

PARTICIPACION  
CIUDADANA  
Y  
DEMOCRATIZACION  
MUNICIPAL

SEMINARIOS  
P A R A  
L I D E R E S  
L O C A L E S

MUNICIPIO  
Y  
DESARROLLO RURAL



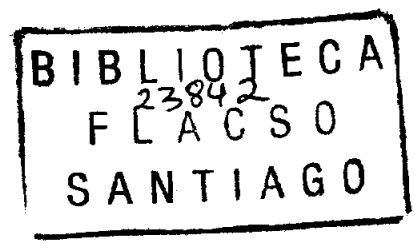
CARTILLA  
CUATRO



352 (83)  
F572mu-4

Sem 471  
1991.

**MUNICIPIO Y DESARROLLO RURAL**



**Autor: Sergio Gómez, FLACSO**  
**Editores: Giorgio Martelli y Luis Marín, CORDILLERA**

**Santiago, Agosto de 1991**

**Documento elaborado en el marco del proyecto "Participación Ciudadana y Democratización Municipal", en el que participa FLACSO-Chile.**

# PRESENTACION

En la actualidad el municipio es sin duda uno de los actores más importantes de la vida comunal, y quizá el más importante. En las comunas rurales o con fuertes componentes rurales, la presencia del municipio es relativamente más importante que en las comunas urbanas. El municipio es el único actor estatal permanente en el sector rural, y en algunos casos el único actor comunal propiamente tal.



La acción del municipio en el mundo rural, al igual que en todas las comunas del país, ha sido crecientemente importante. Junto a un proceso de autoritarismo y alcaldización sufrido por el municipio durante el régimen anterior, es un hecho que los gobiernos comunales avanzaron importantemente en la administración de nuevas funciones, junto a un aumento extraordinario de sus recursos financieros.

Esto ha significado que hoy los municipios tienen una gravitación real y simbólica mucho mayor que en el pasado, y mucho mayor que otras instancias públicas. En gran parte del mundo rural esta influencia es incluso mayor a la influencia de las instituciones públicas y privadas propiamente dedicadas a lo rural.

Si bien es cierto que el municipio desarrolla una importante labor en la vida comunal rural, su gestión en el desarrollo productivo (agrícola, silvícola, ganadero, etc...) es bastante menor. Sin embargo, ciertamente el municipio es una instancia privilegiada de articulación y gestión en el desarrollo económico rural.

Las potencialidades del municipio en dicha tarea son variadas. En primer lugar, por lo que se señalaba anteriormente, en el sentido que el municipio es el actor más importante en las comunas rurales.

En segundo lugar, por su capacidad articuladora y concertadora de diversos actores e intereses del mundo rural, los cuales tienen una fuerte tendencia a la dispersión, dada su condición espacial.

En tercer lugar, por ser prácticamente el único representante permanente del Estado en las comunas rurales, principalmente las más pequeñas y pobres.



A todo lo anterior se debe sumar la gran trascendencia que pueden tener las próximas elecciones municipales del año 1992. Más allá incluso de la democratización del gobierno comunal, se va a abrir un espacio de diálogo y participación, el cual potenciará aún más el rol del municipio. En los municipios rurales esta apertura será más significativa que en el mundo urbano, puesto que los municipios han sido mucho más autoritarios y ligados a los grupos de mayor poder.

Es así como este documento se plantea dos objetivos básicos: por un lado, destacar la importancia que tienen las comunas rurales y en aquellas donde se puede observar una ruralidad importante. Por otra parte, la necesidad de establecer estructuras específicas destinadas para hacerse cargo de desarrollo rural-agrícola en los municipios.

El trabajo comienza entregando una información general sobre la nueva estructura agraria, desde la pulverización del latifundio y el acelerado proceso de modernización parcial que afecta a importantes sectores de la agricultura chilena.

Luego, se entregan antecedentes sobre la importancia de las comunas rurales y se propone una tipología de comunas de acuerdo al grado de ruralidad que presentan.

Finalmente, se sugieren ideas que deberían llevar a mecanismos que permitan que los municipios tengan un rol activo en los programas de desarrollo rural-agrícola que se realizan dentro de su territorio.



# LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Para ubicar la situación en el cual se encuentran las comunas rurales, se estima necesario entregar una información contextual sobre la estructura agraria que pre-

domina en la actualidad. Como se sabe, ésta ha enfrentado cambios sustanciales en los últimos veinte años.

Para analizar esta estructura, se deben considerar cuatro categorías:

1	2	3	4
La estructura agraria propiamente tal, que constituye el eje ordenador de las otras.	Los actores sociales que se derivan de la estructura agraria predominante.	Las organizaciones representativas que dichos actores de dan.	Las demandas que ellas expresan y canalizan.

## LOS COMPLEJOS AGRO INDUSTRIALES (CAI)

La modernización del sector agropecuario, como consecuencia de un conjunto de políticas, ha llevado a la constitución de **Complejos Agro Industriales (CAI)** en los sectores más dinámicos, superando a la antigua estructura conocida como el complejo latifundio - minifundio. Esta nueva es-

tructura supera los esquemas bimodales que sobresimplifican la realidad.

