¿POR QUE ES NECESARIO REESTRUCTURAR EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA?

¿CUALES SON LOS PRIMEROS PASOS?

Nº SIST
381676

ROBERTO BELL JARAS

Alumno
Escuela de Trabajo Social
Taller II A Depto. Rural
Universidad Católica de Chile

19-23

1. Fundamentos generales del cambio institucional

Las instituciones del agro son organismos del gobierno a través del cual éste pretende cumplir ciertos objetivos programáticos.

Los trabajadores han conquistado el gobierno del país, han llegado a disponer de una parte del poder del Estado, cuyas instituciones utilizó y utiliza la clase capitalista para mantener y fortalecer su poder político y servir sus intereses de clase.

Una de estas instituciones que la reacción ya no tiene a libre disposición es la maquinaria burocrática, que los gobiernos de la burguesía construyeron especialmente para que funcionaran a su favor: es la administración pública, el conjunto de servicios del Estado.

La lucha de los trabajadores por conquistar el poder político puede ser un proceso rápido; eso depende de varios factores o aspectos tanto subjetivos como objetivos de la lucha de clases. Pero el proceso de abolir, destruir las instituciones que la burguesía creó y afincó en la mentalidad del pueblo, crear nuevas instituciones para poner en ejecución la voluntad de los trabajadores, suele ser aún más difícil. No se trata sólo de destruir este pilar en el que la clase de los capitalistas ha afirmado su poder político, sino que se presenta a la clase la tarea de cambiar las instituciones del Estado burgués, toda su burocracia compleja e inaccesible para las masas, por organismos administrativos al servicio de los objetivos de aquéllas, mecanismos simplificados, con procedimientos de decisión y control sencillos, expeditos, comprensibles para todos, que los trabajadores puedan hacer funcionar por sí mismos, y a través de los cuales se ejerza el poder político de la clase obrera.

Cambiar las instituciones burocráticas no es entonces sólo un cambio de viejas instituciones por otras nuevas que funcionen mejor desde el punto de vista de su eficiencia. Se trata en el fondo de un reordenamiento completo de los fundamentos de la vida social; para conseguirlo es preciso desarrollar un trabajo de organización y concientización de las masas poniendo a éstas en el centro del poder de las decisiones. En última instancia se trata de destruir la existencia anárquica interesada y explotadora de la burocracia burguesa por un poder popular que crea un nuevo aparato institucional.

Tras la conquista del poder por los trabajadores, aún de todo el poder del Estado, la vieja maquinaria burocrática sigue de hecho funcionando "a la antigua", al viejo modo que lo hicieron funcionar los capitalistas, saboteando y entorpeciendo las iniciativas revolucionarias.

Y si bien, es una utopía sostener que esta maquinaria va a ser destruida de golpe y de raíz de todas partes, es necesario destruir hoy aquella parte que es posible destruir y comenzar resueltamente a construir la nueva maquinaria institucional al servicio de los objetivos políticos de las masas, que sustituya todo vestigio de la burocracia burguesa, no es una utopía sino el primer deber de los trabajadores en el Gobierno y en la lucha hacia la conquista del poder.

Y si en este aspecto los trabajadores reconocen que no se ha avanzado, es que no está funcionando igual o peor que antes, no habrá que sentir vergüenza de confesarlo públicamente, siendo capaces de superar las dificultades y abocarse a esta tarea impostergable: destruir y sustituir la vieja burocracia para poner en práctica la voluntad de los trabajadores, utilizando para ello todos los medios y métodos que nos permitan avanzar, utilizando la propia legalidad burguesa en aquello que sirve los objetivos de la clase y extirpando aquellas leyes y reglamentos que atentan contra los intereses de la misma clase, creando una nueva legalidad, organizando y haciendo participar decisivamente a las organizaciones de la clase, y por último ateniéndonos a "la conciencia jurídica socialista" antes que al espíritu de la ley, a las jurisprudencias y doctrinas de los intelectuales y juristas de la burguesía.

Algo de historia y diagnóstico

El mismo carácter de clase del Estado ha determinado en alguna medida una evolución interesada de cambio en las instituciones del agro en los últimos 30 años, y que se podrán diferenciar en tres etapas:

a) Aprovechamiento por parte de los latifundistas de la administración pública, como instrumento proveedor de información, investigación y asesoría.

b) Con la modernización de la agricultura, se transforma el aparato estatal, a fin de servir y absorver a las demandas crecientes de recursos, por parte de la burguesía agraria (organismos de fomento y crédito, asistencia técnica, agroindustria y comercialización).

c) En los gobiernos de Alessandri y Frei se crean los organismos más fundamentales para poner en marcha el proceso reformista y atender a las "clientelas" campesinas que interesaba atraer.

