

# Sergio Gómez

## NUEVAS MODALIDADES DE APOYO A LA PEQUEÑA AGRICULTURA CHILENA\*

**E**n este artículo se analizan las nuevas formas que asume la transferencia tecnológica a pequeños productores en Chile. Para ello se ofrecen antecedentes sobre el Programa de Transferencia de Tecnología (PTT) agropecuario que actualmente se desarrolla en Chile, su mecánica de funcionamiento, la realidad que éste presentaba cuando concluía el gobierno militar y las modificaciones que se introdujeron a partir de la temporada 1990-1991, luego de asumir el gobierno democrático.

El programa que se analiza supera el debate ideologizado que cierra las posibilidades de intervención en el mundo campesino entre «lo estatal» y «lo privado» como alternativas excluyentes, rescata la idea de una concertación entre gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones sociales, y podría llegar a ser un ingrediente básico en un futuro programa de desarrollo rural.

### ANTECEDENTES

El gobierno del presidente Aylwin ha definido como área prioritaria de su política en el campo, el apoyo sustantivo a la pequeña agricultura.

En efecto, así como en el decenio 1964-1973 la idea fuerza que orientó la mayoría de los programas destinados al sector rural fue la reforma agraria, en la década del 90 el tema sustantivo que marca las prioridades acerca de las tareas que hay que realizar en el campo se refiere al apoyo a la pequeña agricultura.

Tres razones explican este hecho.

\* Este artículo es una segunda versión de una ponencia presentada al IV Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA IV) realizado en Iquitos, Perú entre el 21 y el 23 de agosto de 1991.

Primero, la concentración de pobreza, que se ubica preferentemente en áreas rurales, y la urgente necesidad de superar esta realidad

Segundo, la potencialidad que tienen los recursos productivos que se encuentran en poder de los campesinos

Tercero, el alto grado de consenso que existe en relación a la aplicación de esta política hacia los pequeños productores. Esta razón resulta fundamental y explica por qué la situación de los trabajadores temporales de la agricultura, tema que tiene tanta o más urgencia que la situación de los campesinos, no llega a constituirse en una política estatal importante

La diferencia básica radica en que mientras el tema de los asalariados temporales es altamente conflictivo, aquel que se plantea como meta superar la postergación de los campesinos no lo es. En otras palabras, la razón de fondo que explica la prioridad en el apoyo al sector campesino se encuentra en el hecho de que la sociedad chilena, luego de un prolongado período de enfrentamiento, valora y busca políticas consensuales

El tema central de este artículo es el análisis de un programa de transferencia tecnológica hacia la pequeña agricultura que se ha desarrollado en Chile en los últimos años

Para comenzar, es necesario dimensionar al sector campesino y ubicarlo en el contexto de la estructura agraria del país. El cuadro 1 nos proporciona algunas cifras

**Cuadro 1**  
**Tipo de empresa. Número, porcentajes y superficie**

Tipo de empresa	Nº	%	Superficie %
Empresarios modernizados	5,000	2.1	15
Empresarios tradicionales	25,000	10.6	55
Campeños	66,000	27.9	6
Minifundistas	140,000	59.4	14
Total	236,000	100	100

Fuente: GÓMEZ S y ECHENIQUE J. *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*. Santiago: FLACSO AGRARIA, 1988

Como se puede apreciar, no existe una estructura tan polarizada como la que se encuentra en otros países de la región, y el sector campesino controla una considerable superficie de tierras

Durante el período de la reforma agraria (1964-1973), el gobierno, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), ejecutaba directamente su política de apoyo al campesinado, básicamente a través de los programas de crédito y de asistencia técnica<sup>1</sup>

1 Se han excluido otras actividades que tenían como blanco a los asalariados rurales y programas de apoyo directo a organizaciones campesinas reivindicativas, con el objetivo de poder establecer comparaciones entre actividades relativamente homogéneas

El INDAP tiene su origen jurídico en la ley de reforma agraria de 1962, mediante la cual se fusionaron y modificaron entidades que hasta entonces prestaban fines análogos