A través de estos complejos pasa el grueso de la actividad del sector y se han constituido en los factores reales de poder en el campo.

El CAI se caracteriza por:

1

Tendencia hacia la integración de eslabones de producción y de servicios, donde lo que antes era considerado como lo propiamente rural y proceso de producción primaria, hoy es sólo una parte secundaria y dependiente dentro de un conjunto mayor.

2

Alta integración al sistema económico mundial, sea en la propiedad, orígenes de los insumos y el destino de la producción.

3

Imperio de una lógica simultánea de la concentración y de la exclusión.

El concepto del CAI supera la noción del sector agrícola tradicional como actividad económica y de lo rural como criterio demográfico, ya que se basa en la noción de una matriz donde las diferencias entre los tres sectores (primario, industria y ser-

vicios) o el lugar de residencia (urbano o rural) pierden sentido frente a nociones como la subordinación de la agricultura a los procesos industriales; la reorganización del proceso de trabajo y la integración de capitales.

<sup>1</sup> Esta parte resume argumentos que han sido expuestos en otros trabajos anteriores sobre el tema, entre ellos Nuevas Formas de Apoyo a la Pequeña Agricultura. El Caso de Chile. Documento de Trabajo, FLACSO - Chile, Santiago, julio de 1990.

## LA ACTUAL ESTRUCTURA AGRARIA

**Cuatro son las diferentes estructuras agrarias, que van desde las más sofisticadas hasta las más simples.**

### **Los CAI completos...**

son aquellos que tienen tres pies, vale decir cubren la cadena productiva completa desde una actividad abastecedora de insumos, el proceso de producción primaria y la agroindustria. En Chile, estos casos se encuentran representados por los grandes complejos frutícolas y forestales.

### **Los CAI incompletos...**

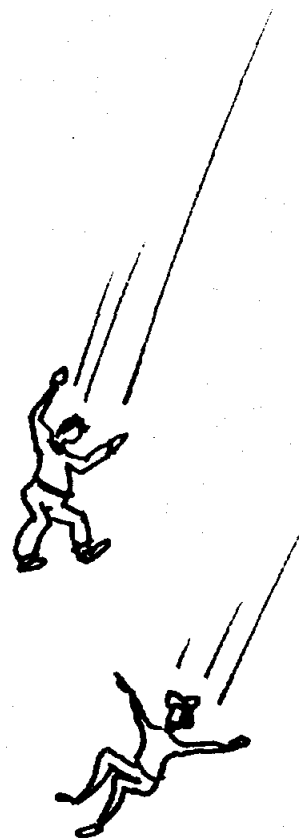
que son aquellos que sólo tienen una integración hacia adelante, vale decir además de la producción primaria se encuentran ligados a un proceso agroindustrial. Este es el caso de los productores de fruta medianos y grandes que tienen plantas embaladoras y frío, de los productores avícolas, etc.

### **Las empresas agrícolas modernizadas...**

que sólo se dedican a la producción primaria con una alta eficiencia. Este tipo de situación se puede observar, por ejemplo, entre los productores de maíz de la VI Región, los que han alcanzado rendimientos que pueden competir con las regiones más avanzadas de cualquier lugar del mundo.

### **Las empresas artesanales...**

que basan el proceso productivo en métodos casi artesanales, que viene a constituir el resto del sector que queda fuera de los tipos anteriores. Este es el caso de empresas que no tuvieron la capacidad de modernizarse y de una mayoría de los predios que se encuentran en manos de pequeños agricultores y minifundistas.



**Si bien existen dificultades estadísticas para cuantificar fielmente las categorías antes mencionadas, de alguna manera las siguientes cifras, más tradicionales, ayudan a dar una imagen del peso relativo de diferentes tipos de empresas a nivel nacional, aún cuando se observan marcadas diferencias regionales.**

TIPO DE EMPRESA, NUMERO Y SUPERFICIE <sup>2</sup>			
TIPO DE EMPRESA	Nº EMPRESAS	%	SUPERFICIE
Empresarios modernizados	5.000	2,1	15 %
Empresarios tradicionales	25.000	10,6	55 %
Campesinos	66.000	27,9	16 %
Minifundistas	140.000	59,4	14 %
<b>TOTAL</b>	<b>236.000</b>	<b>100,0</b>	<b>100 %</b>

Profundizando en el sector campesino, si se toma en cuenta el origen social, se distinguen al interior de él las siguientes categorías.

CATEGORIAS DE EXPLOTACIONES CAMPESINAS <sup>3</sup>			
CATEGORIAS	NUMERO	TOTALES	%
<b>Minifundio</b>			
Indígenas	40.000		
Comunidades Norte	13.000		
Tradicionales	87.000		
<b>Sub Total</b>		<b>140.000</b>	<b>68 %</b>
<b>Explotaciones Familiares</b>			
Tradicionales	30.000		
Colonización	6.000		
Reforma agraria	30.000		
<b>Sub Total</b>		<b>66.000</b>	<b>32 %</b>
<b>TOTAL</b>		<b>206.000</b>	<b>100 %</b>

## CONCLUSIÓN

Esta es, a grandes rasgos, la estructura agraria que debe ser considerada como el contexto de las comunas que tienen un entorno rural significativo. En cada comuna se podrá observar un peso relativo diferente de aquellas situaciones de producción que se han señalado, y la presencia de los diversos actores sociales y tipos de campesinos que se han mencionado.

