

REFORMA AGRARIA Y TENENCIA DE TIERRAS (1)

INDICE

	Pág.
1.- INTRODUCCION.....	1
2.- REFORMA AGRARIA.....	2
- Definición.....	2
3.- TENENCIA DE LA TIERRA.....	3
- Definición.....	3
- Importancia de los sistemas de tenencia.....	3
4.- OBJETIVOS DE UNA REFORMA AGRARIA.....	5
- Objetivos éticos.....	5
- Objetivos políticos.....	6
- Objetivos sociales.....	6
- Objetivos socio-económicos.....	6
- Objetivos económicos.....	7
- La Reforma Agraria y el Desarrollo Económico	8
5.- LA ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE.....	9
- Historia.....	9
- Situación actual.....	10
- La tierra.....	10
- La población.....	11
- El uso de la tierra.....	12
- El ingreso.....	14
- Nivel de vida campesino.....	14
6.- UN PLAN DE REFORMA AGRARIA PARA CHILE.....	16
7.- ANEXOS. (Cuadros).....	

(1) Trabajo presentado por Juan del Canto L. y Antonio Corvalán M., al Ciclo de Conferencias sobre Reforma Agraria, patrocinado por el Centro de Estudios y Acción Social de Talca. Talca 22/VIII/1961.

- CUADRO N° 1.- CHILE. RECURSOS DE TIERRA.
- CUADRO N° 2.- CHILE. DISTRIBUCION DEL NUMERO DE EXPLOTACIONES Y DE LA SUPERFICIE TOTAL, AGRICOLA, ARABLE Y REGADA.
- CUADRO N° 3.- POBLACION DE CHILE.
- CUADRO N° 4.- LA POBLACION ACTIVA EN LA AGRICULTURA.
- CUADRO N° 5.- CHILE. LOS PATRONES Y SUS FAMILIARES QUE TRABAJAN EN LAS EXPLOTACIONES.
- CUADRO N° 6.- LA POBLACION ACTIVA ASALARIADA EN LA AGRICULTURA CHILENA.
- CUADRO N° 7.- CHILE. USO DE LA TIERRA ARABLE Y AGRICOLA.
- CUADRO N° 8.- CHILE. DISTRIBUCION SUPERFICIE REGADA.
- CUADRO N° 9.- CHILE. SUPERFICIE REGADA QUE SE CULTIVA, EXPRESADA EN POR CIENTO DE LA SUPERFICIE TOTAL REGADA.
- CUADRO N° 10.- PASTOS NATURALES EN TIERRAS REGADAS EN LAS PROVINCIAS DE SANTIAGO Y VALPARAISO.
- CUADRO N° 11.- DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LA POBLACION ACTIVA AGROPECUARIA.
- CUADRO N° 12.- DISTRIBUCION POR DESTINATARIO DE LAS TIERRAS INSCRITAS A NOMBRE DEL FISCO.

----- 0 -----

REFORMA AGRARIA Y TENENCIA DE TIERRAS

1.- INTRODUCCION.-

Hemos aceptado con agrado la invitación del Centro de Estudios y Acción Social de Talca, para hablar de Reforma Agraria y Tenencia de Tierras. Una vez más los árboles no dejan ver el bosque; nuestra experiencia de varios años en estas materias nos ha hecho juntar tantos antecedentes, hablar con tanta gente, ver tantos problemas y estudiar tantas soluciones que el complejo de nombres, lugares, situaciones y casos, es tan variado, que desconfiamos que nuestras palabras sean un fiel reflejo de la realidad.

En todo caso para este tipo de reuniones, sépanlo bien, ustedes, los expertos o técnicos en estas materias, nos vemos obligados a sistematizar nuestra experiencia y entonces empezamos a ver los problemas en magnitudes más reales. Ciclos de charlas como estas tienen sus beneficios en la educación, pues gran parte de los expertos tenemos responsabilidades docentes en las Universidades y otros centros de capacitación profesional, donde vaciaremos lo que aquí expondremos y lo que a la exposición se agregue o refute.

Los planes gubernamentales también reciben el beneficio de los diálogos que aquí se inician y perduran. También la radio, la prensa y otros medios de comunicación difunden las ideas de un sector de la población de categoría como la que aquí se reúne y los políticos la reciben como una " vox populi " que deben satisfacer.

Talca puede entonces estar orgullosa de contar entre sus hijos, con un grupo que se reúne bajo el nombre de Centro de Estudios y Acción Social que está indicando una evolución notable en el movimiento cultural de la provincia, al interesarse no solo en los problemas locales, sino en los problemas nacionales y mundiales, con altura de miras, con libertad de expresión y con un deseo de realizar los cambios que nuestra querida patria necesita a la brevedad posible si desea la subsistencia de los valores espirituales del cristianismo y de la civilización occidental.

Emociona ver como un grupo de chilenos, tratan de buscar soluciones a nuestros problemas y aunque en esta ocasión muchas cosas quedarán aún sin contestación frente al tema de la reforma agraria y la tenencia de la tierra, los prometemos trabajar para estudiar con más ahínco la solución a las cuestiones pendientes.

La Reforma Agraria es un medio para lograr determinados objetivos. Este medio consiste fundamentalmente en un cambio masivo de la tenencia de la tierra, es decir, de

los derechos, obligaciones y producto de la tierra, acompañada de modificaciones en otras instituciones agrarias. Los defectos de reformas agrarias ocurridas en el pasado han hecho nacer lo que se ha dado en llamar el "enfoque integrado" de la Reforma Agraria, es decir, la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra debe ir acompañada de medidas de asistencia técnica, crediticia, de comercialización y precios amén de otras medidas que trataremos de enumerar más adelante.