Esta ley (Nº 15020) le encargó como tarea central «otorgar asistencia técnica gratuita y ayuda crediticia a los pequeños y medianos agricultores, incluyendo a los que exploten minifundios y a los indígenas, y a las respectivas cooperativas, como también fomentar las actividades de artesanía y pequeña industria en zonas rurales, especialmente relacionadas con las complementarias de la agricultura» También se plantea «otorgar asistencia crediticia a dueños de minifundios, de propiedades agrícolas o de pequeños predios no divisibles»

De esta larga cita interesa resaltar tres aspectos

En primer lugar, que el INDAP nace como el organismo para apoyar al campesino en sus necesidades de crédito y de asistencia técnica

En segundo lugar, esta actividad debe ser realizada por el Estado en forma casi exclusiva y gratuita para los destinatarios

Finalmente, que ya en esta temprana definición se puede apreciar una visión integral del desarrollo rural

En resumen, se puede concluir que el modelo institucional de apoyo al campesino era básicamente estatal

## EL PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNOLÓGICA

El origen de los actuales programas de transferencia tecnológica que realiza el INDAP se encuentra en la búsqueda de una respuesta a la situación que enfrentaban los asignatarios de la reforma agraria, ya que junto con la entrega de las parcelas se aplicó una drástica política de mercado dejando completamente desprotegido al sector agropecuario en su conjunto. Si esta situación afectó negativamente a la mayoría de los agricultores comerciales y a la pequeña agricultura más tradicional, resulta fácil entender la fuerza con que golpeó a estos asignatarios recién convertidos en «empresarios», en circunstancias en las que tan sólo una década atrás habían dejado de ser dependientes de haciendas

Así, en 1978 nació el Programa de Asistencia Técnica Empresarial (ATE), que duró hasta 1983. Una investigación del Departamento de Economía Agraria de la Facultad de Agronomía de la Universidad Católica señala que «A partir de 1978 el gobierno diseñó un sistema especial de asistencia técnica. La población objeto de este programa la constituirán los asignatarios de la reforma agraria y otros pequeños agricultores cuya producción fuera prioritariamente orientada hacia el mercado»<sup>2</sup>

Se trataba de un programa ejecutado por profesionales y técnicos del

2 HURTADO Hernán *Política agraria y desarrollo sectorial en Chile*. Serie de Investigación Nº 48, Universidad Católica de Chile, Facultad de Agronomía, Departamento de Economía Agraria Santiago 1984, p 59

sector privado, quienes actuaban a través de pequeñas empresas destinadas a otorgar el servicio de transferencia de tecnología a propietarios agrícolas que contaran con una superficie de no más de 15 hectáreas de riego básico, situación que correspondía a los asignatarios derivados de la reforma agraria. Estos campesinos recibían un subsidio fiscal en forma de bono, y firmaban un contrato de asistencia técnica con una empresa para recibir los servicios estipulados en un reglamento.

El hecho de firmar el contrato implicaba que el bono era pagado posteriormente por el Estado directamente a la empresa que otorgaba el servicio. Dicho pago no se hacía a través del INDAP, sino mediante la Tesorería Regional del Estado que correspondiese.

El objetivo del programa era entregar asistencia técnica a campesinos con las características señaladas, junto con la formación de un mercado de servicios destinado a la asistencia técnica, la que inicialmente tendría un fuerte subsidio estatal, hasta llegar a funcionar en un esquema en el que el agricultor financiaría el total del servicio, pudiendo elegir la empresa que más le agradase.

A través de este programa se pretendía aplicar hasta las últimas consecuencias el modelo del Estado subsidiario en los sectores de la pequeña agricultura.

Sin embargo, en la medida que el programa funcionó sobre la base de un completo descontrol del aparato estatal, se generaron todo tipo de irregularidades, de suerte que la mayoría de veces el principal perjudicado fue el campesino, el mismo que supuestamente era el destinatario del programa.

El cuadro 2 da cuenta de la magnitud del programa en los cinco años en que se desarrolló.

