

## **POBREZA CAMPESINA Y DESARROLLO RURAL**

**José Bengoa**

Los estudios acerca de la pobreza en Chile señalan que uno de los sectores más pobres del país se encuentra ligado al minifundio, a la ruralidad al campesinado pobre y los pueblos rurales. No es igual, evidentemente, a la pobreza de las ciudades, tampoco la pobreza producto o derivada de diversos procesos de modernización. En las sociedades rurales, se trata de una pobreza "por atraso". Estos sectores, hoy denominados pobres, han sobrevivido por largo tiempo, en condiciones relativamente semejantes, de extremo rigor y dureza. La diferencia y el contraste con la llamada vida moderna, ha conducido a que la "apacible vida del campo" ya no sea tal.

Los acuerdos de integración económica de Chile con el Mercosur y en el futuro con el Nafta, ponen nuevas dificultades al desarrollo de la agricultura campesina. No son pocos los economistas que se han referido al campo tradicional del país, como un "sector sobrante" y ven en la migración a las ciudades la única solución. Concretamente altos personeros de gobierno han señalado que se debería bajar a una población rural inferior al 10 por ciento en los próximos 10 a 15 años, como consecuencia del desarrollo acelerado de la industria, comercio y actividades urbanas con detrimento de las actividades rurales tradicionales.

¿Es positiva esta perspectiva de país o es solamente una visión prejuiciada desde el centro de Santiago? ¿Toma en cuenta, nos preguntamos, esta perspectiva de reducción rápida del sector rural, una visión equilibrada de la población del país en el ámbito regional y subregional? ¿No son demasiado complejos los problemas de las grandes ciudades del país para aumentarlos con una migración acelerada? Señalemos en todo caso, que esta migración acelerada está ya ocurriendo. En la Novena Región se percibe un abandono rápido del campo por parte de la gente joven con destino a Temuco y Santiago. Temuco ha absorbido de tal suerte la población rural de la Región y regiones aledañas, que se ha transformado en la ciudad de más rápido crecimiento del país, con problemas de congestión, marginalidad, ambientales, de tal naturaleza que habrían sido impensables pocos años atrás.

El desarrollo rural es, por lo tanto, una necesidad de equilibrio territorial, de desarrollo armónico del país. Lamentablemente es un aspecto casi olvidado en las políticas públicas que o se concentran en desarrollo en el ámbito predial, o en el desarrollo global sin especificaciones en el ámbito regional. En la medida que en estos días se ha recolocado el tema de la agricultura campesina, de la pobreza rural, del atraso de sectores del campo, no ha parecido necesario y oportuno dedicar un número de *Temas Sociales* a discutir tanto conceptualmente lo que significa el desarrollo rural (y lo que no debería significar) como también señalar diversas propuestas que son absolutamente necesarias de asumir en una perspectiva seria de transformación de estos sectores del país.

## 1. El campesinado pobre en Chile

No es fácil ni definir ni dimensionar el sector que aquí tratamos. Nos referimos a los campesinos pobres, los minifundistas, la gente que vive en pequeños pueblos rurales, en fin la ruralidad pobre de Chile. Alrededor de dos millones de personas, unas ciento ochenta mil unidades productivas que no alcanzan un tamaño suficiente para ser consideradas empresas agrícolas familiares, y por tanto, ser sujetos de crédito por INDAP y ser percibidas por el Estado como "viables".