Sin embargo, lo básico y casi sin discusión, en los diferentes círculos de los países subdesarrollados del mundo entre los cuales debemos mencionar el nuestro, es que: la Reforma Agraria es un medio eficaz para abolir la pobreza rural, mejorar el bienestar de los campesinos y lograr el desarrollo agrícola y económico de un país. Citando una opinión más autorizada como la de George Hakim, ex Ministro de Agricultura del Líbano que dice:..." Como se usa en reuniones internacionales el término "Reforma Agraria" ha venido a referirse a una amplia gama de problemas de carácter legal, social y económico. Esta extensa concepción, no da suficiente énfasis al asunto básico que es el sistema de tenencia de la tierra. Esto es lo que fundamentalmente estaba en las mentes de quienes en principio suscitaron el asunto de la Reforma Agraria en las Naciones Unidas o donde fuera. El corazón mismo del problema de la Reforma Agraria en los países subdesarrollados reside en la cuestión de quien posee la tierra. Este asunto fundamental ha sido oscurecido y ensombrecido por la atención prestada a otros factores, tales como el establecimiento de títulos legales sobre la tierra, el endeudamiento agrícola y la tributación agrícola, los que indudablemente se relacionan al problema principal de la estructura agraria". (Cita tomada por Doreen Warriner en su obra "Land Reform and Development in the Middle East. Royal Institute of International Affairs, London, 1957.)

Luego de insistir en la definición de Reforma Agraria y de la importancia de la tenencia de la tierra en general y en particular en el caso de nuestro país. Algunas cifras y cuadros tratarán de describir la estructura de la tenencia de la tierra en Chile, junto con algunos alcances históricos y analíticos. Finalmente se tratará de esbozar un plan de Reforma Agraria para Chile.

2.- REFORMA AGRARIA.

Definición.- Aunque cada persona tiene derecho a definir la Reforma Agraria como mejor le parezca o mejor le convenga, es necesario establecer lo que entenderemos por Reforma Agraria. El Seminario sobre Reforma Agraria y Desarrollo Económico que está desarrollando la ESCOLATINA (1) bajo la dirección de los expertos de FAO., Drs. Thomas Carroll y Solon Barraclough, está usando una definición que para esta exposición la adoptaremos tal cual.(2)

(1) Escuela de Estudios Económicos Latinoamericanos para Graduados. Universidad de Chile. 1961.

(2) Una buena parte de las ideas aquí anotadas fluyen de publicaciones de dicho Seminario y de los expertos de FAO, mencionados.

" Reforma Agraria es un proceso que fundamentalmente implica cambios substanciales de la tenencia de la tierra, normalmente acompañados de cambios en otras instituciones agrarias."

Al hablar entonces de Reforma Agraria nos estamos refiriendo a cambios en gran escala en la estructura de la tenencia de la tierra. La dirección del cambio debe ser en favor de quienes trabajan la tierra y su resultante debe incluir una redistribución de la capacidad productora de ingresos de la tierra y de las oportunidades derivadas del control de la tierra. Además la sociedad en su conjunto a través del Estado o de sus instituciones democráticas debe tener y ejercer un control social efectivo sobre los recursos de la tierra.

Es necesario tener presente que la definición de Reforma Agraria es un elemento básico para cualquiera discusión de los temas relacionados con ella. Gran parte de la confusión que se experimenta hoy en día en torno al asunto de la Reforma Agraria, parte del hecho que la gente habla de algo para lo cual no existe una definición y un criterio; de este hecho se deriva entonces también la falta de acuerdo sobre el tema.

3.- TENENCIA DE LA TIERRA.-

Definición. " Son las relaciones legales o tradicionales entre las personas que ejercen derechos sobre el uso de la tierra ". Definido el término en forma más amplia, tenencia " Son los derechos de todos aquellos que mantienen algún interés en la tierra, tales como propietarios, arrendatarios, ocupantes, trabajadores agrícolas y personas e instituciones que prestan dinero a los agricultores..." tanto en forma individual como social.

Importancia de los sistemas de tenencia. Existen numerosas consideraciones que hacen ver la importancia de los sistemas de tenencia. Nos ha parecido importante citar las ideas del experto de FAO., E.H. Jacoby, en su obra " Relaciones entre la Reforma Agraria y el Fomento Agrícola", quien las agrupa en consideraciones políticas, sociales, económicas y técnicas.

Entre las consideraciones políticas y sociales de ben mencionarse las siguientes. Desde tiempos inmemoriales la posesión y uso de la tierra han sido la base de la organización social. Los tenedores de la tierra han influido en la política, la economía y la administración de los países y siguen influyendo. La tenencia de la tierra está determinando la posición social del agricultor y su familia. Los conceptos de igualdad y dignidad, de libertad, oportunidad para desarrollar talentos e instituciones comunales y de otra índole están estrechamente ligados al de tenencia de la tierra.

No menos importantes son las consideraciones económicas de la importancia de la tenencia de la tierra. Una buena parte de las consideraciones que hace el productor en torno a su plan de explotación están determinados por la tenencia. El

gran propietario con gran seguridad, prestigio social, las puertas de la banca abiertas, sin mayores limitaciones en el uso de los recursos de la tierra, está en las mejores condiciones en lo que se refiere a inversiones sobretodo a largo plazo, puede hacer si lo desea el mejor manejo de sus recursos lo cual se traduce en ventajas económicas a corto y largo plazo. La posición frente a los precios y el mercado es mejor pudiendo regatear con más calma un mejor precio y condiciones de pago. El uso eficiente de los recursos de la tierra implica por lo demás medidas adecuadas de conservación de los mismos, para el uso y goce de generaciones futuras.

Pero junto al gran propietario, tenemos al arrendatario, al cesionario, al ocupante, al minifundista, y por que no decirlo al pequeño y mediano propietario en posiciones menos favorables para su desenvolvimiento económico o sencillamente desfavorable. Es por todos conocido el hecho que plazos cortos y cánones altos llevan al arrendatario a hacer planes de explotación que agotan o destruyen los recursos de la tierra, disminuyendo desde el punto de vista social la capacidad de uso y producción para el futuro; además la no posesión de títulos sobre la tierra, le impide el acceso a determinados tipos y fuentes de crédito y con ellos se le cierra la posibilidad de hacer las mejores combinaciones de recursos y factores productivos, le impide realizar cierto tipo de inversiones y limita la potencialidad de la tierra y de los recursos humanos. En la medida que el arrendatario pueda lograr una mayor seguridad y mejores términos del contrato respectivo, la experiencia mundial indica aumentos en la productividad.

En la escala descendente de seguridad encontramos al cesionario y al ocupante. No deberíamos olvidarnos en nuestra patria del caso de los medieros, aparceros, empleados e inquilinos agrícolas, cuyo desmedrado grado de seguridad en la tenencia de la tierra que explotan hace agravar aún más las consideraciones económicas ya realizadas para el caso de los arrendatarios. Se agrava su posición frente a las fuentes de crédito, se agotan los recursos no-renovables, se desperdician recursos de trabajo y en una palabra se hace un uso ineficiente de los recursos, con lo que se provoca una baja producción y productividad de los mismos.

