiento campesino a los movimientos sociales de tomas de tierras y a la CCP, criticando la formación de la CNA como un detonante de la lucha entre el campesinado y el Estado. Los estudiosos del CEDEP, por su parte, reconociendo que la creación de la CNA y la acción de Sinamos tenían por objeto crear una poderosa base social de apoyo al gobierno, le atribuyen haber sido una respuesta a la demanda de legalización del creciente movimiento campesino. Según esta visión la formación de ligas agrarias y federaciones campesinas que precedió a la CNA constituyó "efectivamente" un "gran plan de organización del campesinado a nivel nacional" (Béjar, 1981, 13). Los analistas del Instituto de Estudios Peruanos, por su parte, presentan en una tercera perspectiva según la cual la creación de la CNA significó la "institucionalización del tutelaje que (el régimen) venía ensayando sobre el campesinado" (Matos Mar/Mejía, 1980, marzo, 107). Los mismos autores, sin embargo, también critican a la CCP: "acosada por la represión, dividida internamente por pugnas partidarias y experimentando los efectos confusionistas de la realidad empresarial cooperativa la CCP no fue capaz, hasta 1977, de sumar sus bases a la gran eclosión social que sacude al país" (Matos Mar/Mejía, op. cit., 1960, 108).

14. Todas las visiones, sin embargo, coinciden en los hechos que analizan. En Perú, el movimiento campesino institucionalizado fue fomentado "desde arriba" (ley 19400, Sinamos), pero estructurado desde las bases (Ligas Agrarias, Federaciones Agrarias, Comunidades Campesinas). El movimiento campesino no institucionalizado, por su parte, fue fomentado por grupos políticos opositores al gobierno militar y estructurado a base de movimientos para la recuperación de tierras. El grueso del campesinado se dividió en dos grandes grupos, que compitieron entre sí por canalizar las demandas del campesinado durante todos los años de la reforma agraria, especialmente entre 1972 y 1975, en que el proceso empezó a languidecer como consecuencia de las modificaciones habidas en el curso del proceso global de reformas.

15. A diferencia del caso chileno, cuya tradición de movilización en la etapa pre reforma estuvo ligada a lo reivindicativo y manifestada en la huelga, las llamadas invasiones o tomas de recuperación de tierras constituyeron la característica del movimiento campesino peruano, alcanzando dimensiones notables a partir, de 1963 con una participación estimada (hasta 1968) en 300 000 campesinos.<sup>36/</sup> La ausencia de una organización de carácter nacional entre los campesinos contribuyó a que se estructuraran organizaciones regionales erigidas luego de cada movimiento de recuperación de tierras. Este proceso organizativo aumentó en los primeros años de la reforma agraria, con una orientación que exigía simultáneamente la expropiación y la adjudicación y rechazaba la modalidad cooperativa aplicada en los predios expropiados. La ofensiva organizativa del Estado a partir de 1972 tuvo como base el sector reformado, pero intentó integrar la potencialidad de los movimientos espontáneos, buscando consensos cada vez que se transgredía la valla legal.

#### IV. CONCLUSIONES SOBRE LA PARTICIPACION CAMPESINA EN PROCESOS DE REFORMA AGRARIA

##### 1. Grado de dependencia y de autonomía de la reforma agraria respecto de la reforma global de la sociedad

Tanto en las formulaciones teóricas como en las proposiciones de los organismos internacionales se acepta que la reforma agraria está ligada a la reforma de la sociedad. Esta afirmación no sólo es normativa sino práctica, entre otras razones debido a que cualquier reforma societal implica transformar su sector más atrasado: el rural. Lo relevante es verificar que una falta de armonía entre los grados de profundidad y de aceleración de la reforma global con los de la reforma agraria puede hacer que ambas fracasen, por lo menos en cuanto a sus propósitos iniciales.

La participación constituye un factor clave para medir la relación de armonía señalada. El balance de los procesos chileno y peruano, al languidecer o interrumpirse las reformas, indica que las llamativas cifras sobre cambios en la estructura de tenencia de la tierra, no se acompañaron de logros cualitativos, ya que el campesinado disminuyó su nivel de organización y su fuerza, y que los sectores rurales más pobres permanecieron marginados de la sociedad.

