

EL SISTEMA BUROCRATICO: INSTRUMENTO Y OBSTACULO EN EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA CHILENO*

JACQUES CHONCHOL

Ministro de Agricultura en el gobierno de Allende; Profesor del Institut de Hautes Études de l'Amérique Latine, Paris

I.

En los países del Tercer Mundo el proceso de desarrollo implica la necesidad de efectuar profundos cambios sociales, económicos e institucionales. Uno de estos cambios, que es esencial en la mayor parte de los países latinoamericanos, es el de la reforma agraria, entendida como la transformación de las formas tradicionales de apropiación y de distribución de la tierra.

Sin reforma agraria que termine con la concentración de la tierra en manos de un grupo reducido de latifundistas y de miembros de la gran burguesía urbana, dando simultáneamente acceso a este recurso básico a los campesinos sin tierra y a los minifundistas, el desarrollo agrícola se verá seriamente dificultado. Y aún si en las condiciones tradicionales de tenencia de la tierra se logra dar un impulso importante el proceso productivo, sus beneficios no alcanzarán a la gran masa campesina que más los necesita. No hay que olvidar que de los 321 millones de habitantes que constituyan la población total de América Latina en 1975, 126 millones eran campesinos, la inmensa mayoría de los cuales eran campesinos sin tierra o minifundistas, que vivían en condiciones a menudo casi inferiores a las de la simple subsistencia. Sin mejoramiento del ingreso de estos millones de campesinos, lo que en gran parte implica su posibilidad de acceso y de control sobre una cantidad apropiada de tierra productiva, no habrá ni desarrollo social ni desarrollo agrícola.

* Trabajo presentado en el Simposium Nórdico "EL SECTOR AGRARIO EN AMERICA LATINA: estructura económica y cambio social", Uppsala, Suecia, 17—20 Noviembre 1977.

Sin embargo, la realización de una reforma agraria no es un proceso fácil, sino por el contrario extraordinariamente complejo y difícil. Si además se pretende vincular la acción de reforma agraria a una política de desarrollo agrícola que dé resultados positivos en el mediano plazo, esta realización deviene todavía más compleja e implica acciones complementarias en diversos campos y a diferentes niveles.

Uno de los problemas básicos para toda esta acción es precisar quién o quiénes serán los agentes del proceso de transformación. Estos serán en la práctica a menudo varios: las masas campesinas, sus organizaciones y sus líderes, las fuerzas o partidos políticos y el sistema institucional del Estado. Todos estos agentes actuarán simultáneamente en forma complementaria o contradictoria.

Si la reforma agraria es, por ejemplo, el resultado de un conflicto social y político abierto y generalizado —como una guerra civil, o la lucha armada entre distintas fracciones políticas, o la toma del poder por un grupo guerrillero en una situación de descomposición del Estado existente— como fueron los casos en las primeras etapas de la Revolución Mexicana y de la Revolución Cubana, el aparato burocrático tradicional del Estado no jugará en estas primeras etapas un rol importante. Más tarde, sin embargo, el nuevo aparato burocrático que la revolución irá creando, tenderá a desempeñar un papel significativo, aún cuando no siempre positivo.

Pero si la reforma agraria es el resultado de un conflicto social y político menos generalizado, en que el acceso de un nuevo grupo al poder se efectúa por mecanismos políticos institucionalizados o por una súbita apropiación del mismo, como fueron los casos de la llegada al poder de la Unidad Popular en Chile en 1970 o del golpe de Estado de los militares peruanos en 1968, los nuevos gobiernos tenderán a usar desde un comienzo el aparato burocrático del Estado existente como un instrumento esencial en el proceso de transformación.