También desde el punto de vista económico es importante el sistema de tenencia en lo referente a la capacidad de adaptación a los cambios en la técnica. La mayor parte de los grandes predios son incapaces de hacer un uso intensivo y adecuado en la medida que la costumbre y la inercia empresarial impidan los cambios necesarios en el plan de explotación. Lo mismo ocurre con predios de otros tamaños menores y en general en aquellos donde no se produzcan los ajustes necesarios entre la administración y los recursos productivos. Sucesiones o comunidades indivisas en las cuales ninguno de los comuneros desea hacer aportes o inversiones en la medida que no se clarifi que su situación en relación con la tierra, explotaciones del tipo minifundista en que por el tamaño y forma de la misma es imposible la introducción de técnicas avanzadas y de un manejo adecuado de los escasos recursos, las comunidades de tierras don de la falta de una administración organizada conduce a una explotación sin límite de los recursos como bosques, montes, pag

tos, plantas y el suelo mismo, son otros tantos ejemplos de sistemas de tenencia inconvenientes desde el punto de vista económico.

La incidencia que el sistema de tenencia tiene en la movilidad de la población, en las posibilidades de expansión de la empresa agrícola al aumentar la densidad de población, en los incentivos y oportunidades que ofrezcan a la población que trabaja en ellos, en el bienestar y remuneración de los asalariados, son un mayor abundamiento de la importancia económica de un buen sistema de tenencia. Muchas otras consideraciones podrían hacerse en esta ocasión en torno al aspecto económico de los sistemas de tenencia pero es preferible dar margen a otras no menos importantes y que nos darán la visión - del conjunto.

Las razones técnicas no son menos importantes de considerar. Los sistemas de tenencia llevan implícitos las ideas de tamaño, forma y disposición de las explotaciones agrícolas, las cuales están influyendo en el bienestar rural y en el desarrollo agrícola. La falta de una adecuada proporción entre la capacidad de manejo, el capital de explotación y la superficie utilizable en la agricultura, en otros términos el latifundio, es un ejemplo de como un tamaño puede desde el punto de vista técnico influir desfavorablemente en el éxito de la explotación. Lo mismo se puede decir de sistemas de tenencia en los que el reducido tamaño y la fragmentación impiden la adopción de una técnica adecuada y racional.

La forma de los predios también impide muchas veces la realización o el aprovechamiento de innovaciones tecnológicas y la - aplicación- de un manejo adecuado. La disposición de las explotaciones hacia la producción de monocultivos, característica de ciertos sistemas de tenencia como las plantaciones, las expone no solo a ellas sino a una región e incluso a un país entero a la vulnerabilidad económica.

Me parece que a estas alturas estarán ustedes convencidos de la importancia que el sistema de tenencia tiene en el bienestar rural y en el desarrollo económico y agrícola de un país.

4.- OBJETIVOS DE UNA REFORMA AGRARIA.-

Los cambios en los sistemas de tenencia acompañados de cambios en otras instituciones agrarias en favor de quienes trabajan la tierra, se han operado y se siguen operando en el mundo contemporáneo en aras de diversos objetivos. Intentaremos dar una visión de conjunto de los objetivos que puede perseguir una Reforma Agraria.

Objetivos éticos.- Una buena parte de los movimientos destinados a obtener una redistribución drástica de los derechos y obligaciones y beneficios del producto de la tierra en favor de los que la trabajan están inspirados en los valores humanos del cristianismo y de otras doctrinas filosóficas. El deseo de muchos de Uds. de dar iguales oportunidades y derechos a todos los que han nacido en suelo chileno, en todo sentido, en la educación, en el trabajo, en la

cultura, en la política, etc. podrían clasificarse dentro de estos objetivos que hemos llamado éticos. Muchas de las actuaciones de los grupos de acción, políticos o no políticos están movidas por valores, por emociones, por sentimientos de lograr un mundo más justo y más igualitario y en este sentido y para realizar estos objetivos en muchos países del mundo se están o se han provocado reformas agrarias.

Objetivos políticos.- Muchos de Uds. pensarán que la acción de ciertos grupos de opinión aislados, de técnicos, de sindicatos, de los partidos políticos mismos obedece a una cosa fundamental, que es la posesión del poder. Cuando el poder está en manos de una minoría que goza sin mayores derechos ni títulos de los beneficios que produce el resto, la cual vive al margen de la civilización, cuando la decisión de QUIEN DEBE VIVIR Y QUIEN DEBE MORIR en este mundo no está ligada a la voluntad popular, cuando la estratificación social y las instituciones impiden el acceso a una vida digna y humana, los pueblos y sus líderes pueden impulsar una reforma agraria para alcanzar el poder político, destruyendo o aminorando el poder que estaba en manos de las minorías. Ya hemos mencionado que con la posesión de derechos sobre la tierra y con la posesión de la tierra misma, se obtiene poder, político, social, económico en el sentido que el tenedor de la tierra va a influir o decidir en mayor o menor grado la suerte de los que tienen escasos o no tienen derechos sobre la tierra. La Reforma Agraria al cambiar la tenencia de la tierra está cambiando la estructura del poder y así está permitiendo que nuevos grupos con nuevas ideas tengan entonces la posibilidad de hacer que el resto de una sociedad actúe y viva como los nuevos grupos estén determinando. La reforma agraria con objetivos políticos ha sido el medio usado por los americanos para democratizar el Japón y romper el poder de las castas dominantes, en Bolivia para destruir el poder de la "Rosca" y en Alemania el poder de los Junkers.

Objetivos sociales.- No podría decirse que una Reforma Agraria persigue exclusivamente un determinado tipo de objetivos. Lo que sí puede decirse que el énfasis de una reforma agraria está en lo político, en lo económico o en lo social, pues es indudable que lo uno está ligado con lo otro. En este sentido la modificación de la estructura social de un país, la modificación de la forma de la pirámide social, la importancia de los diferentes grupos sociales de un país, llamense familias, sindicatos, asociaciones de agricultores, etc. va a la par con las modificaciones que se operen en la estructura política y económica de un país.