El cambio rural no parece haber sido decisivo en el colapso de los procesos globales en ambos países, sino sólo parte del complejo causal. Sin embargo, los cambios estructurales acaecidos en el campo produjeron gérmenes de conflicto que fueron relevantes en el rumbo final de los procesos. Ciertamente la participación de los campesinos produjo una dualidad de fuerzas organizadas en el campo, que no tenía precedentes históricos, cuyo enfrentamiento aumentó la conciencia del campesinado, por un lado, pero, simultáneamente, provocó un despertar organizativo y estratégico de los sectores tradicionales, afectados por el proceso de reforma agraria. La fuerza de reacción al cambio, sin embargo, se expresó con mucho mayor poder en la cúpula política nacional donde, aludiendo los sucesos campesinos, esos sectores aglutinaron fuerzas opositoras al proceso global. Por su parte, la movilización campesina en sí no fue de los factores más decisivos e influyentes en la complejidad del manejo político del proceso. Significó, en cambio, una prueba de las dificultades inherentes de él. En las discusiones teóricas que acompañaron a estos procesos, los temas campesinos alcanzaron una importancia que no tiene correspondencia con el lugar que esos mismos problemas alcanzaron en las decisiones políticas concretas.

La dependencia de la reforma agraria respecto de la reforma global tiene su expresión más dramática en los logros alcanzados. Todo proceso inconcluso genera frustración y puede expresarse en visiones realistas y optimistas. Ni en Perú ni en Chile se produjo la transformación estructural de la sociedad. Tampoco sucedió en el campo, donde gran cantidad de campesinos permanecen hoy en la extrema pobreza, marginados totalmente de la sociedad. Sin embargo, puede decirse que tuvo lugar una redistribución de la tierra y que un gran sector fue beneficiado por el proceso, elevando su nivel de vida y su integración en la sociedad.

Lo relevante, sin embargo, es preguntarse hasta dónde la reforma agraria sobrevivió al colapso de la reforma social en ambos países. La respuesta es negativa. Por lo menos, la reforma agraria perdió su dinamismo en Perú y se interrumpió en Chile. Las estructuras productivas reformadas casi desaparecieron en Chile y en Perú se encuentran enfrentadas al dilema de la parcelación o de la reforma intra-modelo a principios de esta década.

La reforma agraria sobrevivió a los procesos, en aspectos latentes, ya que toda experiencia organizativa o de movilización social implica una internacionalización de normas propias de relaciones colectivas. Probablemente, la sola vivencia de la reforma agraria significó una modificación en la disposición conductual del campesino frente a los procesos sociales, por restringidos que ellos sean. Desde ese punto de vista, la alteración o inexistencia de un proceso de cambios globales es independiente de tal desarrollo personal. Lo mismo puede decirse sobre la experiencia de los campesinos en las estructuras reformadas. El fracaso de su gestión, especialmente en Chile, incluso en aquellas cuya responsabilidad les haya cabido a los mismos campesinos, ha traído consigo, indudablemente, un aumento del potencial participativo. Esto vale especialmente para aquellos campesinos que ocuparon roles de responsabilidad en las cooperativas o en los asentamientos.

Es difícil especular acerca de las posibilidades de un proyecto de reforma agraria en el marco de un proceso de estabilización política y económica. Por lo pronto, no hay experiencias empíricas que sirvan de referencia y los ejemplos posibles de asimilar a esa situación muestran resultados muy relativos como el caso de la reforma en Chile en 1963, y en Perú en 1965. Existe una contradicción básica entre un programa global estabilizador y un proceso de reforma agraria, que supone promover las demandas y estar dotado de una gran capacidad para responder positivamente a ellas desde el sistema político. La movilización social, el

/gasto social,

gasto social, la infraestructura administrativa y técnica y, especialmente, las características participativas del sistema político constituyen supuestos de un proceso de reforma agraria, que implican la existencia de determinadas condiciones sociopolíticas. En otros términos, toda recomendación sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma en el campo debe tomar en consideración los factores políticos.