Todos ellos -empresas agroindustriales transnacionales, agroindustrias menores, empresas agropecuarias, diferentes tipos de

campesinos- forman parte de las comunas y, por lo tanto, habría que buscar los mecanismos para que cada cual asuma la responsabilidad que le cabe en el desarrollo y en la institucionalidad que se genere en los municipios rurales.



<sup>2</sup> Fuente: S. Gómez y J. Echenique. La Agricultura Chilena. Las dos caras de la modernización. FLACSO-AGRARIA, Santiago 1988.

<sup>3</sup>Fuente. Jorge Echenique y Nelson Rolando. La Pequeña Agricultura. AGRARIA, Santiago, 1989

# LAS COMUNAS RURALES

## LA DEFINICIÓN DE LO RURAL

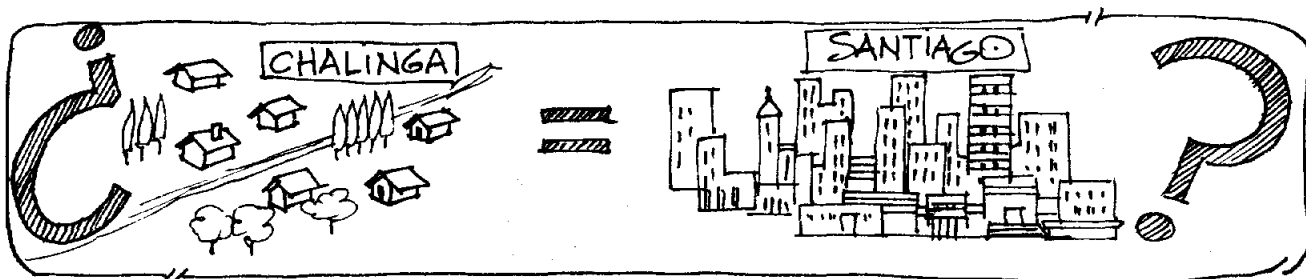
Como ha sido tantas veces reiterado, los criterios demográficos que se utilizan en los Censos de Población en Chile, distorsionan severamente la realidad en cuanto a la distribución de la población entre áreas urbanas y rurales.

De acuerdo al Censo de Población de 1982, la población rural en el país sólo alcanza al 17,8%, lo que estaría indicando la escasa importancia del mundo rural en la sociedad chilena. Sin embargo, esta aseveración carece de sentido, ya que los indicadores utilizados son inadecuados.

El Censo de Población de 1960 definió como áreas urbanas aquellas agrupaciones de viviendas, en torno a un servicio, que posee un nombre común y con más de 200 habitantes. El Censo de 1970 le agregó

el criterio de un mínimo de 40 viviendas agrupadas. En 1982, se agregan otros criterios, como rasgos de urbanización, y modifica las cifras que se utilizaban antes: define como área urbana aquellas agrupaciones de viviendas contiguas con un mínimo de 60 y siempre que su población supere a los 300 habitantes. El Censo que se realizará en 1992, redefine el criterio y señala que "los asentamientos, concentrados o dispersos, con 1.000 a menos habitantes o entre 1.001 y 2.000, con predominio de población económicamente activa dedicada a las actividades primarias, se clasifican como rurales".<sup>4</sup>

Lo concreto es que estas cifras distorsionan severamente la realidad. Para tener una idea del absurdo, veamos dos ejemplos.



### Ejemplo 1

Las aldeas, vale decir concentraciones que tienen entre 301 y 1000 habitantes, son consideradas urbanas. Entre 1970 y 1982 el número de aldeas más que se duplicó en número como en habitantes y, en consecuencia, el país avanzó en su proceso de urbanización. De acuerdo al Censo, la aldea de Chalinga, en el Valle del Choapa, que contaba con 495 habitantes, era considerada tan urbana como el Gran Santiago, que tiene una población superior a los 4.000.000.

### Ejemplo 2

Los Asalariados Rurales, que tienen su lugar de residencia en áreas urbanas. Por un lado, los predios medianos y grandes más modernizados han sacado a los trabajadores permanentes de ellos y los han instalado en los pueblos y ciudades vecinos. Por el otro, estudios sobre el origen de los trabajadores temporeros de la agricultura muestran que más de la mitad de ellos tienen su residencia habitual en sectores urbanos.

En conclusión, el sector de población que se encuentra directamente vinculado a la agricultura es muy superior al que estas

cifras censales muestran. Se espera que esta situación será superada a partir del Censo de Población de 1992.