La Reforma Agraria ha sido usada y puede ser usada como un arma para lograr la modificación de la estructura social. Al dárseles tierra a minifundistas, no sólo se está dándoles mayores ingresos, mayor poder político, mayores oportunidades, sino que también se está cambiando su posición o status dentro de una sociedad.

Objetivos socio-económicos. La Reforma Agraria también puede tener como objetivos el cambiar la distribución de los ingresos generados no solo en el sector agrícola sino en los demás sectores. Muchas veces la redistribución de la tierra trae como

consecuencia la redistribución de los ingresos y otras veces no, como es el caso en que no se han dado los elementos de trabajo al campesino, el crédito, o la educación mínima para desempeñarse como un nuevo empresario agrícola, quedando durante un cierto período de tiempo con un ingreso incluso inferior al que tenía antes de ser dueño de la tierra.

Otro objetivo de este tipo es el lograr un mayor bienestar al sector rural y agrícola de un país. Una mejora de los ingresos puede en muchos casos no estar acompañada con mejores servicios médicos, escuelas, servicios religiosos, entre otras cosas, actividades culturales y entonces el bienestar no solo no aumenta en relación a la situación anterior sino que disminuye, por lo menos durante un período apreciable de tiempo. En este sentido una redistribución de derechos, beneficios y obligaciones del cultivo de la tierra en favor de quienes la trabajan, puede tener como objetivos básicos la redistribución del ingreso generado y un mayor bienestar rural.

Objetivos económicos.- Muy en boga hoy en día está, la declaración de diversos organismos e instituciones privadas o públicas de la necesidad de una modificación más o menos drástica de la tenencia de la tierra como el medio indispensable para el aumento de la producción agrícola de un país. Este objetivo de una Reforma Agraria para lograr un aumento de la producción y la productividad de la agricultura chilena está señalado en el Programa Nacional de Desarrollo Económico de la Corfo el que textualmente dice: " Los objetivos finales del Programa Agrícola pueden resumirse en los siguientes puntos: i) Aumentar substancialmente la producción agropecuaria..." y " Para lograr estos fines, además de las políticas generales enunciadas anteriormente, se sugieren las siguientes medidas específicas:... h) Política de colonización y tenencia de tierras"; esta política incluye venta de fundos fiscales,..." 2).- Acentuar la política de otorgar a la Caja de Colonización los recursos legales, económicos y técnicos para emprender una labor simultánea de reagrupamiento de la pequeña propiedad y subdivisión de la grande. 3).- Impedir la formación de unidades agrícolas de tamaño inapropiado.". Toda esta política de tenencia de tierras de Corfo tiene como objetivo..." mejorar la productividad del uso de la tierra..." (pág. 177. Programa Nacional de Desarrollo Económico - 1961-1970. Corfo).

Es perfectamente demostrable que en la medida que aumenta el tamaño de las explotaciones agrícolas, la intensidad del uso de la tierra disminuye, dedicándose gran parte de su superficie arable a usos extensivos, que no exigen ni muchos capitales ni mucha técnica ni muchos riesgos. Además, a medida que aumenta el tamaño de las explotaciones, la administración y el manejo eficiente de los recursos de la tierra se hace más difícil.

La Reforma Agraria puede también tener como objetivo principal entonces, un aumento en la productividad de los recursos y un aumento en el volumen total de la producción agrícola, al redistribuir la tierra, en forma más adecuada desde el punto de vista económico; es lo que los economistas llaman

mejor combinación de insumos, mejor combinación de productos, nivel óptimo de producción, productividad máxima.

Desde el punto de vista macroeconómico, la Reforma Agraria, puede aumentar los ahorros y las inversiones del sector agrícola. Es una cosa por todos sabida la baja capitalización agrícola, especialmente en las grandes propiedades. El consumo de lujo, llámense viajes a Europa, nuevos automóviles de elevado precio, exceso de actividad social, obtenido con parte del salario del trabajador impide la intensificación, tecnificación y el aumento de la productividad agrícola al no hacerse ahorros que puedan ser invertidos en bienes de capital o en mejoras. Un sistema de tenencia adecuado resultante de una reforma agraria puede permitir una mayor capitalización no solo del trabajo agrícola en el predio, en la forma de cultivos más intensivos, plantaciones, caminos, construcciones, obras de riego, etc., sino esta abriendo las puertas a una mayor captación de ingresos por parte de la comunidad en forma de tributos, ahorros, depósitos bancarios que dan margen a capitalizaciones de orden social como escuelas, servicios de asistencia técnica, nuevos mercados, nuevos caminos, etc.

Al redistribuirse la tierra, la captación de tributos para fines de desarrollo agrícola u otros se puede hacer más sencilla, ya que el poder está más repartido y surgen instituciones más democráticas.

Podría argumentarse que una Reforma Agraria puede disminuir la producción agrícola. Efectivamente una gran parte de las reformas agrarias han traído como consecuencia al menos en una primera etapa, una disminución del volumen de producción. Pero cómo se mide el volumen de producción la mayor parte de las veces? Se mide por la producción que va al mercado, olvidándose que otra es consumida por los campesinos que han pasado de un nivel de sub-nutrición a uno más humano y decente. Si la disminución de la producción en un primer período se debe al aumento del consumo del capital humano de una nación, ¿no puede decirse entonces que ha existido una capitalización en recursos humanos? Niños y hombres bien alimentados pueden producir más y vivir más felices, con menos enfermedades y mayor rendimiento en sus actividades físicas intelectuales.

El desarrollo industrial de muchos países se ha basado en los ahorros, tributos y mayor producción obtenida en el sector agrario, luego de una Reforma Agraria realizada principalmente con esos objetivos.

La Reforma Agraria y el Desarrollo Económico.— Un objetivo que ciertamente reúne a los anteriores es el Desarrollo Económico de un país. Hemos visto que una Reforma Agraria puede tener como objetivos el mejorar el bienestar rural y el nivel de ingresos, la productividad y el manejo eficiente de los recursos, la creación de una mayor estabilidad política, social y económica, mayor número de escuelas, caminos, inversiones en el sector agrícola y fuera de él, aumento de la producción, etc. Todo ello está contribuyendo a una mayor movilidad social y económica, mayores inversiones, la constitución de un mercado para que la industria pueda producir en forma económica y en

resumen a un crecimiento sostenido del ingreso real per cápita en el sector agrícola de un país y por ende en los demás sectores, que es precisamente lo que se designa por desarrollo agrícola y económico de un país respectivamente.