Nos referimos a los pequeños productores de orégano, ajos, alfalfa, de las quebradas del Norte Grande, a los ganaderos de auquénidos de origen aymará del altiplano chileno, a los minifundistas de origen atacameño de los oasis del interior de Antofagasta, a los pequeños propietarios pobres y los comuneros del Norte Chico, de origen criollo, que combinan la ganadería caprina con las siembras en sus chacras en las tierras llamadas "lluvias". Canela Baja, por ejemplo que se ha transformado en un lugar famoso por ser la comuna de mayor extrema pobreza del país y donde se han inaugurado todos los programas destinados a superarla, con evidentes magros y frustrantes resultados. Estamos hablando de los pequeños agricultores pobres, minifundistas, gente rural, del secano costero, exterior e interior que se arrastra desde Puchuncaví hacia el sur, esto es, por toda la zona central del país. Allí se comienza a desarrollar uno de los primeros programas denominados de "Desarrollo Rural" con apoyo del Banco Mundial. También nos referimos a los bolsones de campesinos pobres en la cordillera de la costa y en las quebradas accesibles de la Cordillera de los Andes, tanto en la Sexta como en la Séptima Región. Colchagua, la costa seca, es quizá el sector prototípico de lo que hablamos. La costa de Talca ha cambiado con la forestación, pero aún hay bolsones importantes de pobreza rural tradicional. Chillán es quizá la provincia donde se ubica la mayor cantidad de campesinos pobres. Allí encontramos pueblos, caseríos y sociedades campesinas propiamente tales, que no parecieran tener alternativas en el contexto del modelo actual de desarrollo y crecimiento del país. En el Valle Central hay un campesinado con capacidad productiva, sobre todo el resultante de la Reforma Agraria, pero hacia la cordillera y hacia la costa, la situación se complica enormemente. Más al sur, comienza a aparecer mezclado con el campesinado chileno criollo el campesinado mapuche. Ambos comparten la tragedia del minifundio, la radicación en tierras de mala y creciente deteriorada calidad. Malleco, Cautín y toda la costa hasta el sur. En la Cordillera Alto BíoBío, Lonquimay, Curarehue, y sectores de altura hay bolsones de miseria campesina e indígena. La costa de Valdivia y Osorno, la cordillera de la costa de Puerto Montt. Fresia por ejemplo, y los suelos costeros que se inundan de la Décima región, son otra situación de pobreza rural. Finalmente Chiloé, una de las culturas campesino-pescadoras más importantes del país, el Aysén con pequeños bolsones de colonos campesinos pobres la mayor parte de las veces aislados. En el extremo sur no podemos decir que hay población significativa en este sector dadas las rigurosidades climáticas.

El cuadro siguiente preparado por el sociólogo de Mideplan, Carlos Calderón, muestra que la población rural —si se le agregan los pequeños pueblos que son indistinguibles de su entorno rural— constituye una porción importante del país: el 25 por ciento. (Cuadro 1)

*Cuadro 1*  
*Población Rural de Chile*

Definición de "rural"	Urbana	Rural
-----------------------	--------	-------

por ciento rural		
-INE 92 16,54 por ciento	11.140.405	2.207.996
-INE+"Pueblos" 20,01 por ciento	10.677.812	2.670.589
-INE + Hasta 10000 hab. 23,61 por ciento	10.196.391	3.152.010
-INE + Hasta 15000 hab. 25,94 por ciento	9.886.278	3.462.123

Fuente: Carlos Calderón, *Inequidad y pobreza rural en Chile*. Mideplan, 1996. Pág. 194. Elaboración propia a partir del Censo Población y Vivienda. INE Chile 1992.

## 2. Los objetivos del desarrollo rural

El objetivo general del desarrollo rural sería, como es casi evidente, mejorar las condiciones de vida del mundo rural. Para que ello ocurriese sería necesario provocar tres procesos de integración. Integrar estas áreas al desarrollo y concepto de país, al mundo agrícola productivo, y a la agricultura moderna. Una política de desarrollo rural sustentable en el tiempo tiene que ser una política de integración y no de subsidio.

En primer lugar, el mundo rural es marginal. El desarrollo rural debe partir de un diagnóstico adecuado en este sentido. Por ello, se trata de revalorar el espacio rural, provocando una integración entre el mundo urbano denominado moderno o en vías de modernización y el rural denominado tradicional o considerado como atrasado. Se percibe a menudo, desde el mundo rural, desde las comunas rurales, desde los espacios de ruralidad, que no tienen manera de "colgarse" del desarrollo que se está llevando a cabo en el país. Lo ven por la Televisión. No hay lazos con el ámbito desarrollado. Pero junto o no ver maneras de "colgarse" del desarrollo, tampoco se tienen las herramientas adecuadas para posibilitar un camino paralelo, definir las "vocaciones" del sector, manejar localmente los hilos del propio desarrollo, establecer programas institucionales que permitan un desarrollo específico e incluso alternativo de esa área del país. No existe autoridad social en el ámbito global y sobre todo en el ámbito local, capaz de llevar a cabo el desarrollo rural. Por ello predomina la conciencia de marginalidad, de dualismo entre los sectores desarrollados del país y los atrasados, que de una u otra manera seguirán siendo atrasados.

La demanda de estos sectores denominados "atrasados" se dirige al Estado, a su aparato central, para conseguir recursos que le permitan mejorar algunos aspectos de su infraestructura, sin resolver ninguno de los asuntos de fondo que lo mantienen en la marginalidad. Así, la mayor parte de las demandas se refieren a pequeñas mejorías de caminos, veredas, plazas, arreglos de diversa naturaleza, sedes sociales, etc. Los cuales son financiados por el Fosis u otro organismo de esa naturaleza.