De estas tres etapas se puede desprender que todo el aparato institucional fue creado en función de los intereses de la empresa capitalista en el campo y que condiciona la actual estructura económica en el agro y las instituciones que concilian las luchas que de ellas se han desprendido.

De esta manera, hoy existen 26 servicios públicos que intervienen en el agro y cuyo presupuesto asciende para 1972 a más de E° 3.000.000.000, es decir, el 30% del producto bruto agropecuario del mismo año.

De estos 26 servicios, la mayoría yuxtapone sus funciones para iguales o distintas clientelas. Es así como en:

Financiamiento: CORFO, Banco del Estado, CORA, SAG, INDAP, ECA, IANSA, SACOOP, ENAFRI, etc.

Asistencia Técnica: CORFO, IANSA, CORA, SAG, INDAP, Banco del Estado, etc.

Capacitación: ICIRA, INACAP, IER, INDAP, SAG, CORA, FEES, CORFO, MINEDUC, etc.

Planificación: ODEPA, CORA, INDAP, CORFO.

Recursos Naturales: Dirección de Riego, IREN, SAG, CORFO, INIA, Dirección General de Aguas.

Comercialización: ECA, SOCOAGRO, CORFO, SOCORA, ENAFRI, COMARSA, SACOOP, VINEX, IANSA.

Otra característica del Estado en el agro es que existe una excesiva *descentralización y autonomía* de las instituciones, con un variado espectro jurídico en donde dominan las *empresas autónomas del Estado*, las sociedades anónimas y las corporaciones de derecho privado.

La autoridad del Ministro está limitada al control de algunas instituciones, ya que otras que operan en el sector dependen de otros Ministerios, con el agravante que no existe planificación y control que permita dar conducción estratégica a la política agraria.

A. *Ministerio de Economía*:
CORFO, Gerencia Agrícola; IANSA, SOCOAGRO, SEAM, ENAFRI, INACAP, INFOR, IFOP, ENDS, ECA, SACOOP, VINEX, IREN.

B. *Ministerio de Hacienda*:
Banco del Estado, Banco Central, CONORTE, Junta de Adelanto de Arica, CORMAG.

C. *Ministerio de Obras Públicas*:
Dirección General de Aguas, Dirección de Riego.

D. *Ministerio de Tierras y Colonización*:
Dirección de Tierras y Bienes Nacionales, Dirección de Asuntos Indígenas.

E. *Ministerio de Educación*:
Departamento de Educación Agrícola.

Todo este cuadro anacrónico se ve agravado por la concentración de profesionales y técnicos en Santiago y capitales de provincia.

Siempre en un plazo de diagnóstico institucional podemos ver las deficiencias en lo jurídico, administrativo y funcional.

Jurídico:

Descentralización, Autonomía, Verticalidad, Públicas, Privadas, Mixtas, Anónimas, etc.

Administrativo:

Consejos, Comités, Directivos, Juntas, Reuniones, etc.

Funciones:

Financiamiento (Créditos), Asistencia Técnica, Capacitación, Comunicaciones, Suelos y Aguas, Agro-Industrial, Desarrollo Social, etc.

1. Características generales de esta estructura

Multiplicidad de competencias y funciones.
Escasa vinculación entre los servicios.
Ausencia de autoridad central.
Ausencia de planificación centralizada.
Diferentes políticas y diferentes interpretaciones.
Asignación y uso de recursos irracionales, etc.
Ninguna participación de los trabajadores.

2. Criterios básicos para el cambio institucional

Las instituciones y sus formas están determinadas "en última instancia" por las relaciones de producción imperantes y que sirven a los intereses de la clase social que sustenta tales relaciones de producción. Las instituciones se convierten en el instrumento a través del cual la burguesía hace la praxis de la explotación, en lo económico, en lo social, y en lo ideológico. Un cambio en la correlación de fuerzas de las clases en el poder del Estado, dialécticamente interviene en un cambio en las relaciones de producción y éstas en una transformación de la estructura institucional, como parte de la superestructura política y social.

Las instituciones y organismos del sector agrario no escapan a esta realidad, pues ellas actúan en un campo donde los trabajadores a través de sus organizaciones desde el Gobierno luchan por cambiar las relaciones de producción.

1. Esta misma realidad nos indica que encontrándonos en una etapa del proceso de conquista del poder, definidos los objetivos estratégicos y las tareas de la etapa, la *organización* institucional que se dé el gobierno debe ser *flexible,* adecuada al cumplimiento eficaz de los objetivos y tareas de la etapa, sin pretender implantar modelos ideales.