En los países como Chile en que hay una gran concentración de la tierra en pocas manos, el poder del grupo terrateniente no tiene - poderes compensatorios - que frenen sus decisiones y actuaciones; la Reforma Agraria al redistribuir la tierra está creando un poder compensatorio no solo al grupo terrateniente sino a otros grupos de poder, ya sean industriales, mineros, de consumidores, etc. Los poderes compensatorios estimulan el desarrollo del espíritu empresarial y de los valores humanos, pues hace que los diversos grupos se superen en todo sentido para mantener o aumentar su poder. Esta situación no existe en el agro chileno y en ese sentido la Reforma Agraria tendría un objetivo más, de indudable beneficio social y económico.

Hasta ahora hemos hablado de los objetivos de la Reforma Agraria. Creo que es conveniente volver a recordar que la Reforma Agraria es una acción destinada a redistribuir derechos, obligaciones y productos de la tierra, y en este sentido hay que insistir que es UN MEDIO Y NO UN FIN O UN OBJETIVO EN SI MISMO, pues de así serlo no habríamos analizado los objetivos expuestos que se pueden alcanzar con la Reforma Agraria.

5.- LA ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE.-

Vamos a mirar ahora a nuestro país, y daremos un rápido paseo por la tierra de Chile para saber qué es lo que tenemos, cuáles son los Recursos de la Tierra y de la Población, cómo se usa la Tierra, quiénes la poseen y cómo está distribuida. Para ello señalaremos algunas cifras.

Historia.- Miremos a un Chile que no es el de Hoy, sino que al Chile que Nace.

¿Qué pasaba en esta tierra hace más de 400 años atrás?

" Llegó el español hasta el lugar de Santiago y lo eligió para fundar la ciudad, en Santiago donde había un pequeño caserío de indios que construían simples sistemas de canales y sembraban maíz, porotos y otros granos... y se cedió a cada español una parcela. Pero no sólo la tierra pasó a propiedad del español, sino también el indio se constituyó en propiedad del conquistador. Era la merced de Tierras y la Encomienda de Indios que han dado los moldes básicos a la Estructura de la Tenencia en Chile.

El geógrafo e historiador norteamericano George Mac Bride en su obra " Chile, su tierra y su gente " nos dice:

" El indio encomendado tenía la obligación de defender, alimentar y obedecer a su patrón, es decir, era una

organización feudal, no tenían libertad para poder trabajar en otra parte que no fuese la propiedad del Patrón, al cual debían dedicar su vida y la de sus hijos.

Veamos cuáles eran las reglas aceptadas por la Corona y establecidas por el Príncipe Esquilache hace 350 años atrás con respecto a las obligaciones de los residentes de las haciendas que en esa época ya se les llamaba inquilino:

- 1.- El trabajador debe dedicar por lo menos 160 días al año al servicio de su patrón.
- 2.- Como pago recibirá un pedazo de tierra, suficiente para sembrar un almud de maíz, dos de cebada, dos de trigo y algo de porotos.
- 3.- El patrón prestará los animales de trabajo y los implementos necesarios para la labranza.

Las encomiendas se abolieron el 12 de Julio de 1720 y el 31 de Agosto de 1721 por Cédulas Reales. Y así fue como desapareció el conquistador y el Indígena, pero quedó en su reemplazo el patrón y el trabajador agrícola.

CUAL ES LA SITUACION ACTUAL.-

La Tierra.- (Cuadro N° 1) Comenzaremos por la superficie territorial (74 millones de hectáreas) total que incluye la parte continental de Chile, sin considerar las islas del Pacifico como Pascua o Juan Fernández, ni tampoco el continente Antártico. De esta superficie se censó toda aquella donde existe Agricultura. Al deducir de cada predio los terrenos estériles, roqueríos, caminos, terrenos ocupados por casas, etc., se obtiene la superficie utilizada agrícolamente que es del orden de los 22 millones de Hectáreas, prácticamente el 30% de la superficie Territorial. O sea la tercera parte de la superficie de Chile tiene actualmente uso agrícola.

De esta tierra que tiene uso agrícola la $\frac{1}{4}$ parte ha sido arada por lo menos una vez en los últimos 10 años, y de esta tierra arable el 20% solamente es regada en forma permanente.

Ahora como se distribuyen estas superficies:
Total, Agrícola, Arable y Regada por el tamaño de la Unidad de Explotación. (Cuadro N° 2)

Las Explotaciones chicas o menores de 10 Hectáreas que en su mayor parte son minifundios, son justamente la mitad de todas las explotaciones del país y no alcanzan a tener el 1% de la superficie total, ni el 1% de la tierra agrícola, apenas tienen el 2,7% de la superficie arable y tan sólo el 5% de la superficie Regada.

Veamos ahora las Grandes Explotaciones, es decir, las mayores de 2.000 Hectáreas Totales, tienen el 65% de la Tierra Total, el 60% de la Tierra Agrícola, la $\frac{1}{4}$ parte de la

superficie arable y también la $\frac{1}{2}$ parte de la superficie Regada del País y tan sólo son apenas el 1,1% de las Explotaciones. (Las grandes explotaciones con 1.695 productores tienen 254.412,9 Hás. regadas, y las explotaciones chicas con 75.627 productores tienen 43.784,3 Hectáreas Regadas).

Observemos con claridad estos hechos. En promedio en las Grandes Explotaciones 1 Productor dispone de 150 Hectáreas Regadas y en las Explotaciones Chicas 1 productor dispone apenas de $\frac{1}{2}$ hectárea regada (0,58) en promedio en el país. Pero si consideramos solamente la región del país comprendida desde el Norte hasta la provincia de Bio-Bio, que es la zona en donde está casi toda la superficie regada del país, vemos que un Productor de las Explotaciones Grandes tiene en promedio 266 Hectáreas Regadas y 1 Productor de las explotaciones Chicas o menores de 10 Hectáreas dispone de menos de 0,8 hectáreas.

La Población.- Cuál es la población que tiene que alimentarse de la Producción de la Tierra en nuestro país. (Cuadro N° 3). La población chilena en 1960 alcanzaba a 7 millones y medio de habitantes (7.665.271) y de ellos viven en el campo 2 millones y medio (2.644.518) o sea el 34,5 % y trabajan en labores agrícolas 674.000 personas (674.287) o sea la cuarta parte de los que viven en el campo. Cada trabajador agrícola tiene que producir alimento para él y 3 personas más que viven en el campo y además alimentar a los de la ciudad, entonces cada trabajador agrícola debe producir alimento para él y 10 personas más.

