

Participación y organización de los sectores populares en América Latina. Los casos de Chile y Perú

JORGE GIUSTI*

Introducción

El tema de la *participación popular* acapara en estos momentos la atención tanto de los científicos sociales como de los políticos, los gobernantes y los planificadores en toda América Latina. Tal preocupación, por supuesto, es también la de organismos internacionales que tienen parte importante en la elaboración y patrocinio de planes de desarrollo. Las Naciones Unidas, particularmente, ha estudiado la naturaleza de la participación popular, los enfoques operativos en lo que hace a organización, las características más apropiadas que deberían llenar los movilizadores, y los programas públicos que pudieran ser orientados a la movilización y a la participación populares.¹

De acuerdo con el marco definitorio que las Naciones Unidas da en el documento recién citado, “la política de participación popular implica una expansión y redistribución de las oportunidades para tomar parte en el proceso societal de toma de decisiones”.² En seguida se agrega que tal política de participación tiene sentido cuando el Estado se transforma en instrumento de una élite, clase o alianza de fuerzas, y se decide a llevar a la práctica una determinada estrategia de desarrollo.³ En este caso, se concluye, la política que surgiría “haría hincapié en la movilización más que en la participación”, impulsando el Estado la participación popular con el propósito “de movilizar apoyo para una estrategia de desarrollo dada”.⁴

Las experiencias históricas que están atravesando hoy día Chile y Perú,

* El autor es profesor-investigador en la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, dependiente de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), con sede en Santiago, Chile. Asimismo, integra la Misión UNCTAD/SIECA que tiene actualmente a su cargo el estudio “Las Perspectivas del Desarrollo Económico y Social de Centroamérica en la Década 1971-1980”. Las opiniones aquí vertidas son de responsabilidad del autor.

se encuadran en el esquema analítico comentado en el párrafo anterior. El Estado, en ambas situaciones, representa una alianza de fuerzas que quiere realizar cambios concretos en la estructura social, política, económica y cultural del país. En Chile, la conjugación de fuerzas es una de contenido socialista, dada fundamentalmente por la presencia de los partidos marxistas, socialista y comunista. La alianza que apoya a Allende en el gobierno a través de la Unidad Popular, incluye asimismo, a miembros de la izquierda cristiana y sectores medios representados por el laico Partido Radical. En el caso peruano, las Fuerzas Armadas, constituidas en élite dirigente esclarecida, tienden a afianzar una alianza con los sectores más oprimidos de la sociedad peruana, para alcanzar ambiciosos objetivos de desarrollo.

Chile y Perú presentan, pues, las características propias de los procesos de participación provocada a que se refiere Meister en su tipología.⁵

Meister distingue seis grandes enfoques de participación provocada, es decir, mecanismos que llevan a la participación, dispuestos por organismos externos a los individuos, sea el Estado u organizaciones privadas. Veamos los seis distintos enfoques:

1) *La difusión de procedimientos técnicos, vulgarización o extensión*

Por "extensión" entiende las actividades educativas extramuros de las universidades anglosajonas, principalmente las norteamericanas; últimamente las universidades chilenas adoptaron este sistema realizando lo que se denomina "trabajos de verano".⁶

La acción de vulgarización se basa esencialmente en la información y confianza de los individuos, condiciones previas a la adopción por ellos de ciertas prácticas que los animadores externos consideran deseables de ser adquiridas. Aunque principalmente esta acción se dirige fundamentalmente a vulgarizar procedimientos agrícolas, puede conducir a veces a otros enfoques de participación provocada, que veremos después (entre ellos, trabajo social y desarrollo comunitario de mejoramiento).

2) *El trabajo social, sobre todo en su aspecto de trabajo de grupo, en oposición a las intervenciones individuales conocidas como "case work".*

De origen principalmente urbano, el trabajo social de grupo suscita la participación de los miembros (de un centro social o de comunidad, por ejemplo) o de clientes del Servicio Social, en vistas a tareas colectivas de carácter social, educativo o de confort. *El trabajo social* merece atención tanto por la influencia que él ha tenido en los orígenes del desarrollo de la comunidad, como por la fuerte proporción de trabajadores sociales entre los peritos y animadores del desarrollo de la comunidad; las preocupaciones más sociales que económicas del desarrollo de la comunidad derivan en parte de este origen de sus animadores.

3) *El desarrollo comunitario de mejoramiento*, que suscita acciones colectivas en vista de mejorar las condiciones de trabajo y/o de vida de un lugar determinado. Muy a menudo, cuando ellas se apoyan sobre grupos locales (por ejemplo, instrucción profesional agrícola en un club de jóvenes agricultores, o curso de economía doméstica en un club femenino), las actividades de extensión desembocan en acciones de mejoramiento. Más que desarrollar la comunidad local, el desarrollo comunitario de mejoramiento se propone organizarla, coordinar los diferentes grupos y actividades sociales y educativas: en el ambiente urbano norteamericano, por ejemplo, este tipo de desarrollo comunitario es generalmente designado con el nombre de *community organization*, o coordinación de los servicios y actividades de asistencia social y de caridad.

Ya sea urbano o rural, este tipo de desarrollo comunitario pone el acento sobre el acondicionamiento de la realidad existente, su mejoramiento; pero no sobre transformaciones estructurales. La coordinación de las actividades y de los grupos locales recibe a menudo el nombre de planificación. Se trata, sin embargo, de una planificación social, y no, como en los enfoques que siguen a continuación, de planificación y de planes económicos.

4) *El desarrollo comunitario de transformación* es ligado a un proyecto y/o planes de transformación de estructuras económicas y sociales del medio, el cual es más amplio (región, nación), que en los conceptos precedentes (ver núms. 1, 2 y 3). En la medida en que se limita a "mejorar" las condiciones de vida, este tipo de desarrollo comunitario no puede evitar toma de posiciones políticas. En efecto, está a menudo ligado a un partido político, del cual constituye la organización de movilización popular para tareas de naturaleza económica. Más escaso que los enfoques vistos en núms. 1, 2 y 3, es casi desconocido en América Latina. Los que más se acercarían, serían Promoción Popular en Chile, con Frei; pero Promoción Popular, tenía un neto corte de "desarrollo de la comunidad", con un sesgo político, que le permitía emparentarse con este tipo propuesto por Meister.

Puesto que toda estructura está ligada a un poder, este tipo de enfoque es conflictual. Aun en los Estados Unidos, cuyo desarrollo comunitario es casi esencialmente de mejoramiento y cuya ciencia social sobre la cual se trata de establecer el enfoque comunitario, está caracterizada por la investigación de la integración y del consenso mucho más que por el análisis del conflicto social, se pueden indicar tentativas de desarrollo comunitario de transformación (en particular, el de Saúl D. Alinsky, en Chicago).⁷

5) *La animación rural* representa mucho más que una versión del desarrollo de la comunidad, realizada por los franceses.

Desde el principio se quiere una articulación de los poderes públicos con

la organización popular y tiene como objetivo asociar a los habitantes con las acciones gubernamentales del desarrollo.

Los principales programas de la "animación rural" francesa son africanos (Senegal, Madagascar, Nigeria) y constituyen los complementos de las intervenciones técnicas y económicas gubernamentales. Como dice Meister, estos programas están estrechamente ligados con los partidos en el poder, y se acercan bastante, en el plano de la metodología de las actividades, a la AGIT-PROP que veremos enseguida. Por el contrario, dice Meister, la filosofía expresada por los creadores y los doctrinarios de la animación rural se asemejan bastante al desarrollo comunitario de mejoramiento, en el sentido que la animación rural "cree en la posibilidad de un desarrollo armonioso, reconciliador de los hombres y de los conflictos entre ellos".