El crecimiento económico y por consiguiente el estilo de desarrollo que está llevando a cabo el país corre el riesgo de crear dos países en el futuro inmediato, el país de las partes modernizadas de las ciudades y el "Chile profundo" de carácter tradicional y marginal.

Los objetivos de una política de desarrollo rural deberían ir dirigidos a resolver los nudos centrales que explican la falta de desarrollo de ciertas localidades y la pobreza rural.

La resolución de estos nudos no se obtiene solo con mayor financiamiento, sino con cambios institucionales. Dictado de normativas, creación de instancias de resolución de problemas. Sin estos cambios en la estructura del sector agrario, los mayores recursos financieros se irán absorbiendo como el agua en un pozo de arena. Existe conciencia generalizada que "hacer más de lo mismo" no resolverá los problemas de la pobreza rural.

Este número de *Temas Sociales* es producto de numerosos seminarios y discusiones en el campo.<sup>1</sup> Plantea un conjunto de medidas que tarde o temprano se deberán tomar si la autoridad tiene voluntad política para que el desarrollo del país llegue también a los sectores rurales pobres. Sostenemos que los cambios tienen que apuntar a revalorar el campo, la vida rural y los pueblos llevando las decisiones de desarrollo a las comunas, para ello es urgente dotar de una nueva institucionalidad a las comunas rurales. Junto con ello, se debe crear un marco jurídico institucional adecuado para relacionar la agricultura moderna, la agroindustria y el agronegocio con la vida y producción campesina. Es preciso establecer de modo claro formas y sistemas que permitan que la agricultura moderna "arrastre" a la agricultura campesina, y ese no es otro que la "integración vertical".

Estas medidas tienen por objeto, en definitiva, abrir el espacio rural, a más personas que se quieran instalar en él, que quieran trabajar allí, que quieran vivir en el campo y que quieran ser productores campesinos. En resumen, este programa se plantea permitir que en Chile haya una distribución más equilibrada de la población y que más campesinos participen del crecimiento, de las exportaciones agroforestales, y del bienestar general del país. En un país pequeño como es Chile, esto es financiera y técnicamente posible.

### 3. La cuestión rural

¿En qué consiste la cuestión rural hoy día en Chile? Sostenemos que en estos años ha habido una creciente devaluación del mundo rural. La sociedad comparte el objetivo de la "modernización", lo cual ha desvalorizado socialmente las culturas y sistemas de vida tradicionales confinándolos a temas del pasado, sin sentido de progreso, sin perspectivas de desarrollo, en fin, un sistema de vida que es preciso cambiar.

Se aprecia del campo, exclusivamente la producción moderna de agromercancías. El agronegocio urbano instalado en un medio rural, lo que no tiene nada que ver con el mundo y sistema de vida rural. Este último es visto como una rémora que es preciso transformar, cambiar, suprimir.

Un joven nacido y crecido en un pueblo campesino de provincia no tiene ningún aliciente social para permanecer en ese ámbito. Todos los valores positivos de la sociedad actual lo llevan a migrar, salir de la situación de atraso, pobreza, marginalidad y subdesarrollo en que se encuentra la vida de sus padres. Si no hay un cambio en la sociedad en su conjunto, en los mensajes que emiten las autoridades, en las políticas públicas, es muy difícil pensar en un cambio en la situación rural.

La cuestión rural hoy día pasa por revalorar el mundo rural. Aunque inmaterial, pensamos, que este es el primer objetivo. Sin él no habrá desarrollo rural. Habrá una tendencia creciente a la supresión de la vida rural.

---

<sup>1</sup> En especial es producto de las visitas a terreno realizadas en el marco del Proyecto Fondecyt 1950110.

#### 4. Cuestión agraria y cuestión social

Hay una visión que considera que la cuestión agraria y la cuestión rural son dos asuntos extremadamente diferenciados, aunque ambos convivan en un espacio común denominado "el campo". La primera tendría que ver con los negocios de las personas privadas y lo segundo con la acción social, en especial del Estado. Vivienda, salud, educación, caminos y otros aspectos de esta naturaleza tendrá que ver con la situación rural. Este esquema se ha reproducido nitidamente hasta hoy, incluso a nivel del aparato del Estado, habiendo encargados de uno y otro aspecto que por lo general no tienen relaciones entre sí, o que muchas veces compiten con nefastas consecuencias.