El número variable de bonos a lo largo de estos años, con una baja a partir de 1981, se explica por la variación que tuvo el costo del bono, el que a su vez es un reflejo de las variaciones de la política cambiaria del gobierno (fin del dólar fijo) y de la situación general que atravesaba la economía.

**Cuadro 2**  
**Antecedentes cuantitativos del Programa ATE**

Año agrícola	Nº de bonos	Costo (US\$)	% subsidio
1978-79	9,377	180	70
1979-80	14,417	180	70
1980-81	13,659	250	60
1981-82	5,747	400	60
1982-83	5,120	429	56

*Fuente* INDAP

En la práctica, el pago del agricultor por la diferencia del subsidio fiscal nunca operó, por lo que se puede afirmar que éste fue disminuyendo en la medida que avanzó el programa

Las evaluaciones que se hicieron desde el propio gobierno sobre el funcionamiento del Programa ATE fueron tan negativas, que llevaron a su clausura

## EL NUEVO PROGRAMA DE TRANSFERENCIA

El nuevo programa comenzó a aplicarse efectivamente en 1983, con los Bonos de Transferencia Tecnológica Integral (BTTI), incorporándose en el año 1987 el Bono de Transferencia Tecnológica Básica (BTTB)

Los BTT, en general, se conciben como programas educativos, tendientes a lograr, a través de un conjunto de acciones individuales más que grupales, cambios en la conducta de los destinatarios que les habrían de permitir mejorar el nivel y la calidad de vida de las familias beneficiadas

El programa de transferencia tecnológica está dirigido a dos estratos de campesinos. De un lado, a aquellos que por sus recursos y ubicación presentan mayores expectativas de desarrollo por la vía de un manejo racional de sus recursos productivos. El blanco fundamental de este tipo de productores son los asignatarios del sector reformado. A ellos se dirigen preferentemente los BTTI. De otro lado, a aquel estrato de agricultores con menores recursos ubicados en zonas de mayor marginalidad, quienes reciben los BTTB. Éstos están concebidos con una visión más integral del desarrollo.

Los campesinos que cumplen con estas características son reclutados por empresas consultoras privadas, las que, en licitación pública, concursan por un determinado número de bonos, que son agrupados en módulos y multimódulos.

Cada multimódulo del BTTI consta de un profesional en ciencias agropecuarias y tres extensionistas, cada uno de los cuales atiende a 66 agricultores. Por eso, el multimódulo del BTTI es de 66 campesinos x 3 extensionistas = 198 campesinos. En el caso del BTTB, por cada multimódulo hay un profesional que divide su tiempo entre tres equipos que forman con una extensionista mujer y otro hombre, quienes atienden a 72 familias cada uno. El multimódulo del BTTB corresponde a  $72 \times 3 = 216$  beneficiarios.

El campesino que se integra como destinatario del programa firma un documento en favor de una empresa, la que cobra el valor del bono previa severa fiscalización formal de las actividades. Éstas se deben haber realizado a entera satisfacción del agricultor. El BTTI es subsidiado en un 80%, mientras el BTTB lo es en un 100%. Sin embargo, entre los integrales lo normal es que el agricultor no cancele el 20% que correspondería, salvo que

la propia empresa le gestione el crédito. En estos casos, al crédito se le carga este 20% que en las otras modalidades no se paga<sup>3</sup>

El cuadro 3 da cuenta de la cobertura que ha tenido el programa

A medida que se fue desarrollando el programa se llegó a una situación que se puede caracterizar por una concentración, exclusión, rigidez y politización. Veamos cada una de ellas por separado

a Una *creciente concentración* del programa, al punto que dos empresas pasaron a controlar una gran parte de él, como se puede apreciar en el cuadro 4