<sup>4</sup>Guillermo Sanhueza. Nuevos Conceptos Geográfico - Censales para el Censo de 1992. En Revista Estadística y Economía, INE, Santiago, Año I, Vol 1, Diciembre 1990, pag. 100



## LA IMPORTANCIA DE LAS COMUNAS RURALES

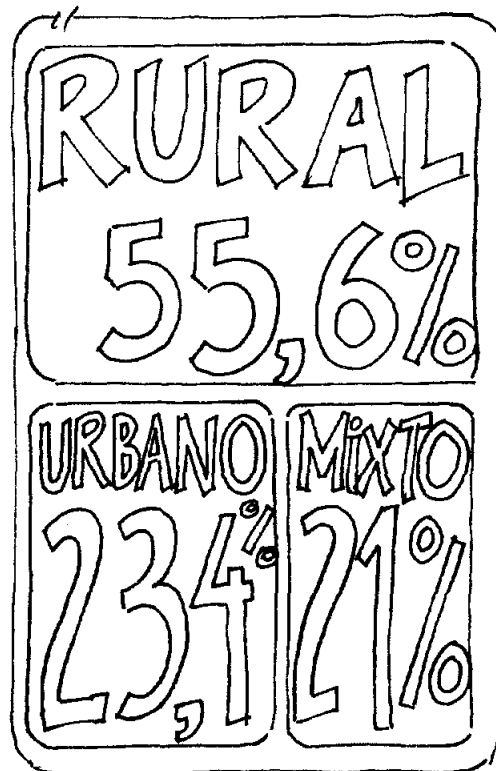
Un reciente estudio del Ministerio de Agricultura<sup>5</sup> muestra la importancia de la población rural, sobre todo desde la dimensión de su distribución espacial. Mirado desde este punto de vista, se debe reconsiderar la importancia de las comunas rurales.

El estudio considera como unidad de análisis la comuna, y define un índice de comportamiento rural: la población económicamente activa que trabaja en el sector agrícola, respecto a la población total del sector rural. Para ello se definió un índice de ruralidad en función del valor promedio del universo analizado.

RURALES	MIXTAS	URBANAS
Las que se ubican sobre el promedio	Aquellas que se ubican cerca del promedio	Las que están bastante más bajas que el promedio

De acuerdo al análisis que realiza este estudio se llega a la siguiente clasificación de las comunas.

DISTRIBUCION DE LAS COMUNAS SEGUN SU COMPORTAMIENTO URBANO RURAL <sup>6</sup>		
TIPO	Nº	%
Rural	159	55,6
Mixto	60	21,0
Urbano	67	23,4
<b>TOTAL</b>	<b>286<sup>7</sup></b>	<b>100,0</b>



<sup>5</sup>.República de Chile, Ministerio de Agricultura. Pobreza y Ruralidad en 286 Comunas Comprendidas entre la IV y la X Regiones de Chile. Santiago de Chile, Mayo de 1991. Todos los datos que se formulan más adelante se basan en este estudio.

<sup>6</sup>Fuente: Ministerio de Agricultura. Estudio citado, pag. 21.

<sup>7</sup>El universo analizado son las 286 comunas que van desde la IV a la X Regiones.

## TIPOS DE COMUNAS RURALES

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores se podría plantear la existencia de tres tipos de comunas, desde el punto de vista del sector rural.

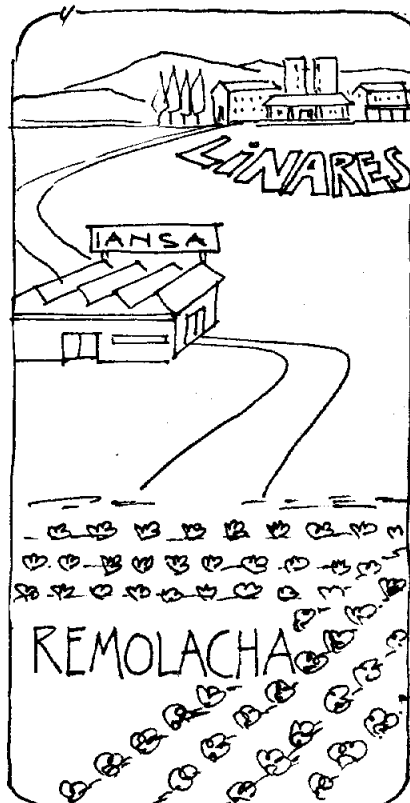
### COMUNAS URBANAS CON UN SECTOR RURAL IMPORTANTE

Este es claramente el caso de las capitales regionales de zonas con una actividad agrícola predominante. En el caso de Temuco, por ejemplo, resulta tan importante el sector rural, que la Municipalidad de Temuco ha establecido, a partir del Programa de Desarrollo Agrícola Comunal, un Departamento de Desarrollo Rural, el que cuenta con equipos especializados en desarrollo productivo, desarrollo social rural e infraestructura.