¿ Y quiénes son estas personas que trabajan en el campo? (Cuadro N° 4).

La mitad son Patrones y sus familias y la otra mitad son trabajadores que reciben un sueldo.

Llamamos productores o patrones a los que tienen la responsabilidad de una Explotación Agrícola y que pueden ser dueños, arrendatarios, ocupantes o personas que tienen a su cargo una explotación agrícola y la dirigen sin importar el tiempo que emplean en estos trabajos agrícolas. Las familias del patrón son aquellos que no reciben sueldo y que trabajan en la explotación por lo menos el equivalente de 2 días en la semana en labores tales como el cuidado de aves, elaboración de queso, etc., excluyendo los que-haceres domésticos.

Pero del total de los Productores (Cuadro N° 5). Sólo el 53,5 % de los patrones y familiares son hombres mayores de 15 años, el resto son mujeres y hombres menores de 15 años. Además la mayor parte de ellos pertenecen a las Explotaciones Chicas; el 36% de ellos son Productores o Patrones de Explotaciones menores de 10 Hectáreas y el 77% corresponde a Productores de Explotaciones menores de 100 Hectáreas.

Por otra parte vemos que las Explotaciones menores de 10 Hectáreas obtienen su fuerza de trabajo en un 18% de Asalariados y en un 82% del Productor y su Familia, en tanto que las Explotaciones Grandes o de más de 2.000 Hectáreas, el 93% de los trabajadores son Asalariados y el 7% del trabajo

está dado por el productor y su familia.

Más aún, al analizar la composición de los asalariados en las Grandes Explotaciones vemos que del total de asalariados, el 47,5% está formado por personal transitorio, afuerinos principalmente y el 30,2% son inquilinos. El resto son medieros, personal de vigilancia, obreros especializados y técnicos y oficinistas (Personal de vigilancia 8,3%; Medieros 5,6%; Obreros especializados 5,6%; Técnicos y Oficinistas 2,8%).

Dicho de otra forma lo que sucede es que al observar la composición del trabajo en número de personas (no en jornales) vemos que la mayor parte, prácticamente la mitad de los trabajadores de las grandes Explotaciones son transitorios, o sea, no viven permanentemente en el fundo y ofrecen su trabajo en determinadas épocas y la mayor parte de ellos son indudablemente pequeños propietarios.

He aquí un problema importante, para que subsista el latifundio y la gran propiedad tiene que existir el minifundio para proporcionarles la fuerza de trabajo de temporada, y es por esta razón que Latifundio y Minifundio se complementan en la ineficiencia del uso de la mano de obra y colaboran a perpetuar una estructura de Tenencia Rígida y con bajos niveles de vida.

El uso de la Tierra.-(Cuadro N° 7) Al revisar el Cuadro N° 7 vemos que la mitad de la Tierra Arable no se cultiva y que también la mitad de la Tierra Agrícola no se cultiva, estando cubierta de Pastos naturales y/o Malezas.

Pero hay más aún, si agregamos en la tierra arable a los Pastos naturales, (que son de muy baja productividad), Los Barbechos (que sólo son indirectamente productivos) y que muchas veces provocan más daños que beneficios pues facilitan la erosión, tenemos que el 64,5% de la tierra arable en Chile es prácticamente improductiva o escasamente productiva. De modo que en nuestro país el mejor Recurso Agrícola solo es usado en un 35,5% y esto es ya una grave deficiencia en el uso de nuestra tierra.

Pero se nos podrá decir que estas tierras presentan algunos problemas, entonces vamos a estudiar como se usa la tierra Regada en Chile.

Y aquí tenemos el Cuadro N° 8 donde está la superficie Regada distribuida por tamaño y las hectáreas que se cultivan dentro de cada tamaño. Ya habíamos visto antes que prácticamente la cuarta parte de la tierra Regada la poseen las grandes Explotaciones que constituyen el 1,1% del total de Explotaciones.

Y si miramos ahora el Cuadro N° 9 donde está esto expresado en porcentajes, tenemos que en las grandes explotaciones se cultiva solo 65% de la superficie Regada y no se cultiva el 35%; en cambio en las menores de 10 Hás. se cultiva el 93,5% y no se cultiva el 6,5%.

no coincide
un dato del
cuadro 6.

WWW

Y en promedio en Chile se cultiva sólo el 75% de la superficie Regada.

Pero esto todavía no es suficiente, tenemos un estudio de la CEPAL, que es un organismo de las Naciones Unidas (Ver Cuadro N° 10).

La CEPAL hizo un estudio en las provincias de Santiago y Valparaíso, que son las provincias más densamente pobladas y de mayor población total en Chile y se obtuvo que, de las 266 Propiedades estudiadas con superficie regada, el 28% de ellas tenía tierras Regadas con pastos naturales y barbechos, y que en superficie constituían el 22% de la superficie Regada cultivable que se estudió.

El informe de CEPAL dice textualmente:

" Es de indudable trascendencia para la economía agrícola de la región y la del país en general, el hecho de que se encontrara que 1.275 Hás., o sea, el 36% de la superficie total en pastos naturales y barbechos y el 8% del total de la superficie cultivable regada, hayan dejado de cultivarse exclusivamente por negligencia o falta de interés de los propietarios. Es importante comprobar también que la mayor parte de esta superficie (87% del total) se encuentra en propiedades de gran cabida, las cuales, por regla general obtienen elevadas producciones sin necesidad de cultivar la totalidad de la superficie de que disponen".

Este hecho que sucede en las Provincias de Santiago y Valparaíso es extraordinariamente grave, ya que existe una enorme cantidad de población en las periferias de las grandes ciudades y en las ciudades mismas cuyo nivel alimenticio es muy deficiente.

Cuál es la significación que tiene esta situación de la tenencia de la tierra que hemos revisado ligeramente a través de documentos y cifras, para el Hombre y la Sociedad.

La significación que tiene, es que está directamente ligada a la vida del hombre.

