

DE LA ASIGNACION Y ORGANIZACION DE LAS TIERRAS EN EL SECTOR REFORMADO.

1. - SECTOR AGRICOLA Y TIERRAS REFORMADAS.
2. - LA ASIGNACION DE LA TIERRA Y LA EMPRESA PRODUCTIVA EN EL SECTOR REFORMADO.
3. - LA ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS PRODUCTIVOS EN EL SECTOR REFORMADO.



ANTONIO CORVALAN M.

Presentado al
Seminario del
Centro de Planificación
de la Universidad
Católica el 5 de diciembre 1973.-

DE LA ASIGNACION Y ORGANIZACION DE LAS TIERRAS EN EL SECTOR
REFORMADO

Antonio Corvalan M.

Octubre 1973

Dada la situación actual y las características del nuevo Gobierno, los objetivos que se perseguirían con la definición a corto plazo del destino de las tierras reformadas serían:

- Aumentar la producción para reducir al máximo el gasto de divisas en consumo de alimentos y destinarlas al desarrollo e inversión productiva.
- Entregar la propiedad de la tierra o de las empresas expropiadas a los trabajadores, para dar seguridad e incentivos a la producción e inversión y evitar la administración o propiedad estatal de la tierra.
- Lograr el apoyo de los trabajadores del campo a la tarea de la Reconstrucción Nacional.

Planteados así los objetivos, el Gobierno, para alcanzar el logro simultáneo de ellos deberá obtener la colaboración de los trabajadores y de los técnicos del sector agrícola. La colaboración de los trabajadores

del campo, significaría en términos concretos: más trabajo, limitación de sus reivindicaciones económicas a niveles razonables, una participación activa y un compromiso responsable con la producción y la inversión.

La obtención de estos apoyos, que son básicos para el logro de los objetivos, será facilitada o dificultada por la forma de asignación y de organización que adopten las empresas agrícolas en el sector reformado.

En estas breves anotaciones plantearemos algunas de las preocupaciones principales que nos surgen sobre las formas de asignación y de organización de las tierras reformadas.

1. - Sector Agrícola y Tierras Reformadas

El marco general dentro del cual se van a insertar las empresas del sector reformado, involucra ciertas características que harán difícil su desenvolvimiento de no adoptarse algunas medidas protectoras.

a. - El primer problema es la asignación de estas empresas reformadas a los campesinos en alguna forma de propiedad. Formas de propiedad que controlarán algo menos del 50% de la tierra agrícola total expresada en hectáreas de riego básico y más de la mitad de la superficie efectiva regada.

En estas tierras en proceso de reforma agraria se encuentran unos 170 mil campesinos que constituyen un 25% de la fuerza de trabajo total de la agricultura, existiendo una parte de ellos subempleado por la ineficiente explotación de que han sido objeto ^{Las tierras} en los últimos años. Es probable que si estas tierras se emplean ^{van} en forma intensiva y eficientemente ^{podrían} ~~se~~ generar empleo para la totalidad de la fuerza laboral de que disponen o una cantidad mayor aún. La conveniencia o inconveniencia de distintas formas de asignación se verá más adelante.

b. - El segundo problema, que es tan importante como el primero, es la organización para hacer producir estas empresas reformadas. Junto a ellas están las empresas comerciales de agricultores que poseen capacidad empresarial, con más experiencia, lo que significa que están incorporados a los canales de comercialización, de capital y técnica y, en consecuencia, durante los primeros próximos años probablemente estas serán más eficientes.

Por comparación, las empresas del sector reformado serán inicialmente más débiles desde el punto de vista empresarial, pues no debe olvidarse que el campesino fue anteriormente en su gran mayoría asalariado de grandes predios y productor de

pequeñas economías campesinas de autoconsumo. En consecuencia, trabajador de grandes empresas con mentalidad de asalariado y que como campesino conoció la empresa de la subsistencia y del pequeño comercio, manteniéndose en los niveles bajos de ingreso y pobreza.