**Cuadro 3**  
**Numero de agricultores atendidos por el programa de transferencia**  
**(Por años)**

Año	Integral	Básico	Total
1983-84	13,140	-	13,140
1984-85	13,865	-	13,865
1985-86	13,608	-	13,608
1986-87	13,951	-	13,951
1987-88	19,260	6,855	26,115
1988-89	18,553	7,029	25,582
1989-90	15,887	11,066	26,953
1990-91	15,048	11,070	26,118
Id <sup>a</sup>	-	6,840	32,958
1991-92	14,748	27,432	42,416

a BTTB adjudicados en setiembre de 1990

Fuente: INDAP

**Cuadro 4**  
**Empresas consultoras con mayor numero de bonos**  
**en el programa de transferencia**  
**(Temporada 1989-1990)**

Empresa consultora	Nº de bonos	% sobre el total
CORPRIDE	5,339	19.8
INACAP	4,294	15.9
Ribera Sur	1,098	4.1
Total	10,731	39.8

Fuente: INDAP

3 El valor del subsidio por campesino destinatario del programa es aproximadamente la equivalencia de US\$ 330 al año

Además del hecho de la concentración en sí, vale la pena detenerse en las vinculaciones de los propietarios de estas empresas destinadas a servir al sector campesino

La primera empresa se encontraba ligada a antiguas autoridades del Ministerio de Agricultura durante el régimen militar, la segunda pertenecía a la principal organización empresarial del país, y la tercera a un dirigente de una importante organización empresarial agrícola del sur

*b* Una *exclusión* del programa de aquellas entidades que, temiendo una experiencia interesante en materias relacionadas con el PTT, fueron dejadas fuera por razones de discriminación política. En algún momento se permitió que entidades independientes, altamente calificadas, accedieran a los bonos, pero luego fueron excluidas por el hecho de negarse a participar en actividades de clientelismo político en favor del régimen<sup>4</sup>

*c* Una *excesiva rigidez y control* por parte del INDAP, que apuntaban más a fiscalizar los aspectos formales del sistema que a incidir en aquellos sustantivos

*d* Una *politización* de algunas empresas en términos de haber sido convertidas en plataformas políticas electorales en determinadas zonas en favor del régimen autoritario y su continuidad

A pesar de estas deficiencias, hay que reconocer que el INDAP desburocratizó el programa de transferencia, situación que se hace evidente si se la compara con la que prevalecía hasta 1973

Las cifras provistas por el cuadro 5, referidas al número de personas que trabajaban y las de aquellos que actualmente lo hacen en los programas de apoyo al sector campesino, son elocuentes

Hay que indicar que en esta cifra de funcionarios se toma en cuenta a toda la planta de trabajadores del INDAP, incluyendo a los administrativos y a

**Cuadro 5**  
**Personal del INDAP, 1973-1990**

Fecha	Número
30-9-1973	5,070
31-12-1975	2,059
30-6-1980	1,341
31-12-1990	850

*Fuentes* -Ministerio de Agricultura Citado de SILVA, Patricio «Estado, neoliberalismo y política agraria en Chile, 1973-1981» CEDLA, *Latin American Studies*, Nº 38, Amsterdam, 1987  
-INDAP

4 Es el caso de una ONG vinculada a la Iglesia Católica, que a raíz de su exclusión por negarse a participar en actos de apoyo al gobierno militar, siguió un juicio al INDAP y llegó hasta la Corte Suprema de Justicia que otorgó la razón a dicha ONG

los de servicios. Ahora bien si se considera el personal técnico que trabaja en las empresas consultoras, se obtienen los datos mostrados en el cuadro 6

**Cuadro 6**  
**Personal de empresas consultoras**  
**(Profesionales y técnicos)**

Años	Permanentes	Ocasionales
1983	358	84
1988	724	100
1990	681	84

*Fuente* INDAP

Como se puede apreciar, existió una reducción notoria de la planta de funcionarios del gobierno y un crecimiento de los técnicos y profesionales de las empresas consultoras que prestan servicios análogos a los que brindaba anteriormente el INDAP. El funcionamiento de estas empresas, a pesar de los rasgos negativos que han sido señalados, es más ágil del que tenía antiguamente el INDAP.