2. El interés sectorial común como requisito de una participación exitosa en procesos de reforma agraria

Los casos de Chile y de Perú muestran de manera palpable cómo un movimiento campesino poderoso puede debilitar las posibilidades de éxito de sus demandas, a causa de sus divisiones internas frente a los procesos globales. No se trata de "despolitizar" al movimiento campesino, pues la politización es un atributo casi inherente a la participación en procesos de desarrollo. Tampoco implica oponerse "a priori" al rol de tutela que ejercen el Estado o los partidos, al cual ya se ha hecho referencia en este trabajo. Sólo se critica la ausencia de un grado importante de especificidad en las demandas del campesinado, que sea independiente de las orientaciones político-ideológicas que pudieran darse dentro de él.

Esta observación conduce a uno de los grandes problemas por los que debe atravesar todo proceso de reformas y de desarrollo, la necesidad de relativizar las polarizaciones globalizadoras. Normalmente las fases reformistas en los países en desarrollo cuentan con un apoyo mayoritario a las reformas, pero segmentado en relación a cómo llevarlas a cabo. En esta situación no es posible estructurar mecanismos por los cuales tales posiciones divergentes interactúen y se conviertan en políticas o proposiciones más o menos comunes a los diversos grupos, aunque no lleguen a abarcar la totalidad de los problemas. Lo común, desgraciadamente, es observar un proceso de competitividad destinado a resolverse como un conflicto de "suma-cero", pero que se arrastra en el tiempo generando una situación de desgaste permanente y de empate de las fuerzas en pugna.<sup>37/</sup>

Este fenómeno se ha dado en Chile y en Perú, cuyos sistemas políticos se diferenciaban en la fase de reforma precisamente por su grado de competitividad. En Chile, la posibilidad de alternativas dio lugar a que se formaran organizaciones campesinas de cada grupo político relevante, las cuales mantuvieron un conflicto idéntico al que se produjo en la arena política nacional. En el caso peruano, el autoritarismo provocó un escenario de gobierno-oposición más simple con una división en dos de las organizaciones campesinas. Los temas de las disputas

/aparecieron como

aparecieron como específicamente agrarios; sin embargo, ellos resultaban de las diferentes visiones que las grandes corrientes ideológicas tenían del proceso de reforma. Así, las cooperativas no estaban en cuestión por su grado de factibilidad, sino por corresponder o no a los estilos o modos de producción que señalan las diferentes proposiciones ideológicas.

Como en ningún otro sector, la especificidad de las demandas puede tener un carácter común a los actores sociales en el campo. Por lo demás es sabido que, precisamente por ello, el problema campesino constituye un desafío teórico para la mayoría de las ideologías del cambio social. El campesinado visto desde cualquier punto de vista antropológico tiene características específicas, las cuales integran simultáneamente matices tan diversos comúnmente como el dualismo tradicionalismo/rebelión o conciencia de clase/individualismo. Estos cortes transversales a las divisiones político-ideológicas debieran motivar un mínimo-común en la participación campesina.

### 3. La opción gradual -amplia frente a la radical- restringida en las dimensiones de grado y de dimensión de la reforma agraria

Los casos de Chile y Perú muestran las consecuencias de restringir la reforma a determinados sectores rurales en pro de afianzar estructuralmente el proyecto propuesto. Es cierto que, como se ha repetido, la cantidad de tierras expropiadas y adjudicadas en ambos casos fue notable, así como el número de las organizaciones reformadas creadas en los años de la reforma. Sin embargo, queda en pie el déficit de erradicar o, por lo menos, aliviar la pobreza extrema de vastos sectores rurales, que en términos muy realistas, constituye el objetivo primordial de cualquier reforma agraria.