Este asparato de Estado, que proviene de períodos anteriores de la evolución política y social del país, aparece, por un lado, como un instrumento esencial del nuevo gobierno para impulsar el proceso de cambio agrario y para cumplir el conjunto de misiones económicas, culturales y técnicas que son un complemento indispensable para el éxito del proceso de cambio. Es difícil encontrar otra institución o grupo organizado capaz de desempeñar los roles que él tiene que desempeñar, dadas la complejidad y la variedad de las tareas que es preciso abordar. El nuevo poder político tiene generalmente conciencia de la inadecuación del aparato de Estado existente para muchas de estas tareas, y de la necesidad de modificarlo y de ir ajustándolo a sus nuevas funciones. Pero por muy grandes que sean sus imperfecciones, no parece haber en esta primera etapa ninguna otra institución capaz de substituirlo con mayor eficiencia. Se ve obligado, en consecuencia, a utilizarlo como un agente esencial para impulsar el proceso de reforma y de desarrollo agrarios.

Pero a medida que ello ocurre, el nuevo poder político que impulsa el proceso de cambio va encontrando, en la naturaleza, en la organización, en la cultura y en las relaciones sociales implicadas en el modelo burocrático existente, un conjunto significativo de obstáculos para realizar el cambio del modo más adecuado.

Es justamente esta contradicción entre el necesario agente de cambio y las dificultades para su acción que se derivan de su naturaleza, contradicción que se puede dar de distintas maneras y condiciones según el nivel de desarrollo del país, su contexto político general, la fuerza, el peso y el significado de su sistema burocrático, lo que queremos analizar en este artículo a través de una experiencia concreta: la del gobierno de la Unidad Popular en Chile en el período 1971—73.

Este gobierno llegó al poder en noviembre de 1970 y gobernó hasta el golpe militar de septiembre de 1973, tratando durante este breve período de profundizar, entre sus diversas acciones, el proceso de reforma agraria iniciado por el gobierno precedente de la Democracia Cristiana (1964—70). Todo ello, por supuesto, dentro de una nueva estrategia de transición de la sociedad chilena hacia un sistema socialista.

El gobierno de la Unidad Popular llegó al Poder Ejecutivo con una mayoría política relativa frente a las fuerzas conservadoras y de centro que se hallaban divididas y todo ello en gran parte gracias a la tradicional legalidad institucional que en Chile había imperado en los últimos decenios, hasta el momento del golpe militar de 1973. Se encontró con el control del Poder Ejecutivo, dependiente según la Constitución del Presidente de la República, quien era el Jefe Supremo del Gobierno. Pero no tenía sobre este gobierno un poder total puesto que este se hallaba limitado por las leyes vigentes y por los otros poderes del Estado (Legislativo, Judicial, Contralor) sobre los cuales la coalición política de los partidos de la Unidad Popular no tenía dominio.

Siguiendo la práctica tradicional de la sociedad chilena, sobre todo acentuada a partir de los años 1940, de utilizar el poder Ejecutivo como instrumento esencial de acción para promover los cambios sociales y económicos, el gobierno de la Unidad Popular trató, en base al conjunto de los organismos agrarios dependientes del gobierno, de realizar su política de cambios en el sector agrario. Ello implicaba problemas tan diversos como el proceso de expropiación de las tierras afectadas por la reforma, la organización de los campesinos beneficiados y de las nuevas empresas, las relaciones entre los campesinos directamente beneficiarios de la acción expropiatoria y el resto del campesinado, la planificación de las inversiones y de la producción, el apoyo técnico necesario para la ejecución del proceso productivo, la capacitación social, económica y técnica de los campesinos, el abastecimiento de recursos financieros (crédito) y de elementos físicos de producción (fertilizantes, semillas, maquinaria, equipos, pesticidas), el acopio, el almacenaje y la distribución de los productos obtenidos, las políticas económicas para todos estos distintos problemas, etc.

Para la ejecución de este conjunto de acciones se requería sistemas operativos que las promovieran y condujeran y, en Chile, por la tradición política del país, por su propio desarrollo histórico y por la incidencia que en él había tenido la acción de los gobiernos, el sistema burocrático del Estado aparecía como debiendo jugar un papel muy significativo en este proceso de transformación.

Pero, ¿qué era el sistema burocrático del Estado?