Los pocos años ^{que este campesino lleva en asentamiento u otros ~~formas de~~ *formas técnicas*} de tenencia originadas en el proceso de reforma agraria chileno, no le han proporcionado la destreza suficiente, ni la organización necesaria, para que ya se le pueda considerar un agricultor experimentado, capaz de ponerse al frente de una empresa pequeña o grande y tomar una serie de decisiones complejas, este es un proceso más largo. En estas circunstancias la mayoría de los campesinos de la reforma agraria no podrá estar en el mismo nivel de competencia con el grupo de empresas no reformadas comerciales.

De aquí surge un problema sustancial, cualesquiera que sea el tipo de asignación en que se entregue la tierra en propiedad, deberá pensarse simultáneamente en una estructura de apoyo que promueva la integración, para que ellas puedan primero existir, luego desarrollarse y por último, que es la finalidad, ser altamente eficientes. Esta responsabilidad ineludible le corresponde al sector público agrícola en el más breve plazo.

Si es así, estas empresas reformadas podrían proporcionar a los campesinos más trabajo y más ingreso, y en consecuencia obtener de este grupo inversión agrícola. Así, se podría crear una capa social próspera y capacitada en el campo, en vez de campesinos pobres de subsistencia o asalariados, que en el futuro serían nuevamente una fuente de presión social y de inestabilidad política.

Esta idea de fortalecer una organización que integre y apoye el desarrollo de las unidades o empresas del sector reformado es esencial desde el punto de vista de la estabilidad social, de otro modo se podrían generar algunos de los siguientes procesos que Chile ya ha conocido, que son la existencia de la estructura latifundio-minifundio,

De no conducirse en esta forma, la mayoría de las empresas reformadas tendrían dificultades para despegar y transformarse en empresas eficientes por falta de capacidad empresarial y muchas se quedarían en el nivel de subsistencia; para ello hay dos ejemplos históricos en Chile:

La colonización del sur entre Río-Bío y Puerto Montt en la segunda mitad del siglo 19 y principios del 20, donde los que tenían capacidad empresarial se transformaron en prósperos; los colonos euro

peos y algunos chilenos y la mayoría lucumbí en la pobreza y el minifundio, vendiendo muchos sus parcelas a terratenientes, dando lugar al latifundio en esa zona y al régimen de asalariados. A esto debe agregarse la creación de las reducciones indígenas y su proceso de estagnación que son por todos conocidos. Debe hacerse notar que en esta zona se han dado situaciones sociales altamente explosivas como Ranquil en 1934 y en los últimos tres años.

El otro ejemplo histórico son las parcelas que la Caja de Colonización entre 1928 y 1962/64 que cualquiera puede visitar en la zona Central del país, principalmente, donde especialmente han tenido éxito los que poseían capacidad empresarial y tenían acceso al capital, repitiendo a otra escala el régimen del asalariado.

La pregunta que surge es; tiene sentido repetir la misma experiencia que ya hizo el país desde hace un poco más de un siglo atrás, ahora, en las tierras más productivas?

Especialmente cuando conocemos los resultados que se pueden resumir; en la existencia de un insoluble problema de minifundio donde se encuentra la mitad de la población rural de Chile hoy en día y por el otro lado la reagrupación de estas tierras en empresas del tipo

latifundio, que llevaron a grupos de campesinos al régimen de asalariados.

En resumen, la asignación de las tierras en propiedad y la organización para la producción de estas tierras son dos tareas incluíbles que deben ser abordadas por el sector público en forma simultánea si se desea que el campo sea un factor de estabilidad social y de creación de riqueza nacional.

2. - La asignación de la tierra y la empresa productiva en el sector reformado.

Hemos señalado que el sector reformado controla algo menos del 50% de la tierra agrícola del país expresada en hectáreas de riego básico y más de la mitad de la tierra efectivamente regada. La fuerza laboral en ellas disponible alcanza a aproximadamente un 25% de la fuerza de trabajo de toda la agricultura, unos 170.000 trabajadores.