Un segundo objetivo de política rural es cambiar esta dicotomía. El espacio rural, el mundo campesino, las sociedades rurales son al mismo tiempo sociedades agrarias. Los programas de desarrollo rural deberían asumir ambos aspectos.

La mentalidad extractiva agroforestal dicotomiza y separa el asunto agrario del asunto rural. El Estado construye caminos y los camiones de las empresas forestales los rompen rápidamente. Las empresas son prósperas y la región donde están ubicadas es la más pobre del país. Se llama al Fosis a apagar los incendios.

La política de desarrollo rural del Estado debe cambiar las bases institucionales para que los negocios privados se involucren activa y creadoramente en el desarrollo rural y éste no queda exclusivamente ligado a las organizaciones financiadas por el Estado vía organismos especializados tales como Fosis e Indap.

Si en las áreas más pobres del país, se otorgan determinadas ventajas productivas, financieras, impositivas, a las agroindustrias, los agronegocios, para que integren economías locales a sus actividades, se establecerían bases institucionales diferentes a las de hoy.

Si se establece que la producción que se origina en una comuna o provincia debe dejar a lo menos un porcentaje de sus beneficios en inversión social regional, estaríamos hablando de desarrollo rural sustentable. El caso siempre prototípico de la Provincia de Arauco, con una producción forestal enorme y una de las provincias más pobres del país, debe ser anotado, ya que muestra esta separación violenta entre los negocios agroforestales y el desarrollo rural. Sostenemos una vez más que no se trata de buena o mala voluntad sino de bases institucionales defectuosas en el estilo de crecimiento y desarrollo que sin cambios de estructura del modelo de crecimiento podrían modificarse.

Sin embargo, la distinción entre lo agrícola y lo rural es determinante para una buena comprensión del propio desarrollo rural. Es evidente que no todos los recursos del sector rural son agrícolas. Hay muchos otros. Nos parece que el que adquiere creciente importancia en el turístico, el enmarcado en el turismo interno del país que producto de las modernizaciones, crecimiento económico y urbanización debería ir en permanente desarrollo. Igualmente el de las industrias, artesanías y actividades productivas no agrícolas de carácter rural van a ir en crecimiento en los próximos años y planes de fomento en este terreno. Hay zonas del país que si bien no tienen grandes perspectivas agrícolas si poseen posibilidades de convertirse en espacios rurales sustentables en términos no agrícolas. Si bien es cierto que es posible pensar planes de este tipo su carácter es evidentemente limitado.

## 5. Sector moderno y sector tradicional

La agricultura moderna de exportación no ha logrado "arrastrar" tras sí, al resto de la agricultura y las sociedades rurales. Salvo excepciones importantes en que las agroindustrias instaladas en algunas regiones han provocado una real transformación de los medianos y pequeños productores, en la mayor parte del país esto no ha ocurrido.

La relación entre agronegocio, empresa moderna y campesinado es solamente vía explotación de la mano de obra. Los campesinos "salen" a trabajar desde sus predios pobres, a las faenas modernas de la agricultura. Se reproduce el antiguo sistema de relaciones entre el latifundio y el minifundio. En ciertas épocas del año al visitar zonas campesina de la costa o de la Novena región no se encuentran hombres en las casas, sólo hay mujeres, personas de edad y niños. Se ha producido una nueva "complementariedad" entre pequeña producción campesina, y por tanto pobreza rural, y las actividades agro-exportadoras y forestales. El complejo silvoagropecuario de exportación ha "subsumido" a la agricultura campesina pobre por intermedio de la utilización de mano de obra barata y temporal. En los períodos que este "complejo" no requiere de mano de obra abundante, ésta se "estaciona" en sus pequeñas propiedades, en las casas pobres de los pueblos pobres, en el campo pobre. Allí se pasan los inviernos y los tiempos que no hay trabajo. Al llegar las temporadas, vuelven a salir.

Un tercer objetivo, consecuencia del anterior, es lograr sistemas de integración entre los subsectores modernos de la agricultura y los tradicionales, los campesinos y en general las sociedades rurales, que no sean por la vía de la explotación temporal de la mano de obra. La "integración vertical" de los predios pequeños a las agroindustrias, agroexportación, es el camino que en todas partes del mundo se emplea para lograr una estructura más equilibrada de producción y "arrastrar" la pequeña producción y los sectores rezagados del campo. En el marco de esta integración vertical se produce el contexto adecuado para las inversiones productivas en los sectores pobres y por tanto para el desarrollo rural.