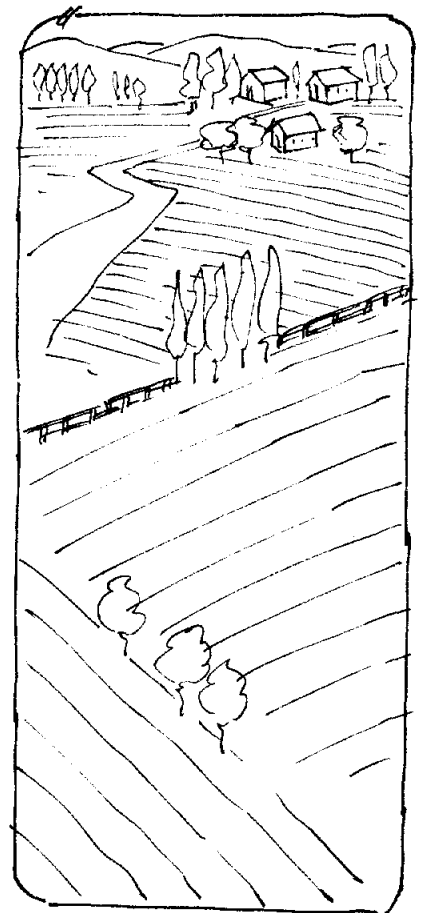
### COMUNAS MIXTAS URBANO-RURAL

Este es claramente el caso de la mayoría de las comunas consideradas como mixtas en la clasificación del Ministerio de Agricultura. El caso de Linares puede ser ilustrativo, ya que aún cuando se considere urbano, ha dependido en las últimas décadas de lo que ocurría con la remolacha y la planta IANSA y ahora con las plantaciones frutícolas y los packinks.



### COMUNAS RURALES

Corresponden a aquellos municipios del tipo de los señalados anteriormente donde la población vive mayoritariamente en el campo y la principal actividad económica se encuentra ligada a él. Por lo general se trata de comunas con poca población y donde se concentran bolsones de extrema pobreza.



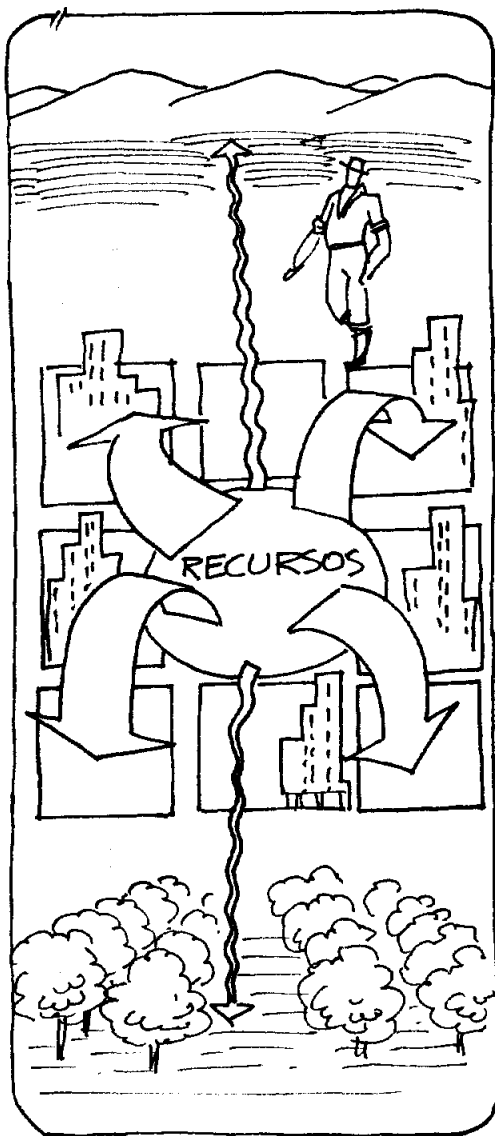
## LA FALSA DIVISIÓN ENTRE COMUNAS URBANAS Y RURALES

Existe una heterogeneidad de situaciones, más allá de la bipolaridad, que reconoce la existencia de comunas urbanas y rurales. Existe una gradación del componente rural dentro de las comunas que debe ser tomado en cuenta.

En todas las comunas que tienen un componente rural se debe establecer una instancia que se haga responsable de las tareas relacionadas con el desarrollo rural, con la producción campesina que se da en la comuna. En caso que no se genere una estructura encargada de estas materias, las opciones se seguirán tomando en círculos cerrados, principalmente urbanos, y

los recursos se destinarán básicamente en función de esos intereses.

Así como en Santiago el poder y los recursos se concentra en las ocho manzanas del centro, en los municipios que corresponden a las capitales regionales ello ocurre en las cuatro manzanas, por ejemplo de Temuco. En los municipios considerados como mixtos, en las dos manzanas de Linares, por ejemplo. Y en las comunas consideradas rurales, en la calle larga del pueblo respectivo, donde están los servicios y el comercio locales. En todos estos casos las necesidades de las comunidades campesinas quedan marginadas.



# DESARROLLO RURAL COMUNAL Y MUNICIPIO

## INTRODUCCIÓN

Si bien el tema del desarrollo económico local es recientemente comenzado a debatir en Chile, lo que es el desarrollo rural y municipio es un tema casi inédito.