Es interesante señalar algunas de las características que presentan estos recursos en la actualidad.

a) Uso de la tierra. - Un estudio de la Universidad Católica indica que la estructura productiva de los asentamientos no es mejor

que la que se presentaba en los predios privados en el año 1963/64. De la superficie total bajo riego en la zona central sólo se cultivan 2/3. De ella el 41% estuvo dedicado a cultivos anuales, siguiendo en importancia las praderas artificiales. De la superficie con cultivos anuales, el 39% lo ocupaban cereales, rubros poco intensivos en el empleo de trabajo y capital. Las empastadas naturales y la tierra indirectamente productivas, significan el 39% de la superficie regada en las unidades reformadas.

b) Disponibilidad de capital. - El documento anteriormente citado señala: "Los asentamientos, hacia el año 1971, tenían 5,8 veces menos capital de explotación que los fundos privados eficientes, de alrededor de 40-80 m² de riego básico" (se entiende que por unidades de superficie comparables).

Este hecho ^{se} explica porque en el proceso expropiatorio la unidad de explotación tradicional o hacienda perdió la integridad al afectar el casco. Una parte importante del capital quedó en la reserva originándose una empresa mediana altamente capitalizada y el resto del capital se transfirió mediante remate a otras explotaciones medianas que eran las que estaban invirtiendo, en parte a algunos campesinos y en parte al área reformada.

En virtud de la expropiación del casco, las tierras reformadas dan origen en general a empresas comparativamente descapitalizadas.

Esto constituye una debilidad importante de las tierras reformadas.

c) La tradición heredada del inquilinaje, la regalía de tierras o goces. Se calcula que alrededor de un 13% de la tierra en cultivo de las unidades reformadas estaba entregada en goces individuales, donde aparentemente se había producido una intensificación ^{de la producción para} ~~en el~~ ^{el} mercado, utilizando insumos ~~de la unidad~~ de la unidad reformada y vendiendo el producto directamente a precios más altos que los oficiales. De este modo, el costo de la producción del goce era muy reducido o cercano a cero y el producto de la venta, utilidad neta. Se promovió así el uso extensivo de la unidad reformada, el autoconsumo y el mercado negro de productos agropecuarios.

d) El empleo. - Como el uso de la tierra no se ha intensificado y la inversión es baja, la ocupación en la práctica no ha tenido aumento.

e) Aumento del consumo. - Sin embargo, las distorsiones señaladas y los subsidios recibidos por anticipos de sueldos a

cuenta de utilidades, créditos no pagados, ventas extraoficiales, el ingreso del campesino aumentó sustancialmente, siendo destinado principalmente al consumo doméstico, teniendo recelo para invertir sus ahorros en mejoras cooperativas por temor al estatismo o a la confiscación.

f) Baja de la producción y productividad. - Es obvio que un sistema basado en la **inseguridad** de la tenencia y en la irracionalidad económica (subsidios permanentes; no pago por el uso de los recursos: tierra, agua, capital; libres de tributos y mercados paralelos) entregaba estímulos para no trabajar o trabajar menos y los únicos resultados que podrían esperarse eran la baja de producción, de la productividad y de la inversión.

Si éstas son algunas de las características más importantes del sector reformado hoy y la agricultura es en este momento un sector estratégico para **que Chile pueda superar** la profunda crisis económica en que se encuentra, la forma que adquieren las unidades productivas reformadas toma mayor importancia, para cumplir con los objetivos de aumento de la producción, estabilidad social, seguridad en la tenencia y obtener una participación activa y responsable con la producción e inversión,

Dos elementos básicos deben tenerse en cuenta en el proceso de asignación:

- La forma legal en que se asignará la tierra en propiedad a los campesinos: con títulos individuales o cooperativos.

- La organización que adquirirá la unidad productiva o empresa reformada.

Dada la complejidad de situaciones que se presentan en el campo, el criterio matriz que debiera primar es actuar con flexibilidad para obtener combinaciones que se adapten a la amplia gama de condiciones locales que ^{se} dan en materia productiva.

Si se asignara la propiedad de la tierra bajo títulos individuales se daría respuesta a los siguientes problemas.:

- Se satisfaría una sentida aspiración campesina de tipo individualista otorgándole seguridad.

- Se fomentaría la iniciativa de aquellos que tienen capacidad empresarial y acceso a otros recursos, aumentando fuertemente la tasa de participación del trabajo familiar.