Este objetivo debería plasmarse en marcos legales institucionales que establezcan beneficios de diferente tipo a las empresas y conglomerados que provoquen esta relación de "arrastre". Se debería estudiar un estatuto agroindustrial para apoyar con determinados beneficios y franquicias a las empresas que integren en sus sistemas productivos a los pequeños productores, que se instalen en zonas de pobreza rural, que se hagan cargo de la transferencia tecnológica. Por esa vía estaríamos protegiendo la agricultura pequeña.<sup>2</sup>

## 6. El campo moderno

El campo del país, en especial de su zona central, se estructuró sobre la base de las haciendas y la pequeña propiedad aldeaña. La Reforma Agraria rompió esa estructura y ese paisaje. Hoy día el campo no tiene un paisaje definido, se va imponiendo, en la zona frutícola, un esquema de packing al lado de los caminos, huertos modernos bien cercados y poblaciones marginales o campamentos de mano de obra, que han rebasado los antiguos pueblos rurales. Las políticas de subsidios de vivienda, en la práctica, están determinando el tipo

---

<sup>2</sup> Se puede ver el libro recientemente editado por Cepal "Agricultura y procesos agroindustriales en América Latina" donde se describen numerosos procesos de integración vertical.

de paisaje rural del futuro, sin ninguna reflexión mínima sobre sus consecuencias. En cada pueblo o ciudad intermedia se está construyendo una "pequeña población" marginal, población de erradicación de personas que han vivido en el campo. Así como el sueño de modernización de cada pueblo alguna vez fue tener un "carácter comercial", la actual modernización acelerada que vive el país, conduce a instalar pequeños Santiago habitacionales marginales, en cada salida de pueblo. Son verdaderos campamentos de mano de obra temporal. Como alguien señaló con sentido de historia, son los modernos Humberstone, recordando el tiempo de la riqueza salitrera y los campamentos donde vivían los trabajadores.

¿Se ha sometido a alguna discusión un modelo de ruralidad en que habría grandes empresas agroindustriales, agrícolas y forestales y el resto pueblos de temporeros? ¿Alguien ha sacado las cuentas de los efectos sociales que ello tendrá? El subsidio habitacional de preferencia urbano, está desmantelando el campo y agrupando a la población en las orillas de las ciudades y pueblos. Un debate sobre la ruralidad es central. No podría haber desarrollo rural si no hay una postura mínima y consensual acerca de que se quiere hacer con el campo. Cual es el mensaje rural del "campo moderno".

La población rural debiera ser retenida en el campo en áreas de fincas, chacras en que se pueda combinar el trabajo agrícola intensivo por cuenta propia con el trabajo asalariado de parte de la familia. Para ello las comunas deberían tener el control sobre el paisaje, planificando el futuro del conjunto de territorio bajo ese control como hacen los Alcaldes y municipios urbanos. Deberían determinar las áreas urbanizables, las que no deben crecer, la característica de los pueblos, el mínimo de terreno que cada caso u hogar debe tener, en fin, tomar con sentido de futuro el desarrollo del campo.<sup>3</sup>

El espacio rural moderno debería combinar diversos tipos de empresas de modo de no polarizar la sociedad rural, lo cual tendrá serias consecuencias para el país, tanto en lo económico en cuanto una situación de crisis agrícola como también en lo político, social y cultural.

Frente al crecimiento económico de la agricultura de exportación y la relativa bonanza de las cifras macroeconómicas existe la tentación de llevar a cabo una política de "no desarrollo rural", consistente en la supresión del mundo rural, su abandono a la marginalidad, la concentración de la población en campamentos de salarizados temporales sin tierra, pueblos de "bolas frías" —como se dice en Brasil—, áreas campesinas de pobreza donde se combine la autosubsistencia con el trabajo temporal a distancia. Habrá que construir nuevas y nuevas poblaciones en los bordes de las ciudades de provincia y creciente cantidad de comisarias para controlar a esa población marginal, no tanto lamentablemente de la política sino de los robos, riñas, alcoholismo y demás hábitos urbano modernos. Es una perspectiva que visualiza como inevitable el tránsito a la modernidad por medio de la ruptura de las comunidades locales, de los mundos campesinos, y por tanto la operación del mercado como único ente distribuidor de los recursos. Nos parece una perspectiva muy poco amable para la población rural del país y muy poco rentable para un país, que quisiera crecer de manera equilibrada.