Nos decía un experto brasileño que la historia de la humanidad ha sido desde el principio la historia de la lucha del hombre para obtener su pan cotidiano, para obtener el pan nuestro de cada día, y sin embargo el hombre que se proclama dueño y señor de las fuerzas de la naturaleza, no ha obtenido todavía una victoria decisiva en esta lucha por su subsistencia y después de miles de años se comprueba que 2/3 de la población vive en un estado permanente de hambre.

Y Chile no escapa a esta situación, una inmensa parte de su población sufre de hambre permanente y su agricultura no es capaz de producir los alimentos que necesitamos y cada año estamos comprando alimentos a los agricultores de otras tierras, de otros países.

Una de las causas ya la hemos señalado: es la desigual distribución de la tierra y la desigual distribución de los ingresos.

El Ingreso.- Es así como cada proletario campesino ganó en 1960 en promedio \$ 377,2 y cada patrón ganó en promedio \$ 6.539,4. (Ver cuadro N° 11)

En un trabajo presentado en el Seminario de la Escuela Latinoamericana de Graduados en Economía de la Universidad de Chile, se demostraba que el ingreso de la clase patronal también se distribuye desigualmente y que los dueños de los predios de más de 500 Hectáreas (el 1% de la población activa agrícola) reciben el 25% del ingreso agrícola, lo que quiere decir \$ 22.000 por persona.

Este problema de la desigual distribución de la tierra y del ingreso contribuye al atraso en que está sumido nuestro país. Esta estructura desigual descansa en el bajo nivel de vida del campesino chileno y como ejemplo de ello tomaremos someramente: La Educación y el Salario, ya que seguramente estos aspectos serán tratados con más profundidad en otras conferencias.

NIVEL DE VIDA CAMPESINO.-

Educación: En el área rural según el censo de Población de 1952, en las personas en edad escolar, es decir, entre los 7 y los 14 años, hay un 48% de analfabetos y en el área urbana un 16%. Por otro lado en la población de edad llamada post escolar entre 15 y 65 años en el área rural hay un 36% de analfabetos y en las ciudades un 10%. En resumen en el campo los analfabetos llegan al 41% y en la ciudad al 14% (800.000 y 400.000 personas respectivamente).

Sin embargo, entre 1951 y 1955 en el presupuesto nacional se aumentan los gastos de defensa del 15 al 23% y se disminuyen los gastos de Educación de 15 al 11%.

Salario: Solamente citaré lo que señala el estudio del Ministerio de Agricultura titulado " Aspectos Económicos y Sociales del inquilinaje en San Vicente de Tagua - Tagua" que presenta los resultados de una encuesta hecha a una muestra de 92 inquilinos (que constituyen el 18% del total de los inquilinos de la Comuna en 1957).

" El ingreso medio del inquilino fué de \$ 260 anuales.

Dinero	\$	41	}	\$ 313,0
Regalías	\$	140		
Prod.Regal.	\$	80		
Asign.Fam.				
Promedio	\$	53		

Ingreso de la familia del Inquilino	₡	313
Ingreso per cápita.....		54
Ingreso per cápita en dinero.....		27

En dicho estudio se demuestra que este ingreso era insuficiente para atender a los requerimientos alimenticios recomendados por el Servicio Nacional de Salud, de lo que se desprende, que el ingreso de la familia no alcanza a satisfacer la más vital de las necesidades, lo que está demostrado en las diferencias de altura y peso que existen entre los niños de clase media que estudian en los liceos con los de clase pobre que estudian en colegios primarios, los niños de igual edad de la clase media miden 6 cm. más de altura en promedio y pesan de 6 a 10 Kg. más que los niños pobres de las escuelas primarias.

No nos referimos a otros problemas como Salud, vivienda, contratos de trabajo, sindicalización que reflejan el nivel de vida de la población rural.

Si estudiáramos la composición de la dieta de una familia campesina, observaríamos el déficit de proteínas de ella, y entonces nos podríamos explicar otros problemas como la eficiencia del trabajo, a veces el alcoholismo y otros.

El problema es que el Pan Nuestro de cada Día está siendo negado a una gran parte de nuestros hermanos. Y parece que el milagro de la Multiplicación de los panes está olvidado y sin embargo, hoy día más que nunca el hombre tiene la posibilidad de solucionar este problema.

- 1) Por el avance científico y porque conoce el problema y sabe cuales son las posibles soluciones.
- 2) Por la Colaboración Mundial y la Asistencia Técnica,
- 3) Porque otros lo han solucionado y existe su experiencia.
- 4) Y porque tenemos hoy más que nunca conciencia del problema, que más que económico es también un grave problema moral.

Además hay otras razones:

1.- Porque la economía de un país es una sola y no habrá progreso mientras no progresen todos los sectores y todos los hombres. La industria necesita del alimento y materia prima de la agricultura y necesita que quienes trabajan en la agricultura compren los productos que la industria produce.

Para progresar hay que elevar el nivel de vida de la población rural y no basta con aumentar sólo la producción agrícola.

Citemos el ejemplo del aumento de la producción a base de la mecanización, liberando gente del campo que no va a tener donde trabajar en la ciudad y los aumentos de producción agrícola no los podrá comprar una masa urbana misera y hasta pueden crearse problemas de excedentes, si no hay posibilidades de exportación y bajaran los precios que van a afectar al mismo sector agrícola.

Por lo tanto un cambio en la Tenencia deberá formar parte de una Planificación de Toda la Economía.

2.- Porque el problema no solo es nacional sino que mundial y se trata de una carrera entre el aumento de Producción de Alimentos y el aumento de la Población como que: de 1953 a 1958 la Producción Agrícola Mundial aumentó en 6% y la Población en un 8%, lo que significa que en 1958 el mundo estaba más hambriento que en 1953. Como dice el embajador de Perú, la primera razón es: "que la Humanidad necesita multiplicar los frutos de la Tierra." La Humanidad necesita la Multiplicación de los Panes". Unica manera de salvar al Hombre y a nuestra Civilización.

6.- UN PLAN DE REFORMA AGRARIA PARA CHILE.-

Siendo la Reforma Agraria un medio para lograr objetivos dados, sean estos económicos, sociales, políticos, técnicos, éticos o de cualquier otra naturaleza, medio que se ha definido como una modificación masiva y drástica de la estructura de la tenencia de la tierra, es necesario precisar la forma como se materializará el cambio.