Finalmente, vale la pena dejar establecido que la única investigación que se realizó en el pasado por una entidad independiente para conocer la percepción de los usuarios sobre el programa, resultó ampliamente positiva<sup>5</sup>

## LA RECONVERSIÓN DEL PROGRAMA EN DEMOCRACIA

El programa se estaba desarrollando en las condiciones ya señaladas cuando, en marzo de 1990, se produjo el cambio de gobierno. Todavía no se terminaba el proceso de nombramiento de las nuevas autoridades a nivel nacional ni en las regiones, cuando ya era necesario llamar a una nueva licitación de todo el programa en el mes de abril para que volviera a funcionar en el mes de mayo.

Dadas estas limitaciones y la urgencia con la que había que resolver el problema, se buscó el concurso de profesionales con experiencia en el sector rural y que tuvieran un particular conocimiento de la nueva institucionalidad, pública y privada, existente en el campo, sobre las ONG y acerca de la situación por la que atravesaban las organizaciones campesinas, particularmente las cooperativas.

5 Investigación realizada en la VIII Región en diciembre 1988 enero/febrero 1989, con apoyo de la Fundación para el Desarrollo del Bío-Bío, organismo independiente del Obispado de Los Ángeles. Ver *Transferencia tecnológica*. Opiniones de los usuarios afiliados a la AG «El Sembrador de Bío Bío».



Así, se formó un pequeño equipo que se abocó a la tarea de buscar antecedentes para poder diferenciar cualitativamente, dentro del conjunto, a las empresas consultoras que se presentarían al concurso

La Dirección Nacional del INDAP definió los criterios que guiaron el trabajo de equipo. Estos criterios fueron los siguientes

*a* Permitir que el programa de transferencia tuviera *continuidad* en el tiempo, es decir, que siguiera operando con normalidad, y que, simultáneamente, fuera objeto de un *cambio* que superara gran parte de los problemas mencionados. Al mismo tiempo, el equipo debía lograr que esta variación fuese percibida por los campesinos usuarios, de modo que se reflejara la situación del cambio de gobierno

*b* Desconcentrar la ejecución del programa de modo que ninguna empresa individual accediera a más de un 10% de los recursos de los que éste disponía. Se trataba de responder a la crítica que formulaban sobre todo las empresas consultoras regionales, en contra de las grandes empresas «transregionales»

*c* Abrir el programa a las ONG con experiencia en actividades de asistencia técnica campesina, y a organizaciones campesinas, especialmente cooperativas, para que pudieran participar en calidad de empresas consultoras. Estos dos tipos de entidades, como ya se ha planteado, habían sido sistemáticamente excluidas en el pasado. Por ello, interesaba ofrecerles una oportunidad y rehabilitarlas

*d* Tender hacia la selección de empresas y entidades que combinaran la excelencia del servicio técnico ofrecido con una relación de respeto y de compromiso con el destino de las comunidades campesinas

La selección final terminó con los niveles de concentración de que adolecía el programa, eliminó a empresas mal calificadas, mantuvo un número importante de empresas consultoras y profesionales y técnicos con experiencia en el programa e incorporó a nuevas entidades para ejecutarlo (ver cuadro 7)

**Cuadro 7**  
**Empresas consultoras con mayor número de bonos**  
**(Temporada 1990-1991)**

Empresa consultora	Nº de bonos	% sobre el total
Agroprogreso	1,872	7.1
Instituto de Educación Rural	1,260	4.8
AGRARIA	1,118	4.2
<b>Total</b>	<b>4,350</b>	<b>16.1</b>

Fuente: INDAP

Cabe anotar que estas tres empresas, en conjunto, no logran alcanzar la importancia que tenía la principal consultora el año anterior. La primera empresa es una consultora formada por sus trabajadores y que resultó de una escisión del INACAP, una de las empresas más importantes en la temporada anterior. La segunda es el IER, entidad no gubernamental ligada a la Iglesia Católica, de reconocido prestigio y con casi cuarenta años de tradición. Finalmente, AGRARIA es una ONG dirigida por ejecutivos del sector agrícola en la década del 60, con práctica internacional y que ha logrado una vasta experiencia en la transferencia tecnológica junto a pequeños agricultores.