Las consecuencias de la opción tomada -sin hacer referencia a las razones, sin duda poderosas, que se tuvo para escogerla- no sólo tiene una dimensión social sino, principalmente, política, que resulta de primera importancia para asegurar la estabilidad del sistema en el cual se lleva a cabo la reforma. La restricción de los sectores beneficiados afecta negativamente el éxito del sector reformado en la medida en que está constantemente sometido a la presión de los no beneficiados y al descrédito por parte de los grupos que los apoyan. La exclusión es, en sí, una contradicción con la reforma, pues contribuye a erigir una estructura social segmentada y de movilidad muy rígida intracampesina, provocando conflictos dentro de un sector social muy complejo para ser regulado desde fuera y que no tiene posibilidades de crearse mecanismos propios.

/Lo plausible

Lo plausible pareciera ser adoptar programas cuya meta principal consistiera en integrar la mayor cantidad de campesinos posibles, especialmente los sectores más pobres y marginados. Esta opción hacia la amplitud debiera tomarse, incluso, con costo a la falta de profundidad en la estructuración del proceso, como la creación de empresas del sector reformado. Esta opción, además, conllevaría otra serie de supuestos normalmente criticados desde el punto de vista de la teoría participativa, como la necesaria tutela del Estado, imprescindible en un proceso de tales dimensiones. Ello, a su vez, está supeditado a la capacidad de competitividad y adaptación del sistema político de acuerdo a lo ya dicho en el primer punto de este capítulo.

Toda estrategia participativa conducente a aliviar la pobreza supone cantidad, dada la gravedad que tal atributo de subdesarrollo alcanza en la actualidad. Por lo tanto, la reforma agraria en las formulaciones para estos años debiera identificarse con abarcar la mayor cantidad de campesinos que permita otorgarles mínimo beneficio.

#### Notas

1/ Sergio Molina, "La Pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas", en Sergio Molina (Coord.): ¿Se Puede Superar la Pobreza?, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, 1980, p. 17.

2/ Dieter Nohlen: Agrarreform, en : D. Nohlen (Ed.) Lexikon Dritte Welt, Baden-Baden, 1980, p. 15.

3/ Otto Matzke: Hunger un Ernährung-Agrarstrategien für die Dritte Welt en Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (eds.), Handbuch der Dritten Welt, Hamburgo, 1982, tomo 1, pp. 195-229.

4/ En este sentido, "autonomía" no implica separación entre desarrollo agrario y crecimiento económico pues toda estrategia del desarrollo reconoce la necesidad de crecimiento, sino su dependencia de tipo residual: "El crecimiento trae consigo la superación de la pobreza",

5/ Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem, Ginebra, 1976.

6/ FAO: Informe. Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, 1979, p. 4.

7/ La estrategia del "Desarrollo Autocentrado" es una proyección moderna del pensamiento de Friedrich List sobre el desarrollo nacional en Alemania. Sobre su formulación véase Dieter Senghaas: Autozentrierte Entwicklung, en D. Nohlen/F. Nuscheler, op.cit., 1982, p. 359. Sobre la estrategia de "self reliance" véase J. de Brandt: National and Collective Self-Reliance, en: Bulletin OECD, Nº 1, 1977, pp. 52-60.

8/ J. Cohen/T. Uphoff "Participation's Place in Rural Development", en World Development, Vol. 8; Nº 3, 1980.

9/ Angel Flisfisch/Rolando Franco/Eduardo Palma: Planificación con Participación: Dimensiones, Viabilidad y Problemas, en: ILPES, Boletín de Planificación, Nº 14, marzo de 1982, pp. 25-52.



10/ En un estudio de concentración de la tierra, según el indicador Gini, realizado para varios países en diversas épocas, Chile y Perú figuraban entre los casos de mayor concentración (ver Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, México, Peru and Venezuela, World Bank Working Papers N° 275, abril 1978, p. 2).

11/ Los datos sobre Chile, fueron obtenidos en una encuesta efectuada en 1968/1969 por la Dirección de Estadística y Censo (ver René Cortázar, Necesidades básicas y extrema pobreza, Estudios Cieplan N° 17, 1977). Sobre Perú, ver datos de Cristobal Kay, The Agrarian Reform in Peru: An Assessment, ILO, Ginebra, 1980, 14/15.