Meister asimila la animación rural francesa a las experiencias hechas en Chile; pero, insistimos nosotros, el parentesco es con desarrollo comunitario y, de alguna manera, Meister concuerda con nuestra opinión, pues filosóficamente animación rural y desarrollo comunitario son la misma cosa, con un sesgo político.

6) *La AGIT-PROP, o agitación-propaganda*, es el método de lucha revolucionaria y de construcción de la sociedad socialista que postula el leninismo.

Según Meister, a diferencia de los cinco enfoques anteriores, el AGIT-PROP tiene una filosofía que sostiene o da lugar preeminente al conflicto y no se propone la reconciliación o el diálogo entre diferentes clases o capas sociales, sino la toma del poder por una de ellas.

La participación popular es concebida por el AGIT-PROP como un medio de conquista del poder político y económico, y, franqueada esta primera etapa, como medio de construir una sociedad socialista.

Meister recuerda que la AGIT-PROP era el nombre de la sección de agitación y de propaganda del Comité Central del Partido Comunista Soviético y su creación data de 1920.⁸

Meister hace notar que las técnicas participacionistas de la AGIT-PROP pueden ser utilizadas por otros movimientos con el fin de instaurar sociedades fundadas sobre otras bases; en este sentido Meister recuerda "los plagios hechos al método por los diferentes fascismos y también por el peronismo".

De los cinco tipos de participación propuestos por Meister, los dos que más llaman nuestra atención son la provocada y la espontánea. A la primera dedicaremos el resto de nuestro trabajo, al analizar los casos de Chile y Perú. No queremos, sin embargo, dejar de comentar brevemente al menos, la naturaleza de la participación espontánea.

La historia humana registra innumerables ejemplos de espontaneidad de las masas, demostrativas de la fuerza y poder que ellas pueden adqui-

rir al eclosionar. Henri Lefèvre,⁹ al referirse a los sucesos de mayo en Francia, generaliza en torno a estos movimientos populares espontáneos y los denomina “la revolución impensada”. No obstante la pureza que pueda inspirar a estos movimientos, lo cierto es que casi siempre no son más que una explosión. Y la consecuencia de la explosión es una sola: destruye. Pero no construye. Las más de las veces, a la explosión sigue la reconstrucción de lo que la explosión destruyera, levantándose lo destrozado con paredes más sólidas aún.

Por lo anterior, un proceso de desarrollo y cambio debe apoyarse en la movilización de las masas inculcándoseles la necesidad vital de que participen plenamente, como única forma de concretar los planes trazados. La contrapartida, el equilibrio para esa espontaneidad, sólo lo puede dar la “revolución pensada”. Así se evitará el problema que preocupa a los expertos de las Naciones Unidas, que se crea cuando “las unidades sociales”, que constituyen una parte importante de la población, tienen tan pocas esperanzas de obtener respuestas favorables, que su alienación y apatía parecen descalificarlas frente a los tipos de “modernización” y de contribución a la producción que comienzan a ocupar el primer plano entre los valores de las “unidades dominantes”.¹⁰ Para superar este problema, dichos expertos afirman la necesidad de que se movilicen las masas de la población para lograr el tipo de participación concordante con la concepción del desarrollo propuesto, encauzando y controlando “la movilización *espontánea* que se pueda estar produciendo”.¹¹

Para concluir con esta introducción, digamos que los casos chileno y peruano están enmarcados en lo que Fagen denomina “contexto revolucionario”.¹² En términos utilizados por otros científicos sociales, la definición de participación se hará en estos dos casos latinoamericanos, a partir de dos elementos contrastantes que juegan sus roles en función del sistema de dominación: participación de *contestación*, o participación en un contexto de *aceptación* del sistema.

1. *El caso chileno*

El proceso de movilización de los sectores populares chilenos para la participación, debe ser analizado a la luz de un hecho fundamental que le confiere los perfiles peculiares que posee: la transición al socialismo.

En discursos y documentos públicos, Allende y los demás miembros del gobierno y partidos de la Unidad Popular han insistido en que Chile atraviesa un periodo de transición al socialismo. El carácter de esa transicionalidad es el punto de partida para explicar a los sectores populares la dura lucha que deben afrontar.

Discursos y documentos públicos tienen un contenido pedagógico, ense-

ñando a las masas urbanas y campesinas en qué consiste la transición, y qué papel deben necesariamente jugar ellas en esta coyuntura histórica.

En este contexto revolucionario de transición al socialismo, participación significa desplazar los centros de poder hacia las bases populares, a las que se les asigna responsabilidad directa.

El problema principal que enfrentó la Unidad Popular fue superar el enfoque paternalista que tenía la Democracia Cristiana en cuanto a organizar la participación popular.

La Unidad Popular encaró dicho problema creando los Comités de Unidad Popular, que iban a tener una función parecida a los Comités de Defensa de la Revolución Cubana. Ése fue el primer intento organizativo de la Unidad Popular, al que siguieron otros posteriormente. Es posible que los CUP (Comités de Unidad Popular) no hayan cumplido satisfactoriamente los cometidos previstos, fracaso que los personeros de la Unidad Popular atribuyeron a deficiencias propias de todo proceso renovador que se inicia. En este sentido, también en Perú hubo intentos similares que también al principio no dieron resultado, como el de crear, con el mismo nombre que los cubanos, Comités de Defensa de la Revolución. Las experiencias posteriores del gobierno peruano llevaron a la organización y puesta en marcha de la Oficina de Movilización Social, de la que nos ocupamos en otra parte de este mismo trabajo.

El programa de la UP dice respecto a participación:

Las transformaciones revolucionarias que el país necesita sólo podrán realizarse si el pueblo chileno toma en sus manos el poder y lo ejerce real y efectivamente. Para que esto sea efectivo, las organizaciones sindicales y sociales de obreros, empleados, campesinos, profesionales y demás sectores de trabajadores, serán llamados a intervenir en el rango que les corresponda en las decisiones de los órganos de poder.

La palanca de la participación popular es, para el gobierno de Allende, la organización. Su preocupación mayor fue, precisamente, crear los mecanismos institucionales que garantizaran la participación de los sectores bajos en las decisiones sobre el mejoramiento efectivo de ellos mismos, los más necesitados y olvidados del país.

En su discurso en la XXV Convención del Partido Radical, el presidente Salvador Allende destacó claramente la necesidad de establecer los mecanismos que permitiesen profundizar y ampliar la participación popular, particularmente "en las poblaciones marginales y las comunas proletarias". La preocupación de Allende porque los sectores populares participen organizadamente, se manifestó cuando en dicha convención radical expresó que:

las tareas revolucionarias no se ejecutan y se cumplen desorganizada-

mente, improvisadamente. Sólo un pueblo disciplinado, sólo un pueblo consciente de su gran responsabilidad podrá cumplirlas... No es sobre la base del espontaneísmo que avanza la revolución, no es con tomas accidentales, ocupaciones de fábricas, pequeñas propiedades agrícolas, como se contribuye a afianzar un proceso que el gobierno tiene la obligación de dirigir.

La participación debía entenderse, según la Unidad Popular, como participación en todas las instancias y en todos los niveles. Sea en la producción fundamental como en el control de los precios en los comercios minoristas. La clave del reforzamiento del proceso auténticamente participacionista está en esa actividad multiplicada de los sectores populares, que infunden al proceso un contenido de irreversibilidad total.