---

<sup>3</sup> En la zona central se debe subir la cota de riego a los lomajes, donde con los modernos sistemas de bombeo se podrá instalar población en adecuadas condiciones sin vulnerar los suelos planos de los fondos de valle aptos para la fruticultura.

Una política de integración del mundo rural y de superación de la pobreza rural debería asumir algunos cambios institucionales de importancia. Es lo que a continuación se propone brevemente.

## 7. Fomento a la integración productiva

El primer elemento para un desarrollo rural eficaz requiere de un cambio institucional que fomente la integración de la pequeña producción campesina e incluso la minifundiaria con la empresa agroindustrial en rubros diferentes a los habituales.

Este plan pasa por el dictado de normativas legales, elaboradas en conjunto por los diferentes actores, que tenga por objeto ampliar el espacio de operación de los capitales agrícolas y eliminar su concepción extractiva; esto es, que solo acuden a un sector o área cuando hay recursos ya disponibles, que explotar.

Un Plan de Fomento requiere más de normas institucionales que de financiamientos públicos cuantiosos. Se trata de hacer del problema del desarrollo rural un asunto de todos y no una tarea exclusiva del Estado o más precisamente de un sector del Estado, del encargado de los problemas sociales.

### *Superación del minifundio*

Se requieren cambios institucionales que permitan un acceso flexible al recurso tierra por parte de los campesinos en general y los minifundistas en particular. Para los pequeños agricultores en la práctica no hay mercado de tierras. Como es bien sabido esta rigidización del recurso básico de la agricultura es un freno evidente al desarrollo. A lo menos se deberían constituir sistemas de crédito y subsidios que permitan el acceso a la tierra por la vía del mercado, a los campesinos sin tierra, a los minifundistas y que arraigue a la población en el campo en condiciones de dignidad. La revalorización del campo y el mundo rural pasa por ello. El Estado debe abrir un sistema de subsidios, como el de la vivienda, para fomentar la propiedad agrícola campesina. De esta forma se dinamizaría el acceso a la tierra, sobre todo en las áreas pobres, se ampliarían los mercados de tierras, se permitiría el repoblamiento rural, se produciría un cambio en los sistemas de vida, tecnología, etc.

Hay que permitir el acceso a la tierra de familias jóvenes que estudien agricultura, que se capaciten, que presenten proyectos y programas de trabajo e inversión.

El Estado debería jugar el papel de promoción, realización de estudios y organización del sistema de reasignaciones, dejando a los privados la acción, decisión y organización del proceso de reagrupación.

El Ministerio de Bienes Nacionales, que hoy día entrega gratuitamente los títulos de propiedad de los predios agrícolas, debería coordinar su acción para que cada proceso de titulación tenga como objetivo el establecimiento de un sistema de mercado cerrado entre los pequeños productores, que les permita reasignar propiedades y constituir unidades productivas viables. En Europa y numerosos países, cada cierta cantidad de años el Estado promueve procesos de reagrupamiento de minifundios, otorgando facilidades para que las familias jóvenes se instalen en el campo y las de edad que muchas veces quieren acercarse al pueblo obtengan una casa de subsidio.



### *Riego campesino*

El minifundio, en general, está asociado a falta de riego. La superación del minifundio pasa no solo por el aumento de las tierras sino por su transformación de secano a riego. No cabe duda que en este sentido se deberían poner todos los esfuerzos.

El subsidio de riego y algunos programas de obras menores de riego han operado con éxito en algunas zonas, aunque le falta de derechos de aguas ha complicado su efectiva aplicación. Se debería ampliar la inversión en riego que es la única alternativa real de desarrollo rural para la pequeña agricultura. En el marco de una agricultura intensiva de riego, la integración vertical adquiere plena vigencia y posibilidad.

### 8. Inversión e intensificación

La superación de la pobreza rural pasa por la integración de las fincas pobres a los sistemas agroindustriales, por el aumento en los recursos básicos de los campesinos —tierras y aguas— y por el cambio en sus pautas tecnológicas y productivas. El esquema productivo cerealero ganadero de la mayor parte del campesinado tiende a encerrarse en un círculo vicioso. **El círculo de la auto-subsistencia y, por lo tanto, de la pobreza extrema.**

La intensificación de la producción requiere de inversión. Inversión del Estado en el sector, en los predios de los campesinos, en los privados. Así ha ocurrido en todos los sectores de la agricultura y la industria forestal que se han desarrollado en los últimos veinte años. El Estado invirtió sumas enormes en el Plan Frutícola, primero, y después en el subsidio forestal. No se puede hacer otra cosa si se quiere apoyar a la agricultura tradicional campesina del país.