12/ El inicio de las iniciativas organizacionales campesinas en Chile está ligado a la legalización de los sindicatos agrícolas, especialmente en los inicios del gobierno del Frente Popular que coincidió con la suspensión de la tramitación del proyecto de ley de sindicalización campesina. La ley 8 811 dictada en 1947, y que pasó a constituirse en el Título IV del Código del Trabajo, autorizó muy restrictivamente los sindicatos campesinos, lo que no fue obstáculo para el aumento de las organizaciones campesinas en los años 60. (Ver Affonso, Gómez, Klein, Ramírez, Movimiento Campesino Chileno, ICIRA, 1970, tomo 1, primera parte.

13/ Entre las organizaciones de esa época se cuentan la Liga Nacional de Campesinos Pobres (1935), la Federación Nacional Agraria (1937), la Unión Provincial de Sindicatos Agrícolas de Santiago (1938), La Unión de Campesinos (1938), La Federación Industrial de Trabajadores Agrícolas (1939), La Federación Sindical Cristiana de la Tierra (1952).

14/ Ver a) Aníbal Quijano: El Movimiento Campesino del Perú y sus Líderes en: América Latina, Año 8, N° 4, 1965, pp. 43-65; b) Julio Cotler/Felipe Portocarrero Organizaciones Campesinas en el Perú, IEP, Lima, 1967.

15/ Carlos Franco, Perú: Participación Popular, CEDEP, Lima, 1979, p. 34.

16/ Un análisis del proceso de reforma agraria en Chile expresa este fenómeno del siguiente modo: "... un elemento esencial que la política agraria de la Unidad Popular debía aclarar era no solamente el de cómo y cuáles grupos campesinos eran más fáciles de movilizar inicialmente sino también el de cuáles lucharían activamente por la toma del poder y por una transformación socialista en el campo" (Cristóbal Kay: Reforma Agraria y Movilización Campesina en Chile, en Estudios Rurales Latinoamericanos, V. 1, N° 3, septiembre-octubre 1978, p. 109).

17/ Matos Mar/Mejía, op. cit., 1980, p. 108.

18/ A este respecto sobre el caso de Perú, ver el artículo de Héctor Béjar "Para Criticar a la Reforma Agraria", en Socialismo y Participación, N° 14, junio de 1981, pp. 1-18.

19/ Dieter Dirmoser/Ute Wachendorfer: Peru, en: D. Nohlen/F. Nuscheler (ed.) op. cit., p. 317.

20/ Véase el estudio de René Cortázar y Ramón Downey: Efectos redistributivos de la Reforma Agraria, CEPLAN, Documento N° 53, mayo 1976, p. 32.

21/ Un estudio de CEPAL/ILPES grafica las consecuencias sociales de la diferenciación entre los beneficiados: "Otra categoría de campesinos cuya situación social difiere de la esbozada aquí es la de los beneficiarios de una reforma agraria radical como las de México, Cuba, Chile o Perú. Por lo menos en aquellos casos en que han recibido suficiente tierra productiva y en que se organizan como empresa moderna colectiva ..., evidentemente dejan de pertenecer al estrato más bajo de la pirámide social y acortan la distancia entre sistema moderno y sector campesino" (CEPAL/ILPES: Las Transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?, 1979, p. 117).

22/ Estos datos se refieren a las Cooperativas resultantes del período transitorio de la reforma agraria. No deben confundirse con las Cooperativas formadas, tanto por pequeños productores, como por los propios miembros de las cooperativas de reforma agraria y los asalariados. Estas cooperativas campesinas contaban en 1973 con más de 90 000 socios (Ver Cereceda/Dahse, p. 63 en base a datos de INDAP).