Por último, habría que indicar que el 82% de los bonos fueron adjudicados a más de una decena de organizaciones campesinas a lo largo del país.

En estas condiciones, el programa pudo funcionar con razonable éxito en la temporada 1990-1991 combinando los elementos ya definidos, que implicaron continuidad y cambio. A su vez, el conocimiento directo del programa por parte del equipo de gobierno, de los dirigentes campesinos y de directivos de las ONG que participan en él, ha mostrado la *urgente necesidad* de introducir cambios.

En otras palabras, el conocimiento que se ha logrado del programa muestra que sus verdaderas potencialidades apenas han sido insinuadas. Este es el tema de la próxima sección.

### *Perspectivas del Programa<sup>6</sup>*

La idea que se sugiere es ubicar el PTT, sin quitarle lo que actualmente tiene, pero no agotándolo allí, como un eje central dentro de un Programa Nacional de Desarrollo Rural.

Cuatro son los elementos que se podrían considerar como los objetivos del programa:

- a El PTT como eje articulador de los servicios ligados a la producción
- b El PTT como eje y canal de llegada que tienen los servicios que diversas dependencias del gobierno destinan al sector rural
- c El PTT podría tener como grupo destinatario a la familia campesina y a las comunidades rurales
- d El PTT debe ser un incentivo para establecer una organización campesina autónoma y flexible

A continuación se desarrolla, esquemáticamente, cada una de estas características.

6 Con el objeto de recoger distintas opiniones y percepciones, se entrevistó a casi setenta personas directamente vinculadas al programa. Se realizaron entrevistas con encargados nacionales de las empresas consultoras, con profesionales y técnicos de experiencia, con funcionarios del INDAP tanto a nivel central como con directivos y técnicos de las principales regiones del país. Las entrevistas giraron en torno de los aspectos del PTT que debían ser mantenidos, mejorados, suprimidos y agregados.

### *Como eje articulador de los programas productivos*

La experiencia acumulada sobre programas de desarrollo rural indica que la variable tecnológica es central y que la transferencia de tecnología debe ser un ingrediente básico, pero no exclusivo

Existen, por lo menos, dos actividades absolutamente fundamentales a) el crédito que otorgue financiamiento para realizar oportunamente las labores, y b) un apoyo en la fase de la comercialización de los productos de modo que puedan lograr una recompensa justa por su producción o, por lo menos, no ser objetos de abuso por parte de los agentes comercializadores locales. Una tercera actividad, que resulta importante de abordar, es establecer algún tipo de estructura agroindustrial aun en su expresión más primaria. Los dos primeros componentes, como ya se ha visto, han sido parcialmente incorporados al programa

### *Como eje ordenador de programas del gobierno*

Dos son las principales razones que llevan a plantear la necesidad de convertir el programa de transferencia en un eje ordenador de los programas de desarrollo que el gobierno implementa en el campo

1 El PTT es el programa más importante que desarrolla el gobierno en el campo. No cabe duda de que la imagen que se formen del gobierno la mayoría de los pequeños agricultores va a depender, en gran medida, de la percepción sobre la forma en que se lleva a la práctica este programa. Este hecho se refuerza aún más si se toma en cuenta el crecimiento proyectado por el programa, que contempla llegar a atender a 100,000 campesinos en 1994

2 El gobierno dispone de otros programas que tienen como blanco a la población rural y que llegan a las comunidades rurales sin coordinación alguna. Nos referimos a los programas de subsidios como los de riego, forestal y de vivienda, a los de servicios de salud y educación, etc. El conjunto de estos bienes y servicios llegan en la actualidad en forma inorgánica, y a veces sus ejecutores establecen relaciones de competencia y de conflicto entre sí

A su vez, los gobiernos municipales también tienen programas específicos en algunas regiones del país. Es un imperativo darles una perspectiva global e integral. Sobre esto se volverá más adelante. Esta es una de las lecciones que aprendieron la mayoría de ONG más exitosas en el pasado, tanto en Chile como en otros países de América Latina