2. Esta nueva estructura administrativa debe eliminar todos los servicios heredados de la burocracia burguesa que entorpecen el avance de las transformaciones del programa: descoordinación, duplicidad, atomización de instituciones, atención por clientelas, crecimiento anárquico por adición, una participación de los trabajadores, planificación indicativa dispersa, etc.

3. La nueva estructura institucional del sector agrario debe centralizarse en un solo organismo: centralizando las decisiones sobre política y planes y descentralizando al máximo la ejecución y control de los programas.

4. Esta organización administrativa centralizada en un solo organismo, internamente debe estructurarse por *funciones* y no por clientelas, para aprovechar al máximo los recursos, tener unidad de mando, evitar la duplicidad, la tendencia a la autosuficiencia, la atomización de los organismos, etc.

5. Esta organización institucional debe estar fuerte y decisivamente "participada" en todos los niveles por las organizaciones campesinas y de trabajadores del Estado, para impedir que se caiga en desviaciones burocráticas, que pierdan de vista los intereses y objetivos fundamentales de la clase.

6. Debe en consecuencia contar con un tipo de dirección colegiada en la fijación de políticas y en las orientaciones de orden general.

7. La estructura administrativa necesariamente tendrá que ser simplificada en sus procedimientos y decisiones, de manera que se haga comprensible a todo el pueblo y que las organizaciones de trabajadores en cualquiera circunstancia la puedan hacer funcionar sin dificultad.

8. La nueva estructura debe contemplar la *entrega de decisiones* y atribuciones hoy centralizadas en los organismos públicos, a las organizaciones campesinas y de trabajadores en general, tales como aquellas de control de ejecución de programas, de la pro-

ducción, del desempeño de los funcionarios, etc.

9. Finalmente, para hacer rápido este cambio, deberán crearse nuevas fórmulas o reglamentarias en función de los intereses de los trabajadores y una política agraria revolucionaria.

10. Por último, la reestructuración de las instituciones del agro no es la suma o yuxtaposición de instituciones, ni es la gran institución democrática y eficiente.

La reestructuración es la creación del instrumento público destinado a cumplir eficientemente las tareas programáticas que para el sector agrario necesita la etapa, es decir, la extirpación del gran latifundio, la creación del organismo productivo central en el campo (CERAS y otros), el fortalecimiento de la organización fundamental de lucha del campesinado: el sindicato, y su forma más alta de poder aliado a nivel comunal: el Consejo Comunal; la promulgación de una nueva ley revolucionaria de Reforma Agraria y la unidad obrero-campesina, lo que implica un gran esfuerzo pedagógico complementario a los cambios económicos impulsados en el campo.

La reestructuración, en una primera instancia, implica la transformación del Estado, que por el mismo carácter del gobierno popular (alianza de clases), involucra un desafío muy grande y sujeta a todos las vicisitudes del cambio.

AHORA SI, LA INTEGRACION VA

Al cabo de prolongados debates en el seno de la Comisión Nacional Agraria de la Unidad Popular, que se desarrollaron a lo largo de casi dos años, ha surgido un importante acuerdo para materializar la tan anhelada y discutida *integración de los organismos del agro.*

Este acuerdo consiste básicamente en lo siguiente: la integración se implementará en virtud de convenios entre las instituciones del sector sobre la base de programas específicos de acción. En un primer paso se acuerdan 16 programas. Los organismos agrarios, y los que contribuyen al sector, tendrán que desarrollar programas completos y orgánicos, no parciales. Ejemplos:

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) cumplirá como organismo eje *las funciones de capacitación y organización campesina, absorbiendo lo que en esta materia realizan otros institutos y desprendiéndose o traspasando la actual función de financiamiento.*

Así podemos identificar las siguientes funciones:

1. *Capacitación agrotécnica,* que comprende toda la asistencia técnica y la capacitación en aspectos tecnológicos de la producción agropecuaria, fusionando los siguientes organismos que cumplen la misma función: SAG, CORA, INDAP, INACAP, IANSA, G.A., CORFO.

2. *Capacitación agronómica* y apoyo a la producción. Comprende asistencia y capacitación en administración de unidades productivas, preparación de planes de explotación, uso de registros y controles económicos, asistencia a los campesinos en sus relaciones con los organismos del sector público agrícola vinculados al proceso productivo. Fusiona las actuales funciones que realizan ICIRA, SAG, INDAP, CORA.

3. *Capacitación social,* que incluye capacitación en materias ideológicas, políticas, de organización sindical, etc., como asimismo la asistencia y promoción de organizaciones campesinas de carácter social, laboral, productivas, etc. Integra las actuales funciones de CORA, INDAP, ICIRA, IER, FEES.