Sin embargo, no podría satisfacerse la vieja aspiración

campesina de tierra ni siquiera para todas las familias que hay en el sector reformado; solamente sería posible para la mitad de ellas, creando un conflicto e insatisfacción mayor. La razón es muy simple; no hay tierra en unidades familiares para toda la fuerza de trabajo del sector reformado.

El segundo problema, es que son muy pocos los campesinos que están ahora en condiciones de ser empresarios prósperos. La mayoría tiene mentalidad de asalariados o de productor de pequeñas economías y tendería a ellas.

El tercer problema es el costo de dividir. Los recursos que se necesitarían es imposible obtenerlos en varios años, la lentitud del proceso de parcelación también lo encarece. A esto hay que agregar la pérdida de un porcentaje no inferior al 10% de la tierra en funciones indirectamente productivas y por lo menos la paralización de uno o dos años de producción en cada parcela que se subdivida.

El cuarto problema es la dificultad de la asistencia técnica, se multiplican varias veces los planes de explotación y se pierde un valioso recurso técnico.

Un quinto problema es que una estructura de parcelas es difícilmente reversible y su transformación en empresa de otra escala

por razones tecnológicas se hace igualmente costosa. En síntesis, se crea una rigidez que no es fácil de salvar.

Finalmente existen muchos otros problemas de tipo jurídico, hereditario; rigideces en la inversión tanto de maquinaria como en la distribución de las aguas, afectando la posibilidad de operar mediante economías de escalas que indican que este camino es hoy impracticable en términos generales.

No obstante, podría ser una forma de asignación en condiciones locales muy especiales y donde se justifique económicamente una inversión y proyecto de este tipo. Para ellos sería muy interesante hacer previamente una evaluación de las experiencias realizadas por la ex Caja de Colonización Agrícola que, entre 1928 y 1962-64 alcanzó a hacer algo más de 5.000 parcelas con asignatarios que en su mayoría poseían capacidad empresarial y unos 1.000 huertos familiares con los ex inquilinos de los predios parcelados en explotaciones de subsistencia. Otra experiencia interesante de observar en esta materia sería la realizada por la Fundación IMPROA en tierras de la Iglesia, pero que es de tamaño muy reducido y difícil de generalizar. Existen varias Investigaciones publicadas por el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin sobre esta materia.

Hasta aquí hemos señalado que una asignación de la tierra en propiedad individual tendía en la mayor parte de los casos a dar lugar a unidades productivas del tipo familiar individual, frustrando del acceso a la tierra a una cantidad de campesinos y a muchos de los que recibían tierra por su misma carencia de capacidad empresarial, originando problemas de economías de subsistencia en un caso y de desocupación en el otro.

Dentro del marco de flexibilidad que hemos recomendado pareciera más realista pensar en formas cooperativas de asignación de la propiedad, aún cuando cada socio de la cooperativa pueda disponer de derechos individuales en la forma de cuotas, o en partes determinadas de bienes como con la casa habitación y el goce, con el fin de poder desarrollar unidades productivas de tipo cooperativo que no frustren a grupos importantes de campesinos ya incorporados al proceso de reforma agraria.

Las normas generales básicas que deberán regir la organización de la unidad productiva:

- a) Derecho a la participación organizada en la marcha de la unidad.
- b) Obligación de pagar por el uso de los factores produc-

tivos: tierra, agua, capital; asistencia técnica, empresarial y contable.

c). Contratar y orientar el ingreso agrícola de la unidad productiva fundamentalmente hacia inversiones productivas, asimismo el fondo de los pagos por el uso de los factores.

Las formas que adquiera internamente dentro de la cooperativa, la aplicación de estas normas dependerán de la situación local que se presente. Podrá en algunos casos el pago por el uso de la tierra transformarse en arriendo que realice el socio; en otros, pueden ser melicitías a un socio en particular o grupos de socios si se trata de chacras. Si se trata de empresas frutícolas, viñedos, ganaderos o de cultivos industriales, podrá cada socio pagar una parte proporcional. A su vez la cooperativa deberá pagar tributos municipales y nacionales por estos bienes. Los que el estado y el Municipio debían emplear en la infraestructura u obras de adelanto local.