Fundamentalmente eran los ministerios, las instituciones públicas, las empresas del Estado, o sea, una serie de organismos de diferente situación jurídica, interrelacionados entre ellos, que fueron creados en distintos momentos con el fin de responder a los nuevos problemas de la sociedad, a medida que ellos se habían ido planteando.

Este sistema burocrático del Estado, como es lógico, no actuaba en el vacío, sino que en un contexto social dado, en un contexto de relación de clases, en un contexto de organización política y de valores culturales determinados.

En una sociedad como la chilena existían también otros tipos de organizaciones actuando en el proceso de transformación, que operaban sobre el sistema burocrático del Estado y que, a su vez, recibían influencias del propio funcionamiento del mismo.

Por un lado, estaban los partidos políticos. En el caso chileno un análisis rápido permitía distinguir entre los partidos de gobierno y los de oposición, pero yendo un poco más a fondo se veía que no bastaba con decir gobierno y oposición, puesto que también había contradicciones entre los partidos de gobierno y contradicciones entre los partidos de la oposición y que si bien en algunos momentos el enfrentamiento podía ser muy simple, en otros sus contradicciones se hacían mucho más complejas. Había, pues, la realidad de los partidos políticos que en su lucha por la conquista del poder influenciaban todos los días de un modo determinante al sistema burocrático del Estado. En el caso chileno, inclusive los partidos de oposición lo influenciaban todos los días de un modo importante, a través de sus militantes que eran funcionarios públicos o mediante el apoyo político que éstos partidos tenían en otros sectores del sistema institucional, como el Parlamento, el Sistema Judicial, el Poder Contralor, etc.

Había, por otra parte, las organizaciones de masas, que en el campo agrario eran organizaciones de campesinos (sindicatos, cooperativas, asentamientos, comunidades indígenas, organismos de pequeños agricultores, consejos campesinos) y también algunas organizaciones de masas de tipo nacional, como la Central Unica de Trabajadores (CUT) por ejemplo. Este era un plano distinto, y con influencias recíprocas con respecto a las organizaciones políticas, que incidía en el aparato del Estado y que a su vez recibía la influencia de la burocracia del propio aparato del Estado.

Había, en tercer lugar, ciertos organismos de tipo gremial y económico, que eran el producto del mayor grado de complejidad de una sociedad como la

chilena. Algunos los consideraban como supraestructurales y poco representativos de grandes sectores sociales; pero en el hecho, en la sociedad chilena eran muy influyentes, por la fuerza que habían ido adquiriendo dentro de la legalidad e institucionalidad del sistema. Dentro de este tipo de organizaciones estaban, por ejemplo, las asociaciones de funcionarios públicos que defendían los intereses de la burocracia estatal como tal, los que en muchos casos estaban en contradicción con las necesidades objetivas del proceso de cambio. Esto ocurría inclusive cuando sus dirigentes eran militantes de los partidos que apoyaban el proceso de cambio.

Se encontraban también, dentro de este grupo, los colegios profesionales, que desempeñaron un papel destacado en la crisis política del período, protegidos por las leyes que amparaban su acción. Estaban los organismos patronales de distintos tipos, algunos organizados como sindicatos y otros como asociaciones de empresarios, que tenían una influencia importante en los medios económicos. Estaban, por último, los grupos que dominaban la información pública, como los que controlaban los medios de comunicación de masas. Todas estas formas de organizaciones, como se desprende de su sola mención, influenciaban constantemente la operación del sistema burocrático del Estado.

Por último estaba el propio sistema burocrático, con sus contradicciones que provenían de su origen histórico, de la multiplicidad de las instituciones que lo caracterizaban, puesto que el Estado chileno estaba constituido por muchas instituciones, cada una de las cuales tenía finalidades específicas. Inclusive, un conjunto de instituciones u organismos dependientes de un mismo ministerio tendían a operar cada una con su propia dinámica, desconociendo la acción de las demás y actuando como si lo único significativo fuera el trabajo que le correspondía desempeñar a cada una.