El gobierno de Allende ha encarado la participación de forma tal que abarcase tanto el nivel popular propiamente tal al que no siempre llegan las organizaciones "tradicionales" (sindicatos), como el nivel eminentemente obrero, movilizándolo orgánicamente a los trabajadores debidamente sindicalizados por la CUT en la dirección de las empresas y de las fábricas. El nexo entre ambos niveles en que Allende ha enfrentado el problema de movilizar, para la participación a los sectores populares, está dado como ya dijimos por una línea de esfuerzos tendientes a configurar una única perspectiva de cambio: la transición al socialismo.

En tal línea de pensamiento, la Unidad Popular reforzó organizaciones ya existentes a partir de su perspectiva socialista, y creó otras, abarcando así el ámbito sindical organizado, el ámbito "popular" propiamente tal, y el ámbito oficial.

Sin pretender una exhaustiva enumeración de esas organizaciones, ya que la misma dinámica del proceso chileno está llevando a una permanente creación y recreación de modelos organizativos populares, damos a continuación una lista de las más connotadas:

Ámbito sindical

CUT (con sus confederaciones, federaciones y sindicatos)
 Comités de la Producción*
 Asambleas de Trabajadores de las Empresas*
 Asambleas de las Unidades Productivas*
 Comités Coordinadores de Trabajadores*
 Consejos de Administración*
 Comités de Vigilancia de la Producción

* Las organizaciones que aquí mencionamos fueron creadas en el Área Social de la Economía (a la que nos referiremos más adelante), a través del Convenio CUT-Gobierno, que estatuyó las "Normas Básicas de Participación de los Trabajadores en la Dirección de las Empresas en las Áreas Social y Mixta."

Centros de Reforma Agraria
Consejos Comunales Campesinos
Comités de Unidad Popular
Brigadas de Trabajo Voluntario

Ámbito popular

Juntas de Vecinos
Centros de Madres
Centros de Padres y Apoderados
Clubes Deportivos
Consejos Locales de Salud
Comités de Abastecimiento y Control de Precios
Brigadas de Trabajo Voluntario*
Comités de Cesantía**
Centros Culturales
Comités de Familias sin Casa

Ámbito oficial

Consejo Nacional de Desarrollo
Corporaciones de Desarrollo
Comisiones de Asignación de Viviendas
Comités Comunales de Emergencia.

A las mencionadas formas organizativas, cabe destacar por su importancia, aunque no han sido todavía concretadas, los Tribunales Vecinales y la Cámara Única; asimismo, es dable señalar mecanismos de movilización masiva como la “batalla de la producción” y la campaña de alfabetización.

A continuación, y a título ilustrativo, explicaremos sucintamente la naturaleza y contenido de algunas de dichas organizaciones.

a) *Ámbito sindical*

Transición hacia el socialismo significa para el gobierno de Chile, el paso hacia la transformación de la función del Estado en la economía. En esta concepción, participación es concebida como autogestión de las empresas, al estilo de la experiencia yugoslava. Se parte de la idea de que quienes producen la riqueza *participen* de esa riqueza. El camino para que ello se concrete es la participación en la gestión de las empresas.

** Estas organizaciones son creadas para actuar en el ámbito popular, aunque con nexos con el sector sindical organizado por la CUT.

En esta línea de acción, el gobierno de Allende ha enfatizado la participación, fundamentalmente, a partir de la creación de las áreas económicas. Los mecanismos que encuadran esa participación de los trabajadores en la gestión de las empresas están sugeridos en el convenio firmado entre el grupo sindical organizado alrededor de la CUT, y el gobierno. Dicho Convenio CUT-Gobierno se firmó el 7 de diciembre de 1970, y el 11 de enero de 1971 una comisión integrada por trabajadores y representantes del gobierno, comenzó el estudio de las bases sobre las que se concretaría la participación de los trabajadores en las áreas social y mixta de la economía. El 28 de junio de 1971 se creó el Comité Ejecutivo CUT-Gobierno de Participación, y fueron aprobadas las “Normas Básicas de Participación de los Trabajadores en la Dirección de las Empresas en las Áreas Social y Mixta”.

El texto del proyecto de ley que el gobierno presentó ante el congreso sobre áreas de la economía y participación de los trabajadores, resume el contenido y dirección de lo que la Unidad Popular entiende como la transición hacia el socialismo a través de la transformación de la función del Estado en la economía, y de la incorporación de formas concretas de participación de los sectores populares en las decisiones que hacen al interés colectivo.

La propiedad concentrada en un pequeño número de ciudadanos privilegiados —dice el texto del proyecto de ley— debe ser transferida a la sociedad en su conjunto, pues es el conjunto de la colectividad nacional el que debe ejercer la soberanía y, por lo tanto, la propiedad de sus medios de producción fundamentales... Sólo el conjunto del pueblo, a través del Estado, puede ejercer sin riesgo tan alta responsabilidad. Por eso es que el proyecto de ley establece que en el área de propiedad social el único titular es el Estado o las personas administrativas que de él dependen, quienes responden de su administración dentro de un régimen de amplia participación de los trabajadores. La propiedad de todo el pueblo, en efecto, lejos de excluir es la única que permite una extensa y profunda participación de los trabajadores, con todo lo que ello implica de enriquecimiento de la gestión mediante la incorporación de la inteligencia, la experiencia, la crítica y la iniciativa de millares de trabajadores productivos, administrativos y ejecutivos, obreros, empleados, técnicos y profesionales.

Los organismos de participación de los trabajadores en las empresas de las áreas social y mixta, de acuerdo con el mencionado proyecto de ley, serían las siguientes:

- La Asamblea de los Trabajadores de la Empresa
- Las Asambleas de sección, taller, departamento u otra unidad de la empresa

- Los Comités de Producción de cada sección, taller, departamento u otros, que tendrán como función asesorar al jefe respectivo
- El Comité Coordinador de Trabajadores de la Empresa, con participación de los sindicatos y representantes de los trabajadores en los Comités de Producción y en el Consejo de Administración
- El Consejo de Administración, que es el único organismo de participación con poder para adoptar resoluciones de carácter obligatorio para todos los trabajadores de la empresa, relativas a su funcionamiento.

La forma concreta de la participación en cada empresa —establecida en el proyecto de ley— debe ser determinada por la administración en conjunto con los sindicatos en un comité paritario que funcionará al efecto. En las empresas del área de propiedad privada y en las del área de propiedad mixta con participación minoritaria del Estado en la gestión, los sindicatos deberán ser informados especialmente de los balances y de la política de la empresa sobre organización del trabajo, empleo, inversiones y formación profesional, y de los convenios que suscriban.

Con el propósito de implementar las tareas de estas organizaciones propuestas en el mencionado proyecto de ley de las áreas de la economía, la CUT (Central Única de Trabajadores) ha creado los Comités de Vigilancia de la Producción. Estos comités de vigilancia son cuerpos constituidos por los trabajadores, y dependen de los sindicatos u organizaciones gremiales. Tiene el propósito principal de vigilar que la producción no disminuya, mantenga su ritmo normal y que su crecimiento sea en conformidad con los programas porcentuales de abastecimiento que fijan los organismos gubernamentales. Los comités de vigilancia están formados por no menos de cinco ni más de diez trabajadores en las distintas secciones y departamentos de la empresa. Son elegidos por votación directa por las asambleas de las respectivas secciones o departamentos.

En el sector campesino, la organización sindical se centró en la constitución de los “Centros de Reforma Agraria”, destinados a reemplazar los asentamientos campesinos creados por la Democracia Cristiana.