23/ Los CERA pretendían innovar en el universo participativo al no limitar la afiliación a los jefes de familia otorgando los derechos de participación en la toma de decisiones y en los beneficios a todos los trabajadores mayores de 16 años. En la práctica, sin embargo, los CERA no se diferenciaron mucho de los asentamientos (Ver Barraclough/Affonso, "Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena" (noviembre 1970-junio 1972) en Cuadernos de la Realidad Nacional, N° 16, abril de 1973, pp. 71-123).

24/ Aparte de las CAPs y SAIS se establecieron las Cooperativas Agrarias de Servicios (CAS), las Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria, los Grupos Campesinos, las Comunidades Campesinas Reestructuradas, las cooperativas comunales, las comunidades nativas y las Empresas Agrarias de Propiedad Social (EPS).

25/ Sobre la estructura de las Centrales de Cooperativas, ver Matos Mar/Mejía, op. cit., 1980, p. 79.

26/ Barraclough/Affonso: op. cit., p. 113.

27/ Matos Mar/Mejía, 1980 (marzo), p. 66.

28/ La UCC y la ANOC se habían fusionado en 1965 formando la Confederación Nacional Campesina.

29/ Esta "unión personal" entre organización campesina y partido político se expresó en candidatos campesinos que los partidos presentaron a las elecciones, incluso parlamentarias. Asimismo, fue haciéndose general la militancia política de los candidatos a los cargos de las organizaciones campesinas.

30/ Las mayores dificultades consisten en diferenciar el electorado rural del no-rural. La modalidad más aproximada consiste en clasificar a algunas provincias como "rurales" a base de la gravitación de la actividad económica agrícola o a la población en lugares considerados como pueblos o pequeñas ciudades rurales. En Chile, sin embargo, por sus características geográficas y por los fenómenos de urbanización, gran parte de la población puede ser considerada simultáneamente como rural y urbana.

31/ En enero de 1972 tuvieron lugar elecciones complementarias de un senador en O'Higgins y Colchagua y de un diputado en Linares. Ambas circunscripciones electorales son consideradas predominantemente rurales. La importancia de esta elección radicaba en que tuvo lugar en una fase política decisiva para el país y, por otra parte, el apoyo equilibrado que las fuerzas políticas tenían en ambas circunscripciones.

32/ Ver el trabajo de Robert Ayres "Unidad Popular and the Chilean Electoral Process", en A. Valenzuela/J.S. Valenzuela (eds.) Chile: Politics and Society, N. Brunswick, N.J., 1976, p. 57.

33/ Según datos en Cereceda/Dahse, op. cit., 1980, p. 71.

34/ La "competitividad" era entendida en el trabajo citado como la capacidad de competir "victoriosamente con las organizaciones controladas por la Democracia Cristiana". Ver René Billanz/Eugenio Maffei: "La reforma agraria chilena y el camino hacia el socialismo: Algunas consideraciones", en Cuadernos de la Realidad Nacional, N° 11, enero de 1972, p. 83.

35/ Ver Brian Loveman Struggle in the Countryside. Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973, Indiana University Press, Bloomington/London, 1976, p. 287.

36/ Según la estimación de la CIDA. Citado en Diego García-Sayán, Tomas de Tierras en el Perú, DESCO, Lima, 1982, p. 13.

37/ Por otra parte, tanto en Chile como en Perú, se presentó la dualidad de participación de los campesinos. En las cooperativas de producción, el grueso de los socios fue quedando al margen de las decisiones, tanto por el elitismo de los dirigentes como por el rol desempeñado por los funcionarios técnicos. La presión de las demandas de esa masa se orientó a través de la participación en los sindicatos agrícolas organizados paralelamente a las cooperativas. La participación en estas dos organizaciones trajo consigo una dualidad contradictoria, pues mientras el criterio de la cooperativa tendía a ser comercial y, por lo tanto, a dar relevancia a los costos, la presión sindical radicaba en el reivindicacionismo, centrado en problemas de salarios y de empleo.