Además cabe agregar que la burocracia había ido adquiriendo, más allá de los cambios políticos, una personalidad propia. En Chile existía un servicio público tradicional, con sus privilegios, sus derechos, sus hábitos de trabajo y de vida, sus formas de relación con el resto de los trabajadores y con el pueblo y con el resto de los sistemas u organizaciones políticas, sociales o gremiales. En muchos aspectos constituyía una fuente importante de ocupación y de poder para las clases medias.

Todo lo recién señalado permite visualizar las complejidades del funcionamiento del sistema burocrático del Estado que, particularmente en el sector agrario, tenía extraordinaria incidencia en el proceso de reforma agraria y de desarrollo agrícola. En último término, el proceso de cambio en el agro iba a ser la resultante final de la acción simultánea de los partidos políticos, de las organizaciones de masas y de los organismos gremiales y económicos sobre el sistema burocrático del Estado y de éste sobre ellos.

II. La política del gobierno de la Unidad Popular con la burocracia del sector agrario

El gobierno de la Unidad Popular al asumir el control del Poder Ejecutivo colocó bajo sus órdenes un conjunto de instituciones y organismos estatales que habían venido trabajando en la política de reforma agraria y de desarrollo agrícola.

Su problema era el cómo utilizar del mejor modo este conjunto de organismos existentes, con sus estatutos propios, su realidad social e institucional, sus recursos, su experiencia, etc., para realizar su política. No los podía suprimir dado el contexto político en que llegaba al poder y, desde un cierto punto de vista, aunque hubiera podido hacerlo, no hubiera tenido con qué otras instituciones reemplazarlos para el conjunto de tareas que debía emprender. Debía pues, a través de sus militantes colocados en puestos directivos y de nivel intermedio, reorientarlos en función de la realización de su política agraria y dentro de la gran limitación de que, al no disponer de mayoría parlamentaria, no podía modificar su situación legal.

Es en esta perspectiva que desde comienzos de 1972 y en base a la experiencia de su primer año de gobierno se le planteó la necesidad de la reorganización del aparato estatal.

El primer objetivo de esta reorganización era buscar una mayor racionalización del funcionamiento del aparato burocrático. Había más de 30 organismos distintos, dependientes de diferentes ministerios¹, que tenían responsabilidades concretas en la formulación y aplicación de la política agraria y cada uno de ellos tenía a actuar sólo en función de sus propios fines específicos. A cada cuál correspondía cumplir alguna parte del conjunto de tareas que se mencionaron anteriormente, pero por su falta de coordinación efectiva, su acción resultaba en un importante grado de ineficiencia global, que se debía en gran parte a comportamientos no coordinados de todos estos diferentes organismos.

El primer objetivo de la reestructuración fue, pues, tratar de racionalizar y de mejorar la eficiencia de funcionamiento y de superar las contradicciones más importantes del aparato de Estado. Esto con una finalidad muy precisa que consistía en buscar un uso más eficiente de los recursos humanos y económicos del sistema burocrático, porque la experiencia había demostrado que el aparato estatal había estado siendo muy mal usado en términos de productividad. Se trataba de evitar duplicaciones y las contradicciones en las formas de acción de los distintos organismos y de hacerlos en su conjunto más útiles para el campesinado.

¹ Ministerios de Agricultura, de Economía, de Hacienda, de Obras Públicas y de Tierras y Colonización.

Los principios fundamentales de esta reorganización fueron los siguientes. En primer lugar, refundir los diferentes organismos existentes en torno a algunos programas claves y únicos de tipo nacional, gracias a los cuales se pudiera efectivamente racionalizar el uso de los recursos disponibles y garantizar una orientación única en la implantación de la política agraria del gobierno. Por ejemplo, que en materia de investigación agropecuaria no hubiera distintas instituciones haciendo cada una investigación por su cuenta, sino que hubiera un solo Programa Nacional de Investigación. Que en materia de capacitación campesina no hubiera un conjunto de instituciones capacitando cada una por su cuenta en forma descoordinada y con distintas orientaciones a diferentes grupos de campesinos, sino que hubiera un solo Programa Nacional de Capacitación. Que en materia de planificación no se diera la situación de que había diferentes organismos, cada uno planificando en forma separada, con métodos, objetivos y plazos distintos y creando contradicciones que hacían inoperante un sistema general de planificación.