En la última parte de este documento se proponen tres políticas que pueden contribuir a avanzar en el rol económico del municipio en el mundo rural. La primera se refiere a la obvia -y en algunos casos ya incorporada- necesidad que los municipios cuenten con instancias en su interior,

dedicadas al desarrollo rural desde el punto de vista productivo.

En segundo lugar se postula la necesidad de insertar el actual Programa de Transferencia Tecnológica de INDAP en los municipios.

Y por último, la propuesta de trabajo en instancias intermunicipales para comunas rurales, en particular entre las más pequeñas y pobres.

## LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL

La tarea principal de estos Consejos es hacerse cargo de la coordinación de los programas de desarrollo rural-agrícola que se realizan en las comunas rurales.

En estos municipios se hace imperativo contar con una instancia responsable de la coordinación de las tareas de desarrollo rural que se realizan en las comunas, sobre todo en aquellas que tienen una alta ruralidad.

Desde esta instancia se podría tener una visión de conjunto del espacio agrícola rural comunal, para poder coordinar, con los organismos estatales regionales, organizaciones sociales representativas y ONG, programas específicos de desarrollo rural

comunal.

Si no se logra establecer una instancia de este tipo, la anarquía de los programas será la tónica predominante. Y, lo que es peor, si esta instancia de coordinación que exprese las prioridades de los sectores rurales no existe, los escasos recursos que llegan a las comunas con alta ruralidad se quedarán en las pequeñas concentraciones urbanas de las mismas.

Junto con esta tarea de articular la implementación de los programas existentes en la comuna, el Consejo de Desarrollo Comunal debería tener iniciativa para identificar proyectos de inversión en la comuna, por lo menos, de dos tipos:

Inversiones que tengan como blanco a las comunidades rurales y que cubran etapas de postcosecha.

Programas que apunten a dar soluciones a sectores de extrema pobreza rural

Para que lo anterior pueda operar, se deberían establecer fondos diferenciados

a los que se pueda acudir mediante concursos a nivel regional y nacional.

De cualquier manera, esta nueva estructura deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

- \* La necesidad de incorporar a los actores sociales significativos de la comuna.
- \* Evitar la atomización de los municipios rurales pequeños.
- \* Articular el Consejo de Desarrollo Agrícola con la planificación local, comunal y regional.
- \* Establecer una relación entre el Consejo y las autoridades políticas representativas del municipio.
- \* Estimular la organización social de la base campesina como condición de éxito de los programas y como una manera de favorecer mecanismos reales de democratización en el nivel comunal.

Representantes del conjunto de organizaciones del mundo rural deberían participar en el Consejo de Desarrollo, así como también se deberían considerar mecanis-

mos que aseguren la participación de los sectores no organizados, que muchas veces son los más pobres y marginados de las comunas rurales.



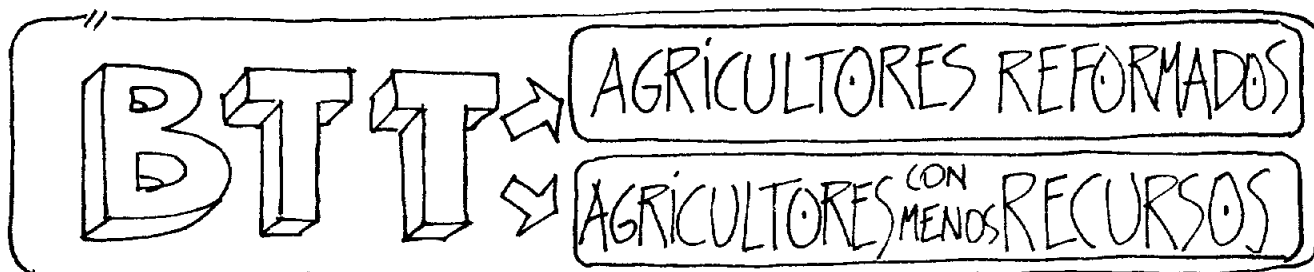
## EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

En la coordinación que se realice desde el Consejo de Desarrollo Agrícola Comunal se debería insertar el Programa de Transferencia Tecnológica que patrocina INDAP y que implementan entidades privadas. Este programa es el más importante y masivo que desarrolla el gobierno en el campo.

El Programa comienza en 1983 con la entrega del valor de Bonos de Transferencia Tecnológica a campesinos, quienes reciben el servicio a través de empresas

consultoras privadas. El lanzamiento coincide con la privatización de funciones que antes realizaba el Estado.

El programa se concibe básicamente como educativo, tendiente a lograr, a través de un conjunto de acciones individuales más que grupales, cambios conductuales de los destinatarios para mejorar el nivel y la calidad de vida de las familias beneficiadas. Está dirigido a dos estratos de campesinos:



Aquellos que por sus recursos y ubicación presentan mayores posibilidades 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 Bonos de Transferencia Tecnológica Integral.