De acuerdo con el gobierno de Chile, dichos asentamientos adolecen de “serios vicios, el principal de ellos, el problema del tamaño. En cada fundo se formaba un asentamiento, que quedaba reducido por la reserva que mantiene el dueño, lo que impedía planificar un uso racional de los recursos humanos. En los asentamientos sólo podían permanecer los trabajadores que vivían en él, quedando marginados los afuerinos y los medieros. Asimismo, se formaban categorías de trabajadores: los que tenían derecho a tierra (padre de familia), los sin derecho a tierra (solteros), y los trabajadores conocidos como asalariados (que constituían el 30% de la mano de obra total).

Los centros de reforma agraria son organizaciones económicas y sociales transitorias destinadas a ser aplicadas en la nueva área de tierras expropiadas por el gobierno de Allende. Para evitar la división artificial de los predios, la orientación general es la de constituir un centro en dos o más predios. Los objetivos de los centros son los siguientes:

- 1) Estructurar la participación de los campesinos en la dirección, manejo y control de las tierras de tal manera que se obtenga una incorporación real de los campesinos y a la vez se capaciten ellos para una organización social de la producción.
- 2) Encuadrar las nuevas áreas dentro de una eficiente, oportuna y ejecutiva planificación agropecuaria comunal, provincial, zonal y nacional.
- 3) Procurar paulatinamente el máximo empleo de la mano de obra campesina, teniendo en cuenta para ello la capacidad productiva futura anual que alcanzarán los predios de acuerdo a la mejora, sustitución o diversificación de los cultivos y su industrialización, las metas, programas e inversiones que supone la planificación.
- 4) Obtener los campesinos un nivel de vida superior, mediante un justo sistema de remuneraciones e incentivos, ligado a la producción y el pleno disfrute de las obras de bienestar social que los mismos campesinos establecerán en cada centro.
- 5) Utilizar parte de los excedentes en obras de bienestar social del centro como viviendas, escuelas, policlínicas y demás servicios de salud, de recreación y cultura.
- 6) Recoger los excedentes de la producción, hechas las provisiones del caso en un Fondo de Compensación y Capitalización Comunal.
- 7) Establecer y mantener los vínculos de los Centros con los Consejos Comunales Campesinos y el aparato del Estado. En cuanto a este último, se tratará de crear mecanismos expeditos con la CORA (Corporación de la Reforma Agraria), los organismos estatales de asistencia técnica, crediticia, de capacitación y demás, y con las Empresas Nacionales existentes o en vías de creación para el abastecimiento de los insumos y para la distribución de la producción agropecuaria.

Son miembros de los Centros de Reforma Agraria:

- a) Los campesinos mayores de 16 años de ambos sexos, que trabajen permanentemente en el área que abarque el centro y vivan o no en dicha área.
- b) La cónyuge legítima o de hecho, los hijos y miembros de las familias de los trabajadores, que sean también mayores de 16 años y que vivan o no en el área que comprende el centro.

- c) Todos los otros campesinos que en lo sucesivo se incorporen y teniendo en cuenta las posibilidades productivas futuras del centro.

La reglamentación que rige para la constitución de los Centros de Reforma Agraria establece que la incorporación será paulatina, en lo que hace a los trabajadores permanentes, a medida que aumente la demanda de mano de obra en el centro por la mejora, sustitución o diversificación de los cultivos; por el mejor aprovechamiento de las tierras; por contarse con obras de infraestructura económica de que antes se carecía por la industrialización de la producción agropecuaria o por cualquier otra circunstancia. La incorporación de todo otro campesino se efectuará por el Consejo Comunal Campesino (del que hablaremos posteriormente) a proposición de cualquiera de sus miembros y de común acuerdo con la CORA y el Centro de Reforma Agraria respectivo. Tendrán preferencia para la incorporación, los campesinos cesantes y los trabajadores de temporada (los que desarrollan tareas durante ciertas estaciones del año, ocasional o esporádicamente).

En cuanto a los Consejos Comunales Campesinos, la Unidad Popular los ha creado concibiéndolos como aquellos organismos por medio de los cuales todos los sectores campesinos de cada comuna participarán unitariamente en la planificación, ejecución y control de la política agraria y de las otras políticas que interesen a los campesinos. Estos consejos estarán integrados por doce a dieciseis consejeros elegidos directamente por los campesinos, y hasta catorce consejeros que serán designados por las organizaciones campesinas de la respectiva comuna. Estas organizaciones son las siguientes:

- a) Los sindicatos comunales afiliados a las Confederaciones Nacionales Campesinas "Ranquil", "Triunfo Campesino" y "Libertad";
- b) Los Centros de Reforma Agraria de la comuna;
- c) Los asentamientos y cooperativas de asignatarios, cooperativas asignatarias de tierras y cooperativas mixtas;
- d) Las cooperativas campesinas de la comuna; y,
- e) En conjunto, las organizaciones que existieren a nivel comunal para los pequeños propietarios agrícolas, los indígenas, los colonos y los comuneros.

Cada una de las organizaciones mencionadas tendrá derecho a designar a dos consejeros en la forma interna que cada una de ellas resuelva. Los Consejos Comunales Campesinos, en relación con los respectivos servicios públicos del agro, tendrán las siguientes atribuciones y obligaciones:

— Proponer las áreas de Reforma Agraria y los predios agrícolas com-

- prendidos en dichas áreas y que hayan de ser expropiadas de acuerdo a la legislación respectiva.
- Participar en la elaboración de los planes para la producción agropecuaria de la respectiva comuna y en los programas específicos para los Centros de Reforma Agraria, asentamientos, cooperativas, etcétera.
 - Participar en la formulación de los programas para el desarrollo económico y social de la respectiva comuna.
 - Participar en la confección de los programas para el otorgamiento de créditos a las organizaciones productivas de la comuna y, en especial, en la distribución de los créditos mismos a los Centros de Reforma Agraria, asentamientos y cooperativas.
 - Participar en la preparación del plan para la conservación de los recursos naturales.
 - Participar en la planificación de la asistencia técnica y en los programas específicos de la misma.
 - Participar en los estudios para la determinación de políticas para la comercialización de la producción agropecuaria y políticas de precios y de abastecimiento de insumos para la agricultura y, asimismo, participar en la preparación de los correspondientes planes y programas.
 - Participar, con los sindicatos agrícolas comunales, en la confección de los planes de capacitación campesina.
 - Intervenir en la ejecución y cumplimiento de los planes y programas precedentemente señalados y en la forma que en ellos esté consultado.
 - Vigilar el cumplimiento de los planes a que se refieren los *items* mencionados anteriormente y los programas subsecuentes; sus metas, en particular aquellas referidas a la producción agropecuaria, y el aprovechamiento de las tierras, maquinarias, insumos y demás recursos.
 - Procurar, a proposición de cualquiera de los miembros de los Consejos Comunales y de común acuerdo con la Corporación de la Reforma Agraria y los sindicatos, Centros de Reforma Agraria, asentamientos o cooperativas de cualquier tipo que existieran en la comuna, la incorporación de toda mano de obra disponible.
 - Verificar la forma en que se desempeñan los funcionarios del agro y presentar a los servicios pertinentes las reclamaciones que tal desempeño pudiere merecer.
 - Emitir su opinión e informe a petición del Ministerio de Agricultura o cualquier otro servicio público respecto de toda otra materia en que el gobierno estime conveniente escuchar al respectivo Consejo Campesino.
 - Participar con los organismos públicos que corresponda, en la fiscalización del cumplimiento de la legislación social y laboral.
 - Canalizar y representar las aspiraciones del campesinado frente al Es-

tado y obtener la satisfacción de tales aspiraciones en la medida que lo permita el ejercicio de todas las facultades y atribuciones que correspondan a los Consejos Campesinos.

b) *Ambito popular*

Como ya lo señaláramos, la participación popular debía entenderse, según la filosofía de la Unidad Popular, como una intervención de los sectores más bajos de la población en todas las instancias y en todos los niveles. La preocupación de Allende, expresada en su discurso ante la XXV Convención Radical, de que la participación se ampliara particularmente “en las poblaciones marginales y las comunas proletarias”, se concretó no sólo en el reforzamiento de las organizaciones ya creadas en esos sectores poblacionales, sino en la instauración de otras nuevas, que dinamizarán la actividad participacionista, más allá de las tradicionales barreras burocráticas y, en cierta medida, frenando la natural obstrucción que la burocracia pudiera oponer.