En fin, si no se realizan esfuerzos en esta materia, la coordinación de los programas se dará en la práctica, a través de las propias comunidades rurales destinatarias de los mismos, pero, dada la debilidad que tiene en la actualidad su organización social, ésta será mínima

Mantener el programa en forma aislada, como actualmente se encuentra, significaría imponer una visión tecnocrática del desarrollo rural

## *Las familias y comunidades rurales como destinatarios*

Para tratar el tema de los posibles sujetos del programa, existen diferentes alternativas dependiendo del criterio que se utilice. Entre ellas:

- Como unidad destinataria
- Desde el punto de vista de los recursos de que disponga
- Del grado de la intensidad de la asistencia que reciba

La *unidad destinataria* puede ser:

1 El campesino como productor, el cual muchas veces es definido en función de un rubro específico (por ejemplo, productor de trigo). Desde esta perspectiva, el campesino es entendido en forma unilateral, ya que su condición de productor de trigo es una de sus múltiples dimensiones. Esta fue la orientación predominante en el programa en el pasado.

2 La familia campesina entendida como una unidad de producción y de consumo. Desde esta perspectiva se considera a la familia con todos sus componentes, mujeres y jóvenes incluidos, y en una multiplicidad de dimensiones (como productores y como demandadores de bienes y de servicios).

3 La comunidad campesina entendida como un conjunto de relaciones sociales, económicas, culturales, etc., que ocurren dentro de una unidad territorial a la que se pertenece por el doble hecho de vivir y trabajar dentro de ella. Con frecuencia la familia campesina constituye un medio muy eficaz para introducirse a las comunidades rurales.

Con respecto al *nivel de recursos* de que dispongan los destinatarios del programa, resulta dudosa la vigencia de mantener la diferencia tradicional entre los que se consideran viables y los no viables como elemento discriminador para ubicarlos en programas diferenciados. Quizá resulte más interesante otorgarle a la dimensión de los recursos una perspectiva más dinámica y privilegiar el concepto de la potencialidad de desarrollo que ellos tengan.

Finalmente, en cuanto al tema del *grado de intensidad* de la asistencia que reciba del programa, se puede mantener el sistema de los tipos de bonos, los básicos y los integrales. Sin embargo, parecer ser más interesante para el desarrollo del programa avanzar en la concepción de etapas y progresividad en la atención de los destinatarios.

Resumiendo, mientras la forma como se ha definido al destinatario hasta ahora considera al productor y la familia campesina, a los viables y no viables, y a los dos tipos de bonos, la nueva propuesta es explorar una alternativa que contemple a la familia campesina y la comunidad rural, la potencialidad de los recursos y su desarrollo, y la definición de las actividades de acuerdo con el grado de desarrollo que se vaya logrando.

Por último, a este conjunto de elementos habría que agregarle un componente de especificidad que considere la *diferenciación geográfica* de acuerdo con la región donde se desarrolle el programa para superar la actual uniformidad nacional que caracteriza al programa. No resulta difícil explicar

que es completamente diferente atender a un grupo de campesinos de la periferia de Santiago que a otro grupo absolutamente disperso de la zona austral del país

### *Como incentivo a la organización campesina*

Este es un tema de la mayor importancia, ya que toca compromisos programáticos del actual gobierno y que, en algún sentido, marca un quiebre con la posición del régimen anterior. A su vez, es un tema extraordinariamente complejo, pues aborda la relación entre el Estado y, en general, de los agentes externos con la organización campesina. Lo que está en juego, entonces, es el grado de autonomía o de dependencia de la organización campesina.

De partida, hay que reconocer que el PTT nunca ha sido neutro frente a la realidad de la organización campesina. Durante el gobierno militar se realizaron esfuerzos sistemáticos para utilizar este programa como un instrumento para desincentivar la organización. El actual gobierno, por el contrario, debería utilizar el PTT para incentivar la organización. Para ello es necesario una aproximación al tema que simultáneamente privilegie la *flexibilidad* y establezca *criterios centrales* a ser tomados en cuenta en toda circunstancia.