Bibliografía

- Affonso, A./Gómez, S./Klein, E./Ramírez, P.: Movimiento Campesino Chileno, ICIRA, 1970, 2 tomos.
- Altimir, Oscar: La Dimensión de la Pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, 1979.
- Astelarra, Judith: Land Reform in Chile during Allende's Government, Dissertation Series, Cornell University, 1975.
- Barraclough, Solon/Affonso Almiro: Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena, en: Cuadernos de la Realidad Nacional N° 16, abril de 1973, pp. 71-123.
- Béjar, Héctor: Para criticar la Reforma Agraria, en: Socialismo y Participación N° 14, junio 1981, pp. 1-18.
- Birou, Alain: Fuerzas Campesinas y Políticas Agrarias en América Latina, Madrid, 1971.
- Brevis, Patricio/Pizarro, Crisóstomo: Los Sindicatos Agrícolas y el proceso de Reforma Agraria en la década del sesenta, CEPLAN, Documento N° 47, 1975.
- Bourricaud, François y otros: Poder y Sociedad en el Perú contemporáneo, Buenos Aires, 1967.
- Caballero, José María: Agricultura, Reforma Agraria y Pobreza Campesina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980.
- Caballero, J.M./Alvarez, Elena: Aspectos Cuantitativos de la Reforma Agraria (1969-1979), Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980.
- CEPAL: Las Transformaciones Rurales en América Latina. ¿Desarrollo Social o Marginación?, Cuadernos de la CEPAL, CEPAL/ILPES, 1979.
- Cereceda, Luz Eugenia/Dahse, Fernando: Dos Décadas de Cambios en el Agro Chileno, Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, 1980.
- Coombs, P./Ahmed, M.: Attacking Rural Poverty, World Bank, 1974.
- Cortázar, René/Moreno, Ernesto/Pizarro, Crisóstomo: Condiciones Culturales y Sociales de la Política de Erradicación de la Pobreza, Estudio Cieplan, N° 4, noviembre de 1976.
- Cortázar, R./Downey, R.: Efectos Redistributivos de la Reforma Agraria, CEPLAN, Documento N° 53, mayo 1976.
- Delgado, Oscar: La Organización de los Campesinos y el Sistema Político en: Aportes, N° 25, julio 1972, pp. 83-106.
- Eguren, Fernando: Reforma Agraria, Cooperativización y Lucha Campesina, DESCO, Lima, 1975.
- Eckstein, Shlomo y otros: Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela, World Bank Staff Working Papers N° 275, 1978.
- FAO: Informe. Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Roma, 1979.
- FAO: Informe de la Decimosexta Conferencia Regional de la FAO para América Latina.
- FAO: La Agricultura hacia el año 2000: Problemas y Opciones de América Latina, Roma, febrero de 1981.
- Fioravanti, E.: Latifundio y Sindicalismo Agrario en Perú, IEP, Lima, 1974.
- Foxley, A./Aninat E./Arellano, J.F.: Redistribución del Patrimonio y Erradicación de la Pobreza, Estudios Cieplan, N° 3, octubre 1976.
- Franco, Carlos: Perú, Participación Popular, CEDEP, Lima, 1979.
- García-Sayán, Diego: Tomas de Tierras en el Perú, DESCO, 1982.
- Gómez, Sergio: La Organización Campesina en Chile 1965-73, México, 1975.
- Huamantínco, Francisco: Andahuaylas: Reforma Agraria y Campesinado, Ayacucho, 1979.