Esa actitud hacia las trabas burocráticas se refleja en el pensamiento de Pedro Vuskovic, ministro de Economía de Allende, quien manifestó que “la organización y la movilización populares motivan el cambio de toda la rutina burocrática de la maquinaria administrativa”.¹³

Para dinamizar la intervención de los sectores populares, a nivel de las poblaciones marginales y comunas más pobres, el gobierno fortaleció las Juntas de Vecinos, institucionalizadas en la época del gobierno demócrata-cristiano de Frei, y que contara entonces con el voto de los partidos izquierdistas.

De acuerdo con el articulado de la ley de Juntas de Vecinos se distinguen dos tipos de organizaciones comunitarias: las de carácter territorial y las de carácter funcional. Las Juntas de Vecinos, actuando en el ámbito territorial, se las concibe como una expresión de solidaridad y organización del pueblo para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las municipalidades. En cuanto a las organizaciones funcionales, se trata de centros de madres, centros de padres y apoderados, centros culturales y artísticos, organizaciones juveniles, organizaciones deportivas, grupos corales, cooperativas y otras que tengan caracteres similares que representen y promuevan valores específicos de la comunidad vecinal.

La ley reconoce tanto a las Juntas de Vecinos como a las organizaciones funcionales el derecho a constituir organismos que las representen en los distintos niveles de la vida nacional, en agrupaciones, uniones, federaciones y confederaciones. Las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias gozan de personalidad jurídica. La ley dispone que en estas

organizaciones habrá amplia tolerancia y respeto por la posición religiosa y política de sus socios, quedando prohibida toda propaganda o campaña proselitista con tales fines, dentro de sus locales o actividades.

Respecto a la constitución de las Juntas de Vecinos, que corresponden al tipo de organizaciones de carácter territorial, ellas representan a las personas que viven en una misma unidad vecinal, tanto urbana como rural. Se entiende por unidad vecinal el territorio jurisdiccional de una Junta de Vecinos, debiendo corresponder dicha unidad al pueblo, barrio, población, sector o aldea en que conviven los vecinos, es decir, aquel territorio que constituye su fundamento natural de agrupación. Queda a cargo de cada municipalidad o el gobernador en su caso, la determinación de los pueblos, aldeas, barrios, poblaciones o sectores naturales que constituirán el territorio jurisdiccional de las respectivas Juntas de Vecinos que existan o que deban existir en la comuna. Determinados los límites de una unidad vecinal, sólo podrá constituirse en ella una Junta de Vecinos que goce de la personalidad jurídica y de los beneficios que reconoce la ley.

Podrían pertenecer a la Junta de Vecinos todos los hombres y mujeres mayores de 18 años de edad que habiten en el territorio asignado a la junta. Las juntas se darán un estatuto, el que necesariamente deberá contener derechos y obligaciones de los vecinos, forma de fijar las cuotas, causales de exclusión o expulsión de sus integrantes. La aprobación de los estatutos deberá hacerla el presidente de la República, pudiendo el directorio provisorio de la junta introducir en los estatutos las modificaciones que sugiera el presidente de la República. Una vez aprobados los estatutos, el directorio provisorio deberá convocar a una asamblea general de vecinos para elegir el directorio definitivo, el que se compondrá de nueve miembros: seis elegidos por los vecinos en forma directa y mediante elección secreta y libre, y tres designados por los representantes de las organizaciones funcionales antes mencionadas. Uno, a lo menos, de los directores pertenecientes a las organizaciones funcionales deberá ser miembro de un centro de madres.

El directorio durará dos años en sus funciones y sus miembros podrán ser reelegidos; una vez reelegidos, no podrán ser postulados para el periodo inmediatamente siguiente. Las condiciones para ser elegido dirigente de una Junta de Vecinos son: ser vecino, tener un año de habitación en la unidad vecinal, ser chileno o tener más de tres años de residencia en el país, y no haber sido condenado ni hallarse procesado por delito que merezca pena aflictiva.

En cuanto a las finalidades y atribuciones de las Juntas de Vecinos, ellas realizarán en representación de los vecinos todos los actos, contratos o gestiones necesarias para la regularización del dominio sobre los inmuebles que éstos ocupan; contratar los créditos que sean necesarios con ban-

cos nacionales u organismos internacionales, para la construcción de sus viviendas y para la urbanización de sus barrios en conformidad a los planes que las municipalidades hayan acordado. El Estado y los organismos públicos, semipúblicos y de administración autónoma en que el Estado tiene aporte de capital, y las municipalidades, podrán avalar estas obligaciones. Promoverán el progreso urbanístico de la unidad vecinal; prepararán un plan anual de obras de urbanización y mejoramiento, así como un presupuesto aproximado de los costos de ejecución de las obras comprendidas en su plan; determinarán la contribución con que la junta concurrirá a la ejecución de las obras del plan, sea ésta en dinero, materiales o trabajo de los propios vecinos.

Con el objeto de desarrollar el espíritu de comunidad y solidaridad entre los vecinos, las juntas propenderán y colaborarán en la promoción de aquellas organizaciones de la comunidad necesarias para el desarrollo de las unidades vecinales; impulsarán y participarán en programas de capacitación de los vecinos; propenderán a la obtención de los servicios, asesorías, equipamiento y demás medios que las organizaciones necesitan para el mejor desarrollo de sus actividades sociales y la solución de los problemas comunes; organizarán, promoverán o participarán en la formación de cooperativas, especialmente de consumo, artesanales, de viviendas, de producción u otras, con el objeto de mejorar las condiciones economicosociales de los habitantes de las unidades vecinales.

Las juntas intervendrán activamente en la defensa de los intereses de la comunidad, colaborando en la fiscalización de precios, distribución y venta de artículos de primera necesidad y de uso y consumo habituales; en el control sanitario de los locales de expendio de artículos alimenticios; en la racionalización de la movilización colectiva. Asimismo, tendrán derecho a ser oídas en el proceso de otorgamiento de patentes de bebidas alcohólicas y en la represión del claudestínaje. Colaborarán en la defensa de la persona y propiedad de los vecinos y en todos los aspectos que signifiquen un resguardo a la moralidad pública; y en la integración al trabajo de miembros de la comunidad que se encuentren cesantes. Los presidentes de las Juntas de Vecinos tendrán derecho a voz en las sesiones de la municipalidad y en su diversas comisiones cuando se traten asuntos que se refieran o afecten a sus unidades vecinales. La Unión Comunal de Juntas de Vecinos designará anualmente hasta dos representantes por cada una de las comisiones que se constituyan en el municipio respectivo.