La transferencia tecnológica debería estar ligada a los programas de inversión productiva con objeto de la intensificación, a la integración agroindustrial, al aumento de los recursos, y a la reconversión productiva. Nada de ello ocurre en este momento. Se ha agotado la transferencia tecnológica actual como mecanismo eficiente de transformación de los sectores pobres del campo. No les sirve. Es apenas, en el mejor de los casos, un "acompañamiento tecnológico", y un subsidio que es retenido por los técnicos e instituciones que realizan los PTT, Programa de Transferencia Tecnológica. Estos programas no ayudan en nada hoy día, a superar la pobreza rural y los recursos adicionales que allí se coloquen se perderán en "más de lo mismo".

No podrá haber cambios importantes en la agricultura campesina si no existen sistemas públicos de seguros, que les permita a los productores innovar, invertir, y no arriesgar la pérdida de todos sus recursos y "quedar en la calle", en términos literales. Lo que se observa hoy día en el campo es temor del campesino a asumir riesgos y por tanto refugio en sus métodos tradicionales e producción que a lo menos "dan de comer".

*Educación y capacitación agrícola.* Un plan de desarrollo rural deberá contener un ambicioso plan de educación y capacitación.

*Transformación de la educación rural.* El plan de desarrollo rural aquí planteado requiere de transformar la educación escolar en el ámbito rural, no solo en su calidad sino en su contenido. Suele ser una educación urbana en el medio rural, que conlleva la desvalorización del espacio rural por tanto es fuente de migración y abandono del campo. A pesar de los esfuerzos realizados por el

Mece Rural, que tiene interesantes experiencias que mostrar, es preciso realizar cambios institucionales en el sistema escolar rural, tanto en el ámbito primario, como secundario y técnico.

El papel de la Escuela en el campo es decisivo. Puede ser el centro de las políticas de Desarrollo Rural a largo plazo. Los profesores de las escuelas rurales, en cambio, tienen la sensación de frustración, de estar formando jóvenes para el desempleo o para ser "gañanes modernos" o en el mejor de los casos "migrantes urbanos".

*Capacitación agrícola.* Es otro aspecto central del desarrollo rural. La Transferencia Tecnológica y la capacitación rural deberían ser un solo programa integrado. Muchas veces las personas van a un curso, pero luego no tienen los instrumentos ni las posibilidades para aplicar lo enseñado. Es la crítica permanente en el campo.

#### *Flexibilización de la organización campesina*

Al Estado le cabe la obligación de abrir espacios lo más flexibles posibles para la organización de los campesinos, de los habitantes del mundo rural.

Se debería tender a separar las organizaciones de representación de las de gestión y negocio económico. Se debe terminar absolutamente con la idea paternalista que los campesinos solo se pueden organizar en asociaciones sin fines declarados de lucro, tales como las cooperativas o asociaciones gremiales. Hay que establecer formas simples de organización de entidades civiles sujetas a actividades económicas.

### 9. La institucionalidad del espacio rural

El desarrollo rural para que sea efectivo debería movilizar a amplios sectores y en especial a los propios actores. Para que los objetivos planteados y las políticas propuestas tengan éxito se requiere la conformación de un **espacio democrático de concertación y decisión**.

Se debe proponer cambios en la institucionalidad de la **comuna rural**. En cada comuna rural se debería constituir un **consejo rural**. Este tendría una representación de los diversos actores que operan en la comuna en el ámbito económico, productivo, etc. Debe ser la instancia democrática de concertación de las políticas de desarrollo rural. El cambio institucional de la comuna rural es fundamental, para hacerla actor central del desarrollo. Hoy día no cumple ese papel.

#### *Definición del espacio rural*

El campo moderno debe ser definido en el ámbito comunal por los **concejos rurales**. Estos deberían tener la facultad de determinar **el Plan Regulador Comunal** del uso del suelo.