Al margen de la denominación que reciban en el corto plazo, existen y existirán dos tipos de organización campesina: aquellas *organizaciones sociales representativas* y las *organizaciones económicas productivas*. Las primeras enfatizan la dimensión *reivindicativa*, mientras las segundas privilegian la *gestión económica*. No se trata de plantear opciones excluyentes, sino de énfasis. Toda organización que ejecuta acciones ligadas a la gestión económico-productiva requiere, para ser exitosa, de un componente reivindicativo, así como toda organización de representación necesita una adecuada gestión de sus recursos.

En lo que se refiere a las organizaciones sociales representativas, existe una reflexión evaluativa que debe ser considerada a la hora de proponer políticas. Cuando se trata de organizaciones que tienen una base productiva, cuestiones como el tamaño de la organización, los tipos de liderazgo, etc., han sido suficientemente estudiadas para el caso de Chile<sup>7</sup>.

### NOTA FINAL

Lo que parece más interesante del programa analizado y su redefinición es el hecho de que, manteniendo lo esencial de su estructura, puede, al modificar sus objetivos, cambiar su propio sentido.

7 Ver BARRÍA, Liliana y otros *El campesinado chileno. Sus organizaciones productivas. Factores de éxito y fracaso en su funcionamiento interno*. ICECOOP, Instituto de Sociología, Universidad Católica y Desarrollo Campesino, Santiago, 1988.

El programa nace y se desarrolla durante el gobierno militar impulsado por la obsesión de reducir a toda costa el papel del Estado y de traspasar todas las actividades posibles al sector privado, en el entendido de que la versión más perfeccionada de éste es la empresa privada, cuya dinámica básica es perseguir el lucro. Este conjunto de argumentos se articulan en el principio doctrinario de la *subsidiariedad* del Estado.

El gobierno del presidente Aylwin valora este programa porque considera que para lograr el desarrollo rural —cuyos beneficiarios son grupos sociales relativamente débiles que requieren de apoyo externo— es necesaria la concertación de los destinatarios con el Estado y con diferentes entidades que forman parte de la sociedad civil. Entre ellos, las propias organizaciones campesinas, las ONG y aquellas empresas constituidas por profesionales y técnicos que se encuentran interesados en prestar un servicio técnico-profesional calificado a grupos rurales postergados. Este nuevo conjunto de proposiciones se puede enmarcar en principios que plantean la necesidad de fortalecer la sociedad civil y la descentralización del Estado, como un medio para avanzar en una redemocratización de la sociedad.

Se ha presentado una nueva modalidad de otorgar apoyo a la pequeña agricultura a través de una deseable concertación entre el Estado, agentes intermedios no estatales y organizaciones campesinas.

La posibilidad de que estas tres entidades puedan desarrollar conjuntamente un programa manteniendo su propia especificidad, no es fácil. Supone que el gobierno pierda el monopolio que tradicionalmente tuvo en la aplicación de este tipo de políticas. Las ONG, por su parte, deberán superar su trayectoria antigubernamental que marcó el nacimiento de la mayoría de ellas durante el anterior gobierno. Las organizaciones campesinas, a su vez, deberán superar las ancestrales desconfianzas que tienen hacia las ONG y ante el gobierno.

Más que una realidad lograda, se trata de un desafío al cual es necesario intentar responder. Por ello, vale la pena insistir en las potencialidades que tiene el programa y en la necesidad de reformularlo.

El programa, como se ha visto, ha variado sustantivamente dependiendo de los diferentes contextos políticos en que se ha desarrollado.

En la actual coyuntura, junto con reconocer la potencialidad que tiene el programa, se estima indispensable avanzar en una evaluación del mismo, sobre todo recogiendo la percepción que de él tengan tanto los campesinos que son atendidos como aquellos que sólo lo son potencialmente. También es necesario otorgarle una dimensión más integral al programa de transferencia, esto quiere decir que, considerando la importancia que puede tener en su versión actual, no debe agotarse en ella, sino más bien aspirar a convertirse en un verdadero germen de un programa de desarrollo rural.