La participación organizada en la marcha de la unidad productiva es posible lograrla a través del plan de explotación, en lo cual los campesinos tienen alguna experiencia. Por otra parte, obtener capacidad empresarial para administrar un número cercano a 5.000 cooperativas, que serían a las que daría lugar el sector reformado, es factible actualmente. De este modo se puede aprovechar una excelente capacidad técnica

empresarial existente con la naciente y pujante organización campesina que emergió desde hace unos seis o más años y que puede y desea ser encauzada cada vez más hacia tareas productivas, en vez de las reivindicativas.

Sin embargo, el desarrollo de estas cooperativas de producción o empresas productivas de propiedad de los campesinos, que en un corto plazo pueden generar la producción agrícola que se requiere y liberar las divisas necesarias para superar la actual crisis económica y al mismo tiempo dar estabilidad social al campo, depende de la organización de los servicios productivos en el sector reformado.

3. - La organización de los servicios productivos en el sector reformado.

El éxito o fracaso del sector reformado, su desarrollo como un conjunto articulado de empresas cooperativas donde se gesta una clase social directamente vinculada y responsable por los recursos productivos y la producción depende de la organización de apoyo que le asegure los servicios básicos.

La unidad productiva de que hemos hablado agrupa a personas, a campesinos en las tareas de producción agropecuaria; es, por lo tanto, una cooperativa de primer grado. Ellas, por su carácter

naciente, poco capitalizadas y débiles **empresarialmente**, no estarían en condiciones de entrar en competencia con el sector de **agricultura comerciales no reformados**, de no estar integrados verticalmente a empresas o cooperativas de segundo grado que les proporcionen los servicios productivos.

Esas cooperativas de segundo grado agruparán a las cooperativas u organizaciones productivas de base y no a personas. El rol de esta organización de cooperativas de servicios productivos será evitar que los beneficios obtenidos a nivel de la unidad productiva reformada sean anulados en el plano de las unidades de servicios. Si así sucediese, los beneficios de la mayor productividad del trabajo campesino no llegaría a estos productores reformados y sería acaparado en los grupos de grandes empresas comerciales, elaboradoras o productoras de insumos agropecuarios o bien en las grandes empresas comerciales de la producción agropecuaria.

Este aspecto es de la mayor importancia pues el destino de los campesinos de la reforma agraria se juega en la comercialización agropecuaria y poco se habría avanzado con cualquier proceso de entrega o asignación de tierras en propiedad a los campesinos si el producto de su mayor esfuerzo les va a ser sustraído en esta segunda fase del proceso productivo.

Por lo tanto, la creación de una estructura de apoyo que integre a las empresas reformadas para la obtención de los servicios de Asistencia Técnica, crédito, abastecimiento de insumos, transformación, comercialización y transporte de la producción, es indisoluble del problema mismo de la asignación de tierras para constituir unidades productivas.

Esta cuestión es definitiva, pues la magnitud del sector reformado éste deberá producir mucho más del 50% del volumen de la producción que se comercializa en el país y, en consecuencia, se encuentra en conflicto con el sector de las empresas de comercialización por la apropiación del margen de comercialización. Si se tratara de unos cuantos predios reformados, o sí cada una de ellas vendiera o comprara individualmente, no tendrían conflicto, se integrarían al sector de empresas de la comercialización, pero estarían traspasando en su mayor parte los beneficios obtenidos a dicho sector. Para que ello no suceda y para que el sector reformado pueda prosperar en el menor tiempo posible es que se requiere la integración vertical con una organización cooperativa de los servicios productivos para el sector reformado.

Hasta aquí nos hemos permitido plantear este problema que lo consideramos transcendental. En nuestro país existen algunas docenas de experiencias que pueden servir de base para abor-

darlo; entre ellas pueden mencionarse algunas cooperativas campesinas regionales, algunas uniones de cooperativas, empresas estatales, intentos y formulaciones de empresas mixtas entre el Estado y las organizaciones campesinas y, por último, algunos proyectos de autogestión. Es importante desarrollar estos modelos para hacer viable el desarrollo del sector reformado.

U 284

BIBLIOTECA IREN