La ley reconoce el derecho de las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias a constituir organismos que las representen en los distintos grados de la vida nacional, partiendo desde la organización constituida en la base, hasta el más alto nivel nacional. De este modo, estas organizaciones podrán estructurarse a nivel de la comuna, en uniones co-

municipales; a nivel de la provincia, en federaciones provinciales, y a nivel nacional, en confederaciones.

Otro ejemplo de organizaciones populares, que toman a su cargo la solución de los problemas que hacen a su directo interés, lo constituyen los comités o juntas de abastecimiento y control de precios. Estos comités se crean en cada Junta de Vecinos, y están integrados en la siguiente forma:

En cada Junta de Vecinos se crea un comité o Junta de Abastecimiento y Control de Precios, que estará integrado así:

- Un representante de la Directiva de la Junta de Vecinos de la unidad vecinal.
- Cinco representantes elegidos por la Asamblea de Juntas de Vecinos.
- Un representante de los Centros de Madres.
- Un representante por las otras organizaciones funcionales de la unidad vecinal (por ejemplo un representante del Club Deportivo o Juvenil, etcétera).
- Un representante de los pequeños comerciantes.
- Un representante de los sindicatos donde los hubiere.¹⁴

Las funciones del Comité de Abastecimiento son las de educar al consumidor a través de charlas de capacitación; controlar precios y peso; fiscalizar calidad de los productos; velar por el abastecimiento; y, apoyar la formación de los Centros de Abastecimiento allí donde se crearen.

La efectividad de estos Comités de Abastecimiento está garantizada por la estrecha conexión que mantienen con la DIRINGO (Dirección de Industria y Comercio, dependiente del Ministerio de Economía), que es el órgano fiscalizador en esta materia. Para que la tarea del Comité de Abastecimiento pueda cumplirse satisfactoriamente, cuenta con un libro de denuncias y sugerencias (timbrado por la DIRINGO) para la visita quincenal de un inspector; una lista oficial de precios; y, buzones para reclamos y sugerencias.

A nivel de cada comuna, se constituyen los Comités Coordinadores de Abastecimiento, formados, además de los representantes del Comité de Abastecimiento de cada Junta de Vecinos, por otras personas, de acuerdo con la siguiente distribución:

- 2 Representantes de los Comités o Juntas de Abastecimientos.
- 1 Representante de la Municipalidad.
- 1 Representante de la Central Única de Trabajadores (CUT).
- 1 Representante de Carabineros (fuerza policial chilena).
- 1 Representante de la Cámara de Comercio Minorista.
- 1 Representante de la DIRINGO.
- 1 Representante de la Consejería Nacional de Desarrollo Social.

Este Comité Coordinador cumplirá las siguientes funciones: plantear necesidades; detectar y recibir los problemas de los Comités de Abastecimiento de las unidades vecinales; y, buscar soluciones en su nivel o en los niveles superiores.

Un ejemplo concreto vinculado al abastecimiento de la población, es la transformación de la Sociedad Auxiliar de Cooperativas (SACOO) en una entidad oficial encargada de la distribución de hortalizas, e integrada por aquellos órganos del sector público que tienen que ver con el abastecimiento de este tipo de alimentos, y que son la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), INDAP, ECA, SAG, y la Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas y Asentamientos.

El propósito que llevó a la Unidad Popular a crear la SACOO, fue abaratar y regularizar la producción de hortalizas, evitando la intervención de los intermediarios que encarece dichos alimentos. Para ello, la SACOO tiene a su cargo la contratación, por adelantado, de toda la producción de las cooperativas campesinas atendidas por INDAP, la producción de los asentamientos, y también de las cooperativas agrícolas de las principales zonas productoras.

Otro ejemplo lo constituye SOCOABRO, Sociedad de Construcciones y Operaciones Agropecuarias, que tiene a su cargo el abastecimiento de carne.

Otro ejemplo ilustrativo es la creación de los "consejos locales de salud". El gobierno ha señalado entre sus principales objetivos, la descentralización, desburocratización y unificación del Ministerio de Salud y el Servicio Nacional de Salud, y la integración del Servicio Médico de Empleados (SERMENA) a éste, en un Sistema Único de Salud que persiga la democratización de los servicios hospitalarios.

El primer paso hacia esa democratización fue el Decreto Supremo núm. 602 refrendado por la contraloría, y que establece que en cada hospital y consultorio existirán dos consejos, que funcionarán a la par con los organismos regulares del hospital que permanecen inalterados. Uno de estos consejos se llama "consejo local de salud", que es una gran asamblea en que participan representantes de las Juntas de Vecinos, centros de madres, clubes deportivos, sindicatos y demás representantes de todos los trabajadores de la salud. Este consejo se reúne una vez al mes por lo menos y allí se debaten todos los problemas de salud de la población y del establecimiento. A dicho consejo debe concurrir el director del establecimiento.

El otro consejo es el "consejo paritario", formado por doce personas, además del director del hospital que lo preside. Seis de esas personas son representantes de los trabajadores de la salud, y las otras seis, representantes de la comunidad. Estos últimos son elegidos por los miembros comunita-

rios del Consejo Local de Salud y duran en sus cargos un año, pudiendo ser removidos por sus electores si no cumplen satisfactoriamente.

De acuerdo con lo señalado por el ministro de Salud de Allende, doctor Juan Carlos Concha, ninguno de ambos consejos tiene poder formal, ya que sólo “proponen”, “auspician”, “denuncian”, “solicitan”, quedando el poder en manos del director del establecimiento. “Pero es obvio que en la medida que tras los consejos estén todos los trabajadores de la salud y la comunidad, será difícil rechazar el ‘auspicio’ de ciertas medidas, negar una ‘petición’ o hacer oídos sordos a ‘denuncias’ de irregularidades... Ésta es una lección que se repite a diario de la movilización de masas; de la fuerza y voluntad del pueblo organizado dependerá que estos consejos se transformen en un poder verdadero.”¹⁵

c) *Ambito oficial*

El programa de la Unidad Popular auspicia la representación de los sectores populares aun en los más altos niveles de decisión de la nación, y todas las organizaciones, en cualquiera de los ámbitos recién mencionados, están capacitadas, en función de la estructura organizacional prevista, para acceder a los grados máximos del decisión-making.¹⁶

Además de esas organizaciones, el gobierno chileno ha previsto la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, para que los sectores populares participen, a nivel presidencial, en la conducción del proceso económico. Este Consejo Nacional está formado con seis representantes de los trabajadores. Por primera vez en la historia sindical chilena, en el VI Congreso de la CUT se discutió el Plan Sexenal de Desarrollo, plan que el gobierno proyectó en contacto con las bases populares.

Otro ejemplo de participación al más alto nivel oficial, lo constituyó el Convenio CUT-Gobierno. Este convenio, al que ya nos hemos referido con amplitud, funcionó también al tener que definir el gobierno la política de remuneraciones que rigió durante 1971, y la que ya rige este año. Otros términos del acuerdo con la Central Única de Trabajadores incluyó la elevación al Parlamento de un proyecto de ley —ya aprobado— por el que se otorgó reconocimiento legal a la CUT.