Aquel estrato de agricultores con menores recursos ubicado en zonas de mayor marginalidad, reciben los BTTB. Estos están concebidos con una visión más integral del desarrollo.

Hay que reconocer que el PTT nunca ha sido neutro frente a la realidad de la organización campesina. Durante el gobierno pasado, se realizaron esfuerzos sistemáticos para utilizar este programa como un instrumento para desincentivar la organización. El actual gobierno, por el contrario, debería utilizar el Programa de Transferencia para incentivar la organización.

Los logros alcanzados son discutibles,

pero de cualquier forma existe un amplio consenso para mejorar un programa que tiene una potencialidad que no ha sido cabalmente alcanzada.

En todo caso, este programa se debería convertir en el eje ordenador de los programas rural-agrario que realiza el gobierno en el campo, y ello debería tener como contraparte a la instancia de coordinación comunal que se ha señalado.



## LA COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL

Si bien la actual legislación municipal es débil en la materia, al menos no impide la concertación entre comunas para desarrollar acciones conjuntas. La importancia de la coordinación intermunicipal a nivel rural está determinada, además de todo lo argumentado en torno a la importancia destacada del municipio a nivel rural, por dos razones.

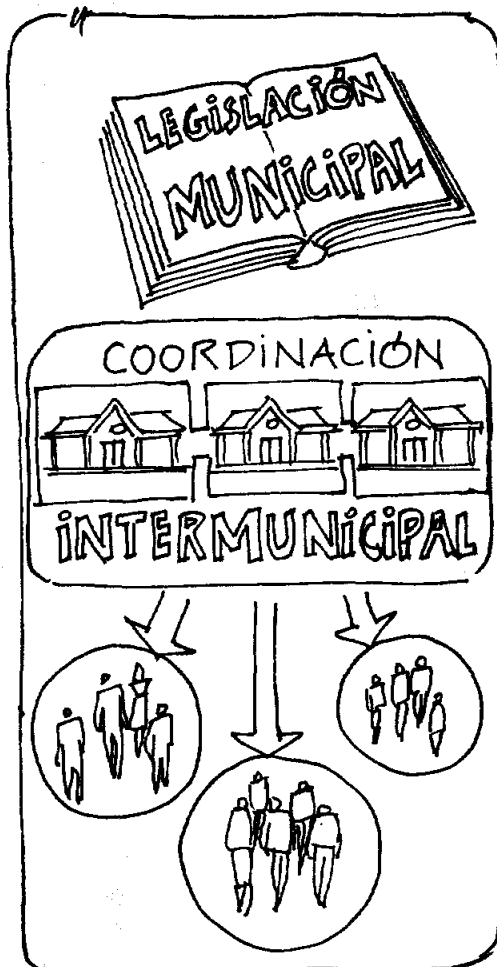
En primer lugar, por problemas de escala. Es decir, dado el tamaño pequeño o mediano de las comunas rurales (en términos poblacionales), resulta imposible para dichos municipios asumir ciertas tareas que se justifican sólo a partir de determinado tamaño.

En segundo lugar, por la actividad económica común entre municipios rurales.

Esta coordinación intermunicipal puede tomar diversas formas, entre las que destaca la asociación de municipios y la asociación de los Consejos de Desarrollo Rural.

Resulta importante que estas asociaciones sean, al menos en primera instancia, transitorias y muy acotadas a objetivos concretos.

Por otra parte, es obvio que las asociaciones entre municipios rurales tiene como requisito básico la cercanía espacial, pero no necesariamente la continuidad física entre comunas.