4. *Educación básica,* que abarca especialmente actividades de instrucción básica y nivelación de estos conocimientos en adultos del área rural.

5. *Comunicaciones,* que comprende el uso de equipos y canales de comunicaciones escritas, audiovisuales, radiofónicas, etc., integrando a CORA, ICIRA, INDAP, SAG.

Por su parte, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), realizará los programas de cambio de tenencia de la tierra, infraestructura social y económica y producción.

En el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), se implementarán los programas: controles y desarrollo y conservación de los recursos naturales.

El Banco del Estado de Chile (BECH), tendrá el programa de asistencia financiera. Aquí hay que señalar que toda la parte de asistencia crediticia que actualmente tiene INDAP, pasará progresivamente al BECH.

De esta manera, y merced a los convenios, se asignarán los demás programas.

Respecto a la estructura orgánica del sector, el acuerdo señala que el nivel máximo de decisión lo tienen la Comisión Nacional Agraria de la Unidad Popular y el Ministro de Agricultura. Obviamente, dentro de la vinculación del programa agrario al programa nacional de gobierno.

En un nivel de asesoría al Ministro de Agricultura se crea el Comité Directivo, integrado por los dieciséis jefes de programas.

Luego viene el Comité Ejecutivo, presidido por el Ministro de Agricultura, e integrado por los representantes máximos de la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), CORA, INDAP, SAG y BECH. Este Comité tiene poder de decisión y es responsable de la operación de toda la política agraria. En caso de que no haya acuerdo en él, en determinadas materias, el que decide es el Ministro.

En un nivel técnico se sitúa un equipo permanente de asesoría de programación, integrado por ejecutivos de planificación de ODEPA, CORA, INDAP y SAG.

A cargo de la Planificación Nacional y responsable de la coordinación y control de programas zonales de área y de comunas estará la Oficina de Planificación Agrícola.

En las zonas, la estructura será la siguiente: un Director Zonal de Agricultura, que al mismo tiempo pasa a ser el coordinador zonal de ODEPA. Un Comité Directivo Zonal, integrado por los jefes de programación zonal, con carácter de asesor del Director Zonal de Agricultura. Un Jefe de Planificación y un Jefe de Area. A nivel de área también habrá un encargado de programación.

Este acuerdo de la Comisión Agraria de la Unidad Popular contempla también la creación de estructuras de participación tanto de los funcionarios del agro, como de los campesinos a nivel nacional, zonal y de área. Para estos efectos se trabajará en conjunto con la Confederación Nacional de Trabajadores del Agro y el Consejo Nacional Campesino.

Esto es, naturalmente que muy en resumen, el acuerdo de la Comisión Nacional Agraria acerca de la integración de los organismos del agro, y para cuya implementación se reunía la Comisión el lunes 17 de julio.

Los criterios básicos de la Comisión Nacional para abordar el problema fueron los siguientes:

a) Crear los instrumentos para hacer realidad el esfuerzo acordado a la escala jerárquica central del sector público agrícola, que reconoce como autoridades superiores a la Comisión Nacional Agraria y al Ministro de Agricultura, y como única línea de mando hacia los equipos técnicos de área aquella que desciende del Ministerio a los Directores Zonales, de éstos a los Jefes de Area y de estos últimos a los responsables de programas en ese ámbito.

b) Crear los instrumentos para dar efectividad a las actividades del Sistema de Planificación Agrícola como un medio de aumentar y compatibilizar las orientaciones, facilitar la coordinación de la ejecución y posibilitar la relación de controles físicos y financieros sobre las actividades del Sector Agrícola.

c) Eliminar la actual estratificación de clientelas que origina múltiples vacíos y duplicaciones, dispersa la autoridad y recursos en programas paralelos con distintas orientaciones y tiende a dividir al campesinado en grupos antagónicos. Adoptar de inmediato las medidas que conduzcan a un nuevo ordenamiento de las funciones y programas entre las instituciones, caracterizado por la concentración de actividades y recursos de un mismo programa o función dentro de un mismo organismo. Se entiende que esto debe hacerse dentro de las facultades de que dispone el gobierno.

Este fue el marco de trabajo que permitió el acuerdo expuesto anteriormente. Y es también el que permitió que por fin se pueda decir: LA INTEGRACION VA.

Fuentes Bibliográficas

1. Proyecto de reestructuración planteados por diferentes partidos políticos (P. Socialista y MAPU).
2. Trabajos de discusión interna de comisiones integradas de instituciones del agro.
3. Experiencia de integración coordinada por ICIRA, 1971.
4. Decreto del Ministerio de Agricultura sobre reestructuración del agro.