El primer principio era pues refundir las funciones más significativas, más fundamentales, en términos de programas nacionales únicos, que permitieran realmente una conducción clara del proceso de reforma agraria y de desarrollo agrícola.

Después de diversos análisis se estableció que los programas nacionales debían ser los siguientes:

1. Desarrollo de la producción agropecuaria.
2. Construcción de la infraestructura económica y social en los predios del sector reformado y en las comunidades de pequeños campesinos.
3. Cambio de tenencia de la tierra (expropiaciones y nuevas empresas resultantes de la reforma agraria).
4. Capacitación agrotécnica, agroeconómica y social de los campesinos.
5. Comunicaciones (información general de los objetivos buscados).
6. Controles agropecuarios (fitosanitarios, enfermedades de los animales, controles de calidad de productos).
7. Desarrollo y conservación de los recursos naturales.
8. Crédito y abastecimiento de insumos productivos a los campesinos.
9. Investigación agropecuaria.
10. Desarrollo de las obras de riego y puesta en riego de los terrenos regados.
11. Acción de desarrollo de las comunidades indígenas.
12. Comercialización de la producción y desarrollo agroindustrial.
13. Mecanización agrícola.
14. Desarrollo de los recursos e industrias forestales.
15. Política de tierras y de bienes nacionales.
16. Perfeccionamiento del personal del sector público agrícola.

La idea era que en la práctica todos los recursos humanos y financieros que existían en cada institución, cualquiera fuera su dependencia jerárquica, se refundieran en una acción ordenada en función de estos programas nacionales, los que se convertirían en el hecho en los centralizadores y orientadores de todos los funcionarios y recursos que trabajaban en funciones de tipo similar. Pero como cada una de las instituciones existentes había sido creada por ley y no podía ser suprimida sino en virtud de modificaciones de estas leyes, que hubiera sido preciso hacer aprobar en un Parlamento donde no se tenía mayoría, hubo que aceptar que, en una primera etapa, estos programas quedaran adscritos a algunas de las instituciones existentes. Esto, por supuesto, trajo numerosos engorros administrativos que dificultaron la operacionalidad de la idea.

Un segundo principio de la reestructuración era establecer un sistema de mando único con el fin de facilitar la coordinación ejecutiva de los diferentes programas. Este mando único debía ir desde el nivel nacional hasta el de la comuna, pasando por los niveles intermedios, es decir el nivel de la región, de la provincia y del departamento.²

Este mando único era indispensable para que hubiera claridad en las líneas de mando y que las distintas funciones complementarias actuaran a través de un solo conducto y no cada una por su cuenta como ocurría antes, lo que producía toda una serie de desajustes. Esta línea de mando iba desde el Ministro de Agricultura en la cima, acompañado de un Comité Ejecutivo del sector agrario, formado por los principales ejecutivos de las instituciones, que debía dar la orientación y dirección en el desarrollo de los programas, hasta un jefe de área único responsable de todos los programas del área y de las comunas del área, pasando por un Director Zonal de Agricultura acompañado de un Comité Ejecutivo de tipo zonal.³

El tercer principio era dar participación práctica y concreta al campesinado en las tareas hasta entonces atribuïdas al sistema burocrático del Estado. La gran dificultad del sistema burocrático era que tenía a crear una superestructura sobre el campesinado y que esta burocracia, que tenía sus propios intereses, tenía a separarse del campesinado, a actuar por su propia dinámica como un superior, a decidir por los campesinos. El gran problema era pues, no en las palabras, sino en los hechos, dar acceso real a los campesinos al aparato burocrático, que teóricamente estaba a su servicio.