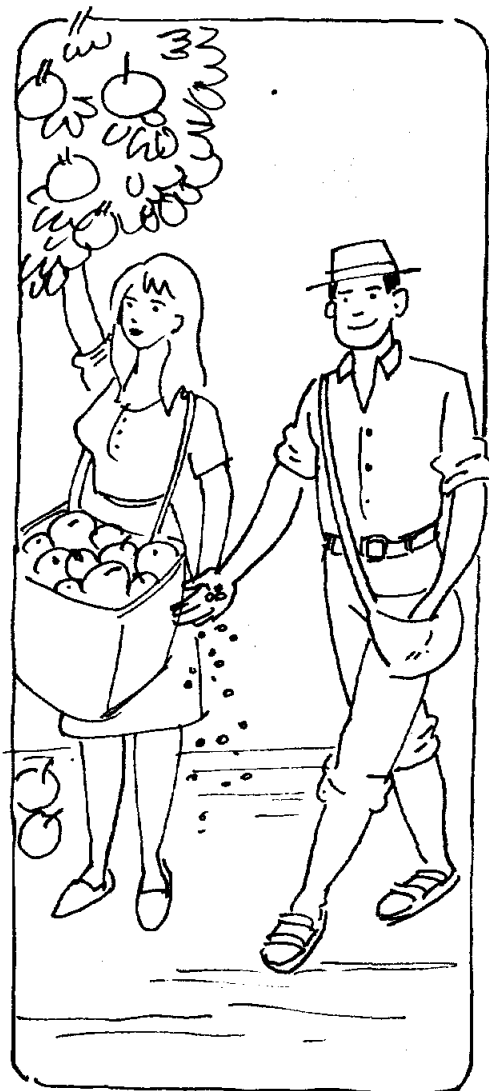
# CONSIDERACIONES FINALES

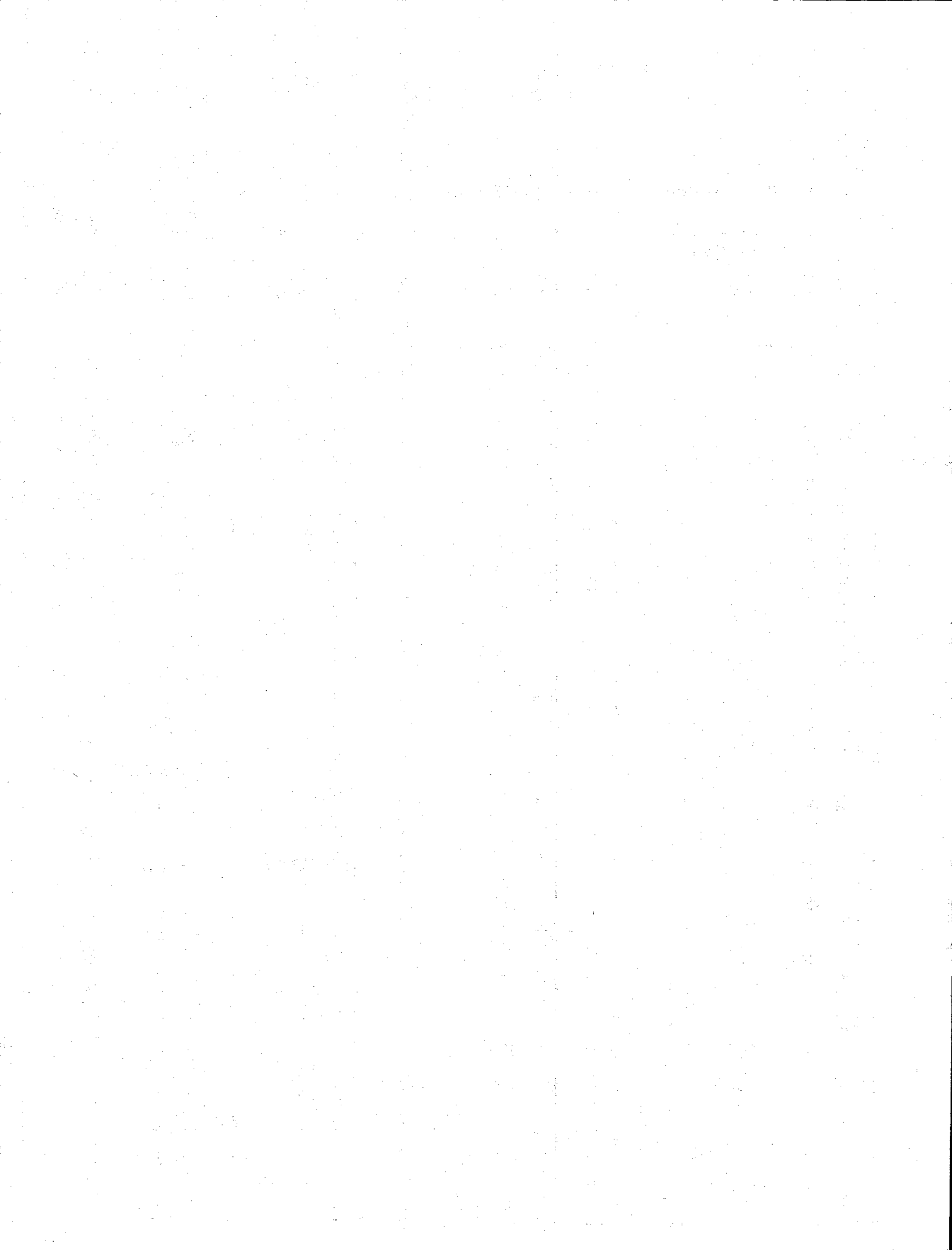
**Al terminar este documento se reiteran tres argumentos.**

- \* **La especificidad de las comunas con una alta ruralidad y la importancia numérica que ellas tienen.**
- \* **La necesidad de establecer una estructura municipal que se haga cargo de las actividades de desarrollo rural agrícola que se implementan en la comuna.**
- \* **La conveniencia que estas estructuras sean armónicas con la institucionalidad general que tengan los municipios.**

Si ello ocurre, existirán mejores condiciones para que los recursos que se destinan a los sectores rurales lleguen a los

sectores que efectivamente los requieren con mayor urgencia y se avance en un desarrollo rural equilibrado.





SOLIDARIDAD **Si** INTERNACIONAL  
Fundación Española para la Cooperación



**FLACSO**

Facultad  
Latinoamericana  
de Ciencias Sociales

Proyecto de  
Educación Para la  
Democracia



**CENPROS**

CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN SOCIAL



**CESOC**

Centro de Estudios Sociales