

NATURALEZA DE LA ESTRUCTURA AGRARIA ANTES DE LA REFORMA AGRARIA — CHILE

Guiomar Dueñas de Domínguez

RESUMEN INFORMATIVO:

Se intenta señalar en este escrito la situación del área rural chilena en los años que anteceden a la Reforma Agraria. El estudio está circunscrito en el tiempo y en el espacio. En el tiempo, a partir de los datos arrojados por el censo del año 1955, se ha utilizado preferentemente material bibliográfico que analiza los datos recogidos por el censo. Y en el espacio, el estudio hace referencia a la zona central, región considerada como el corazón agrícola de Chile.

En este estudio se trata de evidenciar el hecho de que el sistema tradicional de tenencia de la tierra ha sido un importante factor que ha contribuido al estancamiento de la agricultura de ese país.

1 — Marco geográfico histórico

La parte central de Chile se considera como el punto focal geográfico y socioeconómico del país. Se extiende desde Coquimbo por el norte hasta el río Bio-Bio por el sur e incluye las provincias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares y Ñuble.

Esta región es el corazón de la nación chilena y el hogar de la gran mayoría de la población.

El Valle Central fue el Chile de tiempos coloniales y de los primeros años de la República rodeado por el desierto, el océano, las montañas y los bosques, país de clima excelente, con cortos inviernos y largos y luminosos veranos. A partir de esta área central, Chile creció hacia el norte y hacia el sur, recientemente en la segunda mitad del siglo XIX, desde entonces sirve

de marco al colonizador a medida que la frontera se va desplazando hacia el norte o hacia el sur, para introducir o asimilar valores culturales y pautas de conducta social y de prácticas agrológicas. Desde aquí continúa su marcha hacia las diferentes regiones del país; así, las instituciones sociales y culturales que se adoptaron en el Valle Central, entre ellos los sistemas de explotación y tenencia de la tierra en virtud de supervivencia o transferencia, caracteriza también a los nuevos territorios incorporados.

Una sección de la región central está formada por los centros urbanos de las provincias de Santiago y Valparaíso, que para la década de los años sesentas incluía el 42.4% del total de la población urbana de Chile. La tendencia hacia la urbanización se acentúa en esta región debido a la concentración industrial con los consecuentes problemas de transporte, oferta de alimentos, energía, vivienda, etc.. De acuerdo con las estadísticas cerca del 40% de toda la población empleada en la industria se encuentra en las provincias de Santiago y Valparaíso (1).

El número de empleados oficiales es también considerable dada la fuerte centralización política y administrativa. Santiago y Valparaíso son centros con fuerte clase media.

El sector obrero con fuerza se halla en la región minera del norte y en la región carbonífera de Concepción. El norte de Chile es una región desértica. Se extiende desde la frontera con el Perú hasta Coquimbo. La minería es la actividad económica más importante. Es la región del nitrato de sodio y del cobre. La región del sur, región de bosques y pastos para ganado se extiende desde Bio—Bio hasta el estrecho de Magallanes y Tierra del Fuego. Esta región produce carbón, lo que le confiere una decidida ventaja para el desarrollo de la industria pesada.

En Chile como en el resto de la América Latina se genera el binomio latifundio—minifundio, en el siglo XVII. En el siglo XVIII, el hombre chileno está dedicado a la Agricultura. El precio de la tierra sube rápidamente gracias a los cultivos de cereales al tiempo que la seguridad en los mercados favorece la estabilidad de los grandes terratenientes.

Sin embargo, en la primera mitad del siglo XIX los mercados exteriores (Perú sobre todo) son pequeños, como para hacer de Chile una región de agricultura intensiva y se orienta más hacia la ganadería, actividad que tiene menos exigencias de mano de obra. Exceptuando el tiempo de cosecha, casi nunca se requería mano de obra (2) El período de escasa producción agrícola finalizó hacia 1849 cuando se abrieron mercados para el trigo chileno.

(1) Needler, Martin C. *Political Systems of Latin America*, D. Van Nostrand Company, Inc. Princeton, N. Y. 1964, pág. 352.

(2) Key, Cristóbal. *Land and Labour in Latin America*. Edited by Kenneth Duncan and Ian Rutledge. Cambridge University, 1977, pág. 106.

no en California y Australia. Estos mercados no prosperaron mucho pero pronto surgió otro comprador Inglaterra. Sin duda, el crecimiento del mercado exterior generó importantes transformaciones en el Chile Central, particularmente en lo que se refiere a producción, ingresos y estructura laboral (3).

II -- SISTEMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

1 -- Explotaciones multifamiliares grandes (Haciendas--Estancias). (4)

Se clasifican allí todas las exportaciones que ocupan en sus labores más de 12 hombres por año. Comprenden predios cuya superficie va de 100 a 5.000 y más hectáreas. En ellas se encuentra la mayor parte de los recursos humanos naturales y de capital. Para la década de los años sesentas estas explotaciones ocupaban casi el 75% de la tierra arable de la zona central y casi la mitad de la población agrícola activa además utilizan una alta proporción de los recursos de comercialización, crédito y asistencia técnica. La estancia o fundo ha sido desde la Colonia la unidad socioeconómica predominante. Desde entonces hasta hoy ha sido manejada por el dueño o por un administrador que tiene el mismo status que el dueño.

La fuerza laboral del fundo la constituyen los inquilinos, campesinos que trabajan las tierras del patrón además de contribuir con otra serie de obligaciones a cambio de ciertos beneficios denominados regalías, como casa para el y su familia, huerta, permiso para pastar sus animales, etc. (5)

2 -- Explotaciones multifamiliares medianas

Son predios que dan ocupación a un grupo de trabajadores que va de 4 a 12 hombres/año. Los predios comprenden entre 20 y 4.999 hectáreas. Este tipo de propiedad es el resultado de la división por herencia y venta privada de los grandes fundos o por la acción del Estado en el mismo sentido.

Están más cerca a los centros urbanos lo que determina que sean muy productivas y que toda la producción esté destinada al mercado. Generalmente son dirigidos por sus propios dueños.

(3) *Ibid*; pág. 110.

(4) CIDA. *Tenencia de la tierra y Desarrollo socio económico del sector agrícola. Chile 1966*. La clasificación de las explotaciones de acuerdo al tamaño y hombres trabajadores por año, ha sido tomada del Reporte CIDA, probablemente el mejor estudio sobre la agricultura chilena. El diagnóstico presentado por el estudio de la situación rural de Chile se convirtió en el más serio impulsor de la Reforma Agraria en ese país.

(5) Petras, James. *Politics and Social forces in Chilean Development*. University