Pero como cada uno de los campesinos no podía actuar individualmente, la dificultad surgía en cómo encontrar vías de organización popular que lograran dar

² Desde el punto de vista geográfico-administrativo el país se divide en provincias, éstas en departamentos y éstos en comunas.

³ Las zonas eran unidades operacionales del Ministerio de Agricultura que correspondían a una o dos provincias y las áreas a una o varias comunas.

al campesinado participación efectiva en el control del aparato burocrático, de manera que tuviera influencia y poder real y pudiera corregir muchos de los vicios de la burocracia.

Este era indublamente un aspecto básico que estaba planteado en la reorganización del aparato burocrático del Estado, aún cuando por etapas. Era imposible, en efecto, que esta participación efectiva del campesinado se realizara en toda su plenitud desde un comienzo. La participación del campesino sólo podía ser entendida como el pleno ejercicio de un poder que surgiendo de la propia organización del campesinado como clase trabajadora fuera capaz de defender sus intereses.

En una primera etapa sólo podía ser planteada la participación progresiva del campesinado en el aparato del Estado, no para someterse a éste, no para someterlo, sino para influenciarlo desde dentro, presionar sus propias estructuras, romper internamente su inercia, controlar su acción e imponer un nuevo estilo de trabajo a sus funcionarios. Esto era básico para ir resolviendo la contradicción que tenía a darse entre capas burocráticas por un lado y trabajadores y pueblo en general por el otro. A través de los Consejos Campesinos, de tipo comunal, provincial y nacional, estaba planteada la progresiva participación del pueblo campesino, en la conducción del proceso, dentro del aparato del Estado.⁴

Finalmente, había que buscar cómo resolver una nueva situación que se había creado en el agro como consecuencia del avance del proceso de reforma agraria. En el sistema tradicional del latifundio había un campesino explotado y un patrón que lo explotaba, pero que además de explotador cumplía una función muy importante: era el relacionador de la empresa agrícola con el resto de la sociedad. Esto es fácil de entender cuando se compara la diferencia que existe, por ejemplo, entre la socialización de una gran industria, de una sociedad anónima capitalista y la socialización de un predio agrícola. Si se socializa una sociedad anónima, una gran industria y se suprime su Consejo Directivo, que es el propietaria o que actúa en nombre del propietario, esto no afecta gravemente a la empresa desde el punto de vista de su funcionamiento, porque su estructura operacional es probable que no haya sido grandemente tocada. Seguirán estando allí los técnicos, los trabajadores, los administrativos, los cuadros y las responsabilidades

⁴ Los Consejos Campesinos promovidos por el gobierno de la Unidad Popular en 1971 deberían agrupar a todas las organizaciones campesinas existentes en cada comuna agraria (sindicatos, cooperativas, asentamientos, etc.) más a los representantes de los campesinos aún no organizados que deberían ser elegidos en asambleas locales. Estos Consejos Comunales tenían por finalidad dar a todos los campesinos asalariados y pequeños agricultores de cada comuna (con exclusión de los latifundistas y de los medianos agricultores) una participación en el proceso de planificación, de reforma agraria y de desarrollo agrícola de la comuna. En un nivel superior debían existir Consejos Campesinos Provinciales y un Consejo Nacional Campesino.

en el proceso productivo interno y en sus requisitos externos, no cambiarán significativamente. Los encargados de la empresa seguirán sin duda sabiendo cómo y dónde obtener las materias primas, cómo y dónde colocar su producción, cómo manejar técnicamente los diferentes procesos, etc.

En cambio, al expropiarse un predio agrícola en una agricultura más o menos desarrollada y suprimirse el patrón o su representante (el administrador), desaparece automáticamente el relacionador externo tradicional de la empresa agrícola. Siguen allí los campesinos, que son capaces, y a menudo mucho más capaces que el patrón, de cultivar la tierra y hacerla producir, pero que no están capacitados de buenas a primeras, puesto que no era esa su función, para relacionar la empresa con el resto de la sociedad: en lo que vende, en lo que compra, en la obtención de los elementos de producción que requiere, en la adopción de nuevas tecnologías, etc.