Los **planes reguladores comunales** establecerán cuáles son las áreas susceptibles de forestar, las que tienen restricciones y deben mantenerse en actividad agrícola, las que se pueden subdividir, las que tienen diversas aptitudes, las áreas de crecimiento urbano, etc. Por ejemplo, frente al problema de la subdivisión de la propiedad. La discusión de si ésta es 0.5 hectárea o 3 hectáreas, es absurda. Subida a tres hectáreas lo único que hará será restringir las parcelas de agrado al sector más pudiente de la clase media. Es diferente hablar

de tres hectáreas en Buín que en Aysén y eso lo sabemos todos. Lo que es preciso, es cambiar el nivel institucional de las decisiones.

Los **planes reguladores comunales**, deberían tener la facultad de establecer **ritmos diferenciados de crecimiento y explotación de los recursos naturales**. En los casos que se establezcan áreas de protección, habría que contar con recursos de transferencia desde otras zonas del país. Esto permitiría que estos planes reguladores pudieran ser armónicos y no presionar en cada caso los recursos a explotar.

Lo señalado en el párrafo anterior implica una transformación del sistema nacional de áreas silvestres protegidas. Tal como ocurre en muchos países de Europa, habría áreas de protección nacional, que más o menos deberían corresponder al actual sistema que administra la Conaf. Y luego deberían haber áreas de protección comunal, que son aquellas donde hay propiedad privada, se permite la realización de ciertos trabajos con restricciones de diversa naturaleza. Estos deberían denominarse "parques comunales", y tener reglamentaciones propias, tanto de uso del suelo, como también de tipo de construcción de viviendas y edificios, de tipo de paisaje a conservar y desarrollar, etc. Este es un asunto clave para la protección y desarrollo del potencial turístico de las comunas y para la revalorización del espacio rural.

Los **planes reguladores comunales** deberían fijar los ritmos de crecimiento de la infraestructura rural, cuestión que hoy es guiada solamente por la presión corporativa.

#### 10. La camioneta única: la organización de la acción del Estado

No cabe duda que uno de los problemas principales que existe hoy día es la institucionalidad del Desarrollo Rural. Se percibe la existencia de cuantiosos recursos que se emplean de forma paralela, descoordinada, repetitiva y sin efectos reales concretos. Los campesinos nos dicen siempre ayer pasó la camioneta de la Transferencia Tecnológica, anteayer pasó la camioneta del Servicio Agrícola Ganadero que revisaba a los animales, anteriormente pasó la camioneta de otra institución, cada camioneta lleva sus programas, sus técnicos y sus propuestas. Muchas veces no saben lo que los otros hacen y se contradicen. Hablábamos en algunas reuniones de manera burlona, del programa de la "camioneta única" como perspectiva de coordinación.

El Estado reproduce todas las dicotomías que hemos señalado en un inicio y que por tanto conducen a que no haya desarrollo rural equilibrado y sustentado. Hay crecimiento rural en algunas partes, electrificación rural, caminos rurales, casas producto del subsidio rural, crédito para los pequeños productores, Transferencia Tecnológica, Sence Rural, Fosis Rural, Riego campesino, Digeder Rural, Mece Rural y decenas de otras acciones del Estado que se superponen, se ignoran, se repiten, y cuando mejor lo hacen, compiten. Nunca o casi nunca coordinan, planifican, ejecutan en conjunto.

El programa estatal de desarrollo rural debe obedecer a un sistema coordinado e integrado. La acción debe ser descentralizada. Las comunas rurales deben ser el ámbito de coordinación en terreno, de todos los servicios, empresas de servicios, privados, etc.

La existencia por ley de un **consejo rural**, podría ser el mecanismo de coordinación de la acción rural en el ámbito local. Esto implicaría que los "servicios del agro" se readecuen a esta instancia, tengan algún tipo de dependencia de ella, colaboren técnicamente con esa instancia democrática y de concertación.

El desarrollo rural requiere urgentemente cambios institucionales, esto significa cambios en las relaciones entre empresas y sociedad rural, cambios institucionales entre el sistema comunal y el desarrollo rural, cambios institucionales en el aparato del Estado orientado a apoyar el desarrollo rural, cambios legales que permitan el acceso de nuevos y modernos contingentes de familias y personas al campo a ser un factor más de dinamización del desarrollo rural, que permita un establecimiento de la población rural en condiciones de mayor dignidad y no sometida a campamentos de asalariados temporales y generalmente marginales.

---

*Fuente:*

*TEMAS SOCIALES 13, NOVIEMBRE 1996*

*BOLETÍN DEL PROGRAMA DE POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES DE SUR*



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:  
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2003 -2006