En el caso chileno debieran definirse previamente ciertas cuestiones básicas. Tal vez las más importantes sean las siguientes:

- a) ¿ Se realizará el cambio dentro o fuera del marco constitucional?
- b) ¿ Se sacrificará el bien común de toda la sociedad por beneficiar al sector agrícola?
- c) ¿ Se buscará un determinado sistema de tenencia o sistemas alternativos?
- d) ¿ A quiénes se beneficiará y a que velocidad se actuará?
- e) ¿ Quién vivirá y quién morirá?

Estas preguntas son fundamentalmente materias de decisión política cuya respuesta la han dado las urnas o las revoluciones. En este sentido, los políticos debieran conocer muy definitivamente los deseos de la gente y hacer buenas leyes (si se hacen) basadas en la voluntad popular mayoritaria y en el bien común, base de nuestra democracia occidental y cristiana.

Nuestra constitución política reconoce la función social de la propiedad privada y se autoriza, por ley, para imponerse servidumbres en beneficio general. Además ordena la constitución de la propiedad familiar y la conveniente división de la propiedad.

Dentro del marco actual de la constitución política chilena, es perfectamente posible, a mi modo de ver, realizar el cambio drástico y masivo de la estructura de la tenencia de la tierra en favor de quienes cultivan la tierra sin dañar el bien común, excepto en un punto fundamental, para lo cual debe pensarse en un cambio constitucional. Este cambio reside en el hecho que la excepción a la inviolabilidad del dominio de la propiedad privada conocida como "expropiación" por razón de utilidad pública debe ser perfeccionada después del pago de la indemnización previa al dueño, fijada de común acuerdo entre el Estado y el propietario o en caso de no haber acuerdo por los tribunales de justicia.

Lo usual hasta ahora en caso de desacuerdo ha sido el nombramiento de peritos tasadores quienes avalúan la tierra a precios de mercado.

Entonces, dentro del actual marco constitucional hay dos problemas esenciales:

1) El financiamiento por parte del Estado de las tierras expropiadas a valores comerciales.

2) El pago previo de las tierras expropiadas.

Frente a estos problemas surgen alternativas para contar con tierras suficientes para que el cambio sea drástico y masivo, definición de Reforma Agraria, como ser:

- 1) Contratar empréstitos internos o externos.
- 2) Destinar fondos del Presupuesto de la Nación desviándolos de sus actuales usos o propósitos.
- 3) Vendiendo bienes fiscales en forma de acciones, bonos, edificios, fábricas, etc.
- 4) Imponiendo nuevos tributos y tarifas aduaneras.

La otra forma de realizar el cambio sería modificando la Constitución ya sea para:

- 1) No pagar las tierras expropiadas, lo cual está lejos del pensamiento cristiano;
- 2) Pagarlas al avalúo fiscal y al contado o a plazos;
- 3) Pagarlas a un valor intermedio entre el avalúo fiscal y el comercial, a plazo o al contado, y
- 4) Pagarlas a valores comerciales, pero a plazo en dinero o con bonos.

Quiero, sin embargo, dejar bien sentada la idea que la modificación drástica de los derechos, obligaciones y producto de la tierra no tiene que lograrse necesariamente a través de expropiaciones de tierras, pero también es difícil pensar en un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra que no la tuviera entre sus puntos esenciales.

Para dar un panorama de las medidas a las cuales un plan de Reforma Agraria para Chile debería inducir, permítaseme hacer un bosquejo de ellas.

Entre las medidas que podense llamar " directas " para mejorar la tenencia de la tierra estaría en primer lugar la transferencia de derechos de propiedad a los productores existentes, pero sin crear nuevas unidades agrícolas. Esta alternativa no debiera ser desechada en el caso de medieros y arrendatarios eficientes que trabajan unidades económicas. Ofrece la ventaja que se trata de agricultores con capacidad empresarial, con técnica y cierto capital, todo lo cual contribuiría a mantener o a aumentar la producción. Se entiende que una selección sería necesaria para preferir al más eficiente. Aquí también caerían los ocupantes y cesionarios amén de las comunidades agrícolas, sistemas a los cuales debería tratar de perfeccionarlos en la medida que sean de conveniencia social.

Otra medida directa es la creación de nuevas unidades económicas agrícolas ya sea mediante la incorporación de nuevas áreas o la remodelación de otras ya explotadas, tanto en tierras públicas como privadas.

Finalmente, sin por ello querer decir que no hayan otras medidas directas que podrían ser consideradas, debemos mencionar el reagrupamiento de propiedades subdivididas hasta formar unidades económicas y la ampliación del minifundio al tamaño económico.

Al hablar de tamaño económico o de unidad económica no debemos excluir las explotaciones de tiempo parcial que complementadas con otras actividades permitan cumplir con los objetivos de la unidad económica. Tampoco se debiera desechar la idea de la explotación cooperativa de las tierras o de la explotación en común de las mismas, como hacen los italianos, que siendo demócratas y cristianos han combinado las ventajas de la explotación en gran escala con las garantías de la propiedad familiar o como los israelitas en sus kibuts o en sus moshabkibuzin.

Junto con las medidas directas que han provocado cambios drásticos en la tenencia, un plan de Reforma Agraria para Chile, debería contemplar medidas indirectas para complementar el cambio producido y para aumentar el beneficio social o para realizar cambios en la tenencia en períodos futuros o como medidas intermedias mientras se aplican medidas directas.

Ellas son principalmente las siguientes:

1.- Medidas para mejorar los actuales sistemas de tenencia como arrendamientos, aparcerías, ocupancia, cesión de tierras u otras;

2.- Créditos para facilitar o permitir el acceso a la tierra;

3.- Medidas para mejorar la posición de los trabajadores agrícolas;

4.- Levantamiento catastrales y registros de propiedad;

5.- Impuestos diferenciales a la tierra;

6.- Reglamentación del uso del agua y la tierra;

7.- Fortalecimiento de la situación de los pequeños y medianos agricultores.

Se ha tratado de presentar un bosquejo de lo que es la Reforma Agraria, la tenencia de la tierra en Chile, los objetivos de la Reforma Agraria y las medidas alternativas que constituirían un plan de Reforma Agraria para Chile.

Son Uds., los que ahora junto al resto de sus conciudadanos deben decidir qué, cuándo y cómo hacerlo. Como expertos creemos haberles aclarado algunos conceptos respecto a la Reforma Agraria.