La diferencia que tiene el cambio en el sistema agrario con el cambio de propiedad en un sistema industrial, es que, prácticamente, al suprimirse en el primero el patrón, se rompe el vínculo con el mundo exterior industrial e institucional, que es fundamental para la marcha normal de la empresa agrícola. Lo lógico es que en tal situación dicha función la asuma, en una primera etapa, la burocracia del agro: hacer llegar la técnica, hacer llegar los elementos de producción que vienen de los sectores no agrícolas (fertilizantes químicos, maquinarias, implementos, pesticidas, vacunas, etc.), comercializar o ayudar a comercializar en buena forma la producción, etc. Esta no es por supuesto la única función de la burocracia agraria, pero en la primera etapa, era una función decisiva que sólo ella podía asumir.

Pero ¿qué ocurría en la sociedad chilena como en otras sociedades latinoamericanas? Esta burocracia agraria se había originado dentro de un sistema tradicional en el cual no tenía ninguna responsabilidad directa en el proceso productivo. En el fondo era una fuente de empleo para una serie de profesionales o de técnicos de clase media que no eran empleados ni por el latifundio ni menos por el pequeño propietario o el minifundista. Además esta burocracia estaba ubicada, en su inmensa mayoría, en las grandes ciudades del país, principalmente en Santiago y en las capitales de provincia. Los organismos burocráticos del agro no funcionaban en las aldeas, en los caseríos o en los campos, sino en su gran mayoría, en las ciudades o pueblos de alguna importancia, donde las condiciones de vida eran más favorables que en el campo. Existía pues un desajuste profundo entre la ubicación física de la burocracia, sus hábitos de vida, sus tradiciones operativas, y el nuevo rol que tenía que cumplir ahora, que ya no era más un rol asesor, sino que un rol directamente productivo ligado al trabajo del campesinado.

Esto requería que la burocracia agraria viviera en los predios, viviera en el campo o muy cerca de él, palpando día a día los problemas que se iban presentando y buscando cómo resolverlos, todo lo cual implicaba un desplazamiento importante de esta burocracia, por lo menos de aquella parte más directa-

mente necesaria al proceso productivo, de la capital y de las ciudades a las empresas agrícolas, a vivir y trabajar directamente con los campesinos y en las condiciones de vida y con los problemas de los campesinos.

Esto, por supuesto, dentro de las tradiciones de la burocracia chilena no era una cosa fácil de lograr ni algo que fuera aceptado fácilmente, porque el burócrata decía: "¡Dónde viviré en el campo cuando no hay casas!, ¡Dónde educaré a mis hijos!, ¡Dónde obtendré algunas facilidades mínimas de vida que normalmente puedo conseguir en las ciudades o pueblos!" Era la excusa que normalmente se oía de parte de los burócratas. Por esto, surgían resistencias que provenían no solamente, como muy a menudo ocurría, de una actitud política o de posiciones de clase que separaban al burócrata del campesino, sino que también de que el proceso de urbanización y desarrollo había ido tradicionalmente concentrando las facilidades en las ciudades y en los pueblos mayores y había ido condenando a las áreas rurales a carecer de todas estas facilidades, desde los hospitales, las viviendas y las escuelas, que son básicas para mantener un cierto nivel de vida.

En todo esto residía otra dificultad importante para el proceso de reestructuración, la que se pretendía comenzar a abordar a través de un progresivo desplazamiento de los técnicos y de los burócratas desde las ciudades a las zonas y a las áreas rurales.

III. Las dificultades para reorganizar la burocracia agraria

Todo lo señalado revela la complejidad y la dificultad del manejo del problema de la burocracia en el proceso de cambio dentro del período de transición al socialismo que se pretendía abordar en Chile. No hay que olvidar que la burocracia es en América Latina una expresión institucional de los intereses de las clases dominantes y de los acomodos que éstas han debido hacer con los grupos sociales medios que a lo largo del tiempo han pretendido compartir sus privilegios y ventajas sin cambiar los fundamentos del sistema social.