- Huizer, Gerrit: Peasant Movements in Latin America, Penguin Books, 1973.
- Huntington, S./Nelson, J.: No Easy Choice, Harvard University Press, 1976.
- ICIRA: Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena, Santiago de Chile, 1972.
- ILO: Agricultural Organisations and Economic and Social Development in Rural Areas, Ginebra, 1971.
- ILO: Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem, Ginebra, 1976.
- ILO: Popular Participation in Decision-making and the Basic Needs Approach to Development: Methods, Issues and Experiences, Ginebra, 1978.
- ILO: El Reto de la Pobreza Rural, Ginebra, 1981.
- Kaufman, Robert: The Land Reform in Chile 1950-1970, Harvard University Press, 1972.
- Kay, Cristóbal: Reforma Agraria y Movilización Campesina en Chile en: Estudios Rurales Latinoamericanos, V. 1, N° 3, septiembre-diciembre 1978, pp. 94-124.
- Landsberger, Henry (ed.): Latin American Peasant Movements, Cornell University Press, 1969.
- Lehman, David: Political Incorporation versus Political Stability: the case of Chilean agrarian reform 1965-1970, en: Journal of Development Studies, V. VII, julio 1971, pp. 365-395.
- Loveman, Brian: Struggle in the Countryside: Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973, Indiana University Press, Bloomington, 1976.
- Lowdermilk, M./Laitos, Robert: Toward a Participatory Strategy for Integrated Rural Development, en: Rural Sociology, Winter 1981, V. 46, N° 4, pp. 688-702.
- Lowenthal, Abraham (ed.): The Peruvian Experiment, Princeton University Press, 1975.
- Llosa, Jaime: La Empresa Agraria de Propiedad Social, en: Socialismo y Participación N° 6, marzo de 1979, pp. 85-114.
- Maffei, Eugenio/Marchetti, Emilio: Estructura Agraria y Consejos Comunales Campesinos: Situación actual, análisis y estrategias, Cuadernos de la Realidad Nacional, 14, octubre 1972, pp. 126-151.
- Matos Mar José: Yaconaje y Reforma Agraria en Perú, IEP, Lima, 1976.
- Matos Mar, J./Mejía, J.M.: Reforma Agraria. Logros y Contradicciones 1969-1979, IEP, Lima, 1980.
- Matos Mar J./Mejía, J.M.: Reforma Agraria y Cooperativismo Rural en el Perú. 1968-1978, en: Estudios del Tercer Mundo, V. 3, N° 1, marzo de 1980, pp. 59-117.
- Molina, Sergio: La Pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas, en: Molina, S. (Coordinador): Se Puede Superar la Pobreza, CEPAL, PNUD, Santiago de Chile, 1980.
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz: Handbuch der Dritten Welt, Hamburgo, 1982, tomos 1 y 2.
- Nohlen, Dieter: Lexikon Dritte Welt, Baden-Baden, 1980.
- Pearse, Andrew: The Latin American Peasant, Londres, 1975.
- Pease, Henry y otros: Estado y Política Agraria, DESCO, 1980.
- Petras James/Zeitlin, Maurice: Agrarian Radicalism, en: British Journal of Sociology, XIX, septiembre de 1968, pp. 254-320.
- Petras J./La Porte, R.: Perú: Transformación revolucionaria o Modernización, Buenos Aires, 1971.
- Petras, J./Zemelman: Peasant in Revolt: a Chilean Case Study 1965-1971, University of Texas Press, Austin, 1972.
- Petras, J./Havens, E.: Peasant Behaviour and Social Change. Cooperatives and Individual Holdings, en: C. Russell/N. Nicholson (eds.): Public Choice & Rural Development, Washington, 1981, pp. 203-225.

- Pinto, Aníbal/Assael, Héctor: Perú 1968-1977, La Política Económica en un Proceso de Cambio Global, Estudios e Informes de la CEPAL, 1981.
- Quijano, Aníbal: El Movimiento Campesino en el Perú y sus Líderes, en: América Latina, 8, N° 4, 1965, pp. 43-65.
- Thiesenhusen, William: Reaching the Rural Poor and the Poorest: A Goal Unmet, en: H. Newby (ed.): International Perspectives in Rural Sociology, John Wiley & Sons, 1978, pp. 159-182.
- Tomic, Blas: Planificación de las Necesidades Básicas en la Base, Mimeo, 1982.
- Valenzuela, Arturo/Valenzuela, J. Samuel: Chile: Politics and Society, New Brunswick, 1976.
- Vergara, Pilar: Pobreza Rural: Aportes y limitaciones de su estudio estadístico en: Estudios de Economía, Universidad de Chile, N° 8, 1976, pp. 61-88.
- World Bank: Peru, Major Development Policy Issues and Recommendations (en dos volúmenes), 27 de abril de 1981.