Asimismo, y con motivo del terremoto que asoló a varias provincias chilenas el 8 de julio de 1971, el gobierno elevó inmediatamente al congreso un proyecto de Ley de Reconstrucción, con la finalidad central no sólo de ayudar a los damnificados por ese sismo, sino impulsar la reconstrucción de toda la zona afectada, insertándola dentro de los planes regionales de desarrollo. En la iniciativa, el ejecutivo propició la creación de los Comités Comunales de Emergencia, integrados por diversas organizaciones comunales y laborales, que podrán actuar tan pronto como se produzca un

terremoto (alcaldes, subdelegados, jefes de carabineros, unión de juntas de vecinos, CUT, centros de padres y apoderados y organismos juveniles).

En el mismo proyecto de ley, se dispuso la creación de las Corporaciones de Desarrollo para las provincias de Valparaíso y Aconcagua, las más afectadas por el terremoto del 8 de julio. Estas corporaciones están constituidas por representantes de las municipalidades de dichas provincias, de la CUT (obreros y empleados), de los campesinos y asentados, y de los productores agrícolas.

2. *El caso peruano*

La Junta Militar que gobierna actualmente en Perú ha centrado su acción en pro de una efectiva participación de la población en las tareas que demande el desarrollo del país. Ejemplo de esta preocupación ha sido la instalación de las comunidades campesinas, las comunidades industriales, así como la legislación que facilite a las poblaciones "marginales" (pueblos jóvenes) no sólo su organización para la participación, sino la propiedad definitiva de los inmuebles en que se hallan asentadas esas barriadas. La más reciente demostración de estas inquietudes, ha sido la creación, el 24 de junio de 1971, del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social.

De acuerdo con el articulado suscripto por el presidente Velasco Alvarado, la finalidad de este nuevo organismo será el logro de una "consciente y activa participación de la población nacional en las tareas que demande el desarrollo económico y social". En tal sentido, los objetivos del Sistema Nacional serán la capacitación, orientación y organización de la población, el desarrollo de entidades de interés social, y la comunicación y el diálogo entre el gobierno y la población nacional.

Con el mismo interés puesto de manifiesto por el gobierno de Chile, en el sentido de dinamizar la administración pública, a fin de superar las vallas burocráticas, el Decreto Ley núm. 18896, que legisla sobre Movilización Social, especifica que la Administración Pública deberá ser instrumento de servicio a la comunidad nacional, propiciando el cambio de actitudes y comportamiento de los servidores públicos frente al nuevo rol que les corresponde y que exige mística, capacitación e identificación con los intereses y aspiraciones del pueblo".

A fin de operacionalizar esta iniciativa, han pasado a integrar el Sistema esos organismos, que son los siguientes: Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo, tenían esos organismos, que son los siguientes: Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo, Oficina Nacional de Desarrollo Comunal, Fondo Nacional de Desarrollo

Económico, Corporaciones Departamentales de Desarrollo y Juntas de Obras Públicas, Dirección General de Promoción Comunal, Dirección de Organizaciones Campesinas, Dirección de Comunidades Campesinas, y Dirección de Promoción y Difusión de Reforma Agraria.

Para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente, el Sistema Nacional de Movilización Social tendrá a su cargo las funciones que se indican a continuación:

- Fomentar la capacidad creadora de la población para que desenvuelva sus energías y potencialidades en acciones para su propio desarrollo, con el apoyo del gobierno.
- Promover la organización de la población en unidades dinámicas tanto territoriales como funcionales, de carácter comunal, cooperativo y similares.
- Fomentar y estimular el diálogo entre el gobierno y la población nacional para orientar la participación consciente del pueblo en sus decisiones básicas en función de su propia realidad, de sus intereses y objetivos comunes.
- Lograr el adecuado equipamiento rural y urbano, alentando las acciones que se realicen mediante aporte popular.
- Fomentar la sistemática vinculación entre las acciones y servicios del gobierno, coordinados entre sí, y las de la población organizada.
- Coordinar el apoyo a la movilización social con las acciones sectoriales públicas y privadas tanto a nivel nacional como regional, provincial y local, con sujeción a las normas de organización del Estado y de la planificación nacional.

La acción oficial tendiente a lograr una mayor organización y, por ende, una más activa participación popular, se ha concretado con la creación de “comunidades” tanto a nivel urbano como rural.

Las “comunidades industriales” están integradas por el conjunto de los trabajadores estables que laboran a tiempo completo en una empresa industrial que tenga seis o más trabajadores, o que, teniendo menos de seis obreros, su ingreso bruto anual sea de más de un millón de soles oro. La empresa industrial que no tenga comunidad industrial se registrará por la legislación sobre pequeña industria y artesanía.

De acuerdo con la Ley de Comunidad Industrial, los objetivos de estas comunidades serán fortalecer la empresa industrial mediante la acción unitaria de los trabajadores en la gestión, en el proceso productivo, en la propiedad empresarial y en la reinversión, así como por medio del estímulo a formas constructivas de interrelación entre el capital y el trabajo; unificar la acción de los trabajadores en la gestión de la empresa industrial

para cautelar su derechos e intereses; administrar los bienes que recibe en beneficio de los trabajadores y promover el desarrollo social, cultural, profesional y técnico de los trabajadores.

Los organismos que tendrán a su cargo la dirección, administración y control de la comunidad industrial son la Asamblea General y el Consejo de la Comunidad. Como ya dijimos, son miembros de estas comunidades los trabajadores estables a tiempo completo, los que deben cooperar al desarrollo de la comunidad, asistir a las asambleas y elegir a los miembros del consejo. Todos los miembros tienen derecho a ser elegidos para integrar dicho consejo, con excepción de aquellos trabajadores propietarios de acciones o participaciones en el capital de la propia empresa que no procedan de la Comunidad Industrial. Después de haber trabajado por más de un año en la empresa, como miembro de su comunidad, el obrero tiene derecho a recibir la parte correspondiente de las utilidades de las acciones, participaciones y/o la de los intereses de los bonos que la Comunidad Industrial haya adquirido, antes de llegar al cincuenta por ciento del Capital Social de la Empresa. La distribución de las utilidades se hará en la forma siguiente: cincuenta por ciento a todos por igual y cincuenta por ciento proporcionalmente a los años de servicio como miembros de la Comunidad Industrial.

Otro ejemplo lo constituye la “comunidad campesina”, creada con el propósito, de acuerdo con la ley que legisla al respecto, de lograr la más adecuada transformación de esa organización, en función de “los principios generales de la Reforma Agraria, dentro de la Política Integral de Desarrollo del Estado”. Al legislar sobre estas “comunidades campesinas”, el gobierno de Velasco Alvarado ha expresado su preocupación por impulsar la tecnificación y cooperativización de las citadas comunidades, para lograr la mayor producción y productividad, haciendo posible su promoción a niveles superiores de vida. Otra de las preocupaciones que movió al gobierno fue evitar la excesiva fragmentación de los territorios comunales.

La “comunidad campesina” es una agrupación de familias que poseen y se identifican con un determinado territorio y que están ligadas por rasgos sociales y culturales comunes, por el trabajo comunal y la ayuda mutua, así como por las actividades vinculadas al agro. La “comunidad” es la única propietaria de sus tierras y sus miembros son usufructuarios de las mismas, adoptando el sistema cooperativo de producción.

Son fines de las comunidades campesinas:

- Participar en el proceso de desarrollo integral del país.
- Preservar la integridad territorial de la comunidad y el buen uso de sus recursos naturales.

- Dinamizar y modernizar las formas tradicionales de la explotación de la tierra, prohibiendo su división y fragmentación.
- Revitalizar las normas y valores tradicionales, compatibles con el desarrollo nacional.
- Promover el desarrollo de las diferentes formas de ayuda mutua y de cooperación tradicionales, tendientes al establecimiento de las organizaciones cooperativas.
- Respetar los principios de igualdad y los derechos de los comuneros.

Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los mencionados fines, la legislación prevé la constitución de unidades económicas capaces de abarcar a toda la Comunidad Indígena a través de la producción y/o la generalización de los servicios. Asimismo, la organización de los sistemas de trabajo en función del pleno empleo de los comuneros, y la organización de centros de capacitación a nivel local.

Los fines generales y los sistemas organizativos de las comunidades indígenas peruanas se asemejan bastante, por lo que hemos visto, a los centros de reforma agraria chilenos. Esta misma reflexión puede hacerse con respecto a quienes pertenecen a la “comunidad” y al “centro de reforma agraria”. Son “comuneros”, es decir, los integrantes de la “comunidad”, aquellos que nacieron en la comunidad o sean hijos de comuneros; ser jefe de familia o mayor de edad; tener residencia estable en la comunidad; ser básicamente trabajador agrícola; no ser propietario de predios rústicos dentro ni fuera de la comunidad; no tener mayor fuente de ingresos fuera de la comunidad; y, no pertenecer a otra comunidad. Podrán integrar la comunidad, aquellos que no reuniendo las anteriores condiciones, sean aceptados por mayoría absoluta de votos de la Asamblea General, que tengan la calidad de trabajador agrícola, y hayan formado hogar permanente con un miembro de la comunidad.

En lo que hace a las organizaciones que rigen los destinos de la comunidad campesina, éstas son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, y el Consejo de Vigilancia. La Asamblea General es el órgano máximo de la comunidad y está constituida por todos los comuneros. El Consejo de Administración es el órgano responsable del gobierno y administración de la comunidad, en tanto que el Consejo de Vigilancia es la organización encargada de supervisar y fiscalizar las actividades del Consejo de Administración, relativas a la marcha económica y administrativa de la comunidad. Para casos excepcionales, pueden constituirse comités especiales necesarios para cumplir funciones específicas.

En el ámbito urbano, el gobierno peruano ha legislado con el propósito de entregar títulos de propiedad a los habitantes de los barrios “marginales” o pueblos jóvenes, que están situados en las periferias de las ciudades

peruanas, especialmente Lima. Para ello, se creó dependiente del Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Cooperación Popular y Pueblos Jóvenes. Para complementar la tarea de este organismo, la Junta Militar dispuso la expropiación forzosa de predios para fines de vivienda de tipo económico y "cuando tenga por objeto el ensanche y/o acondicionamiento de poblaciones". Se entiende por "ensanche de poblaciones", su expansión mediante la habilitación de terrenos rústicos y erizados para fines urbanos; y como acondicionamiento de poblaciones, la regularización, mejoramiento y renovación de núcleos urbanos ya existentes y la construcción de viviendas y obras para desarrollo urbano.

De acuerdo con la ley, la expropiación forzosa tendrá lugar exclusivamente para construir núcleos de vivienda de tipo económico y sus respectivos servicios comunales, para erradicar tugurios; y, para ejecutar las obras que sean necesarias para el adecuado desarrollo de las poblaciones.

¹ Naciones Unidas, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, 1969 (especialmente capítulo xix).

² *Ibid.*, p. 287.

³ El documento que comentamos supone también, que la política de participación tiene sentido si se supone que el Estado mismo puede asumir un papel autónomo y dinámico en el desarrollo. Nos referiremos a la alternativa indicada en nuestro texto, porque es la que más se ajusta a los casos de Chile y Perú, objeto de este trabajo.

⁴ *Ibid.*, p. 289.

⁵ Albert Meister, *Participation, Animation et Développement*, Editions Anthropos, París, 1969.

⁶ En la Argentina, las actividades más importantes de "extensión" son las que lleva a cabo el Departamento de Extensión Universitaria de la Universidad de Buenos Aires, en barrios, "villas miserias", de la periferia porteña. En el campo, se destacan las tareas de extensión agrícola que desarrolla el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).

⁷ Alinsky presenta un desarrollo de la comunidad, basado sobre la organización popular y tendiente a modificar la estructura de poder de la sociedad. Un ejemplo más reciente de discusión de los valores de la sociedad norteamericana nos es dado por los "Poor Peoples Conferences" y sus tentativas de organización popular urbana. Ver, de este autor, *Reveille for Radicals*, University of Chicago Press, 1946.

⁸ Puede consultarse sobre este tema la obra de Alex Inkeles *L'opinion publique en Russie Soviétique*, París, 1956; también, Merle Fainsond, *How Russia is Ruled*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1953.

⁹ Henri Lefèvre, *The Explosion. Marxism and the French Upheaval*, Modern Reader Paperbacks, New York, 1969.

¹⁰ Naciones Unidas, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, *op. cit.*, p. 291.

¹¹ *Ibid.*, p. 292: el subrayado es nuestro.

¹² Richard R. Fagen, *The Transformation of Political Culture in Cuba*, Stanford University Press, Stanford, California, 1969. Fagen distingue el concepto de "participación" dado en el contexto de una situación revolucionaria la que es, para él, la cubana. Cero participación se da, agrega este autor, en el contexto de una situación de estabilidad del *establishment*.

¹³ El secretario general del Partido Comunista, senador Luis Corvalán, en un mensaje dirigido a las juventudes comunistas con motivo de su aniversario, expresó:

... Esto va lento porque hay trancas que no dejan hacer o que atornillan al revés, hay ejecutivos, altos funcionarios designados por el Presidente y los partidos, y también algunos dirigentes sindicales, que no comprenden la importancia de las

nuevas relaciones de producción que se deben crear, o creen que los trabajadores que sean promovidos a cargos de dirección les van a hacer sombra en su autoridad. Hay que dar la batida contra estas creencias erróneas y actitudes malsanas... (*El Siglo*, Santiago, 6 de septiembre de 1971.)

Por su parte, el presidente Allende, en reunión con los jefes de servicios y altos funcionarios de la administración pública realizada en el Palacio de La Moneda el 30 de septiembre de 1971 manifestó:

De ustedes depende lo que podamos hacer... No defraudemos a nuestro pueblo, no seamos tráfugas con nuestra propia responsabilidad y no olvidemos, por último, que pretendemos llamarnos revolucionarios... Hemos heredado una estructura administrativa que no es, por cierto, la que nosotros quisiéramos, pero estamos constreñidos por disposiciones legales que no podemos cambiar de inmediato. Frente a ella se necesita imaginación, capacidad, espíritu creador e instinto, aprovechar cualquier resquicio, para hacer de un servicio burocrático y estático una cosa diferente, con una mentalidad distinta, pero para eso hay que tener la propia mentalidad diferente y la decisión de actuar de una manera distinta.

¹⁴ Insistimos en la importancia de estas formas organizativas, no directamente relacionadas con las formas organizativas que hemos denominado "tradicionales", es decir, los sindicatos y confederaciones obreras. La frase, "un representante de los sindicatos donde los hubiere", indica claramente que organismos como las juntas de abastecimiento no deben necesariamente su funcionamiento a una vinculación estricta con aquellas organizaciones "tradicionales".

¹⁵ Declaraciones publicadas en *El Siglo*, Santiago, octubre 14 de 1971.

¹⁶ El Programa Básico de la Unidad Popular afirma en este sentido, que "desde el día mismo que asuma el gobierno popular abrirá canales a fin de que se exprese la influencia de los trabajadores y del pueblo, por intermedio de las organizaciones sociales, en la adopción de decisiones y en la fiscalización del funcionamiento de la administración estatal".