La burocracia agraria participaba de esta realidad y de allí la dificultad para cambiarla y al mismo tiempo la necesidad ineludible de hacerlo con el fin de que empezara a desempeñar su nueva función al servicio del pueblo campesino. Esto era en el fondo lo que se perseguía a través de la reestructuración de los servicios del agro, que era sólo una primera etapa de un cambio mucho más global.

Esta reestructuración, cuyas orientaciones fundamentales acabamos de reseñar, se trató de poner en práctica desde comienzos de 1972 al visualizarse cada vez con mayor claridad las dificultades que para el proceso agrario implicaba seguir operando con el aparato tradicional. Surgieron sin embargo, en el hecho, difi-

cultades de diferente orden que la fueron demorando y sólo pudo ponerse en marcha hacia fines de ese año.

Por un lado surgieron las resistencias políticas obvias de los opositores del gobierno y los partidos políticos de oposición usaron todos los instrumentos legales de que disponían para tratar de dificultar, de oponerse y de entrabar el proceso de reestructuración.

Por otro lado, estaba la resistencia propiamente funcionaria proveniente de los hábitos, de las formas de trabajo y de las formas de acción de la burocracia tradicional.

En tercer lugar, hubo las dificultades políticas para tratar de poner de acuerdo a los distintos partidos de gobierno en las bases fundamentales de la nueva estructura, lo que fue un proceso difícil y complicado.

En cuarto lugar, aparecieron las oposiciones abiertas o veladas de las diferentes instituciones del agro, muchos de cuyos grupos directivos sentían que al ponerse en marcha esta reestructuración perderían las cuotas de poder partidario que habían adquirido en el sistema existente.

En quinto lugar, surgió la contradicción proveniente de la diferencia de clase que separaba al sector burocrático del campesinado. Los funcionarios como grupo social pertenecían más bien a la clase media por su manera de ser, por los valores que tenían, por las actitudes que asumían, por sus hábitos de vida y de trabajo. En su relacionamiento con el campesino prevalecía una actitud paternalista que era frecuente inclusive entre aquellos que por su ideología política estaban dispuestos a favorecer y apoyar al campesinado. Esto tendía a crear serios problemas para un campesino que venía saliendo de un largo sistema de dominación social y que frecuentemente tendía a resolver sus problemas confiando en que el burócrata se los resolviera, creándose así un nuevo paternalismo burocrático. Todo esto dificultaba la participación efectiva del campesinado en la conducción del proceso y el desarrollo de una conciencia de clase que le permitiese asumir la responsabilidad que le cabía en la nueva situación.

A pesar de todos estos obstáculos y resistencias, el proceso de reorganización de la burocracia agraria empezó a ponerse en marcha en el segundo semestre de 1972, estructurándose los programas y designándose los nuevos responsables. Sin embargo, por la supervivencia de los antiguos organismos (puesto que la Unidad Popular no tenía, al ser minoritaria en el Parlamento, poder legal para suprimirlos y reorganizarlos en función de los nuevos programas), por el problema de los cuoteos políticos que implicaban luchas de poder entre los distintos partidos de la Unidad Popular, y por el incremento virulento de la oposición al gobierno de todos los partidos de oposición unidos en 1973, al producirse el golpe militar no se había podido avanzar mucho en el proceso de reorganización de la burocracia.

Este ejemplo concreto es sin embargo, a nuestro juicio, muy rico en enseñanzas

sobre los problemas que se plantearán en muchos países de América Latina por las contradicciones entre la burocracia tradicional con todo su significado social y político, la necesidad de agentes organizados que asuman las distintas tareas implícitas en el proceso de reforma agraria y de desarrollo agrícola, y el problema de ajustar estos instrumentos tradicionales a una nueva óptica del desarrollo y de las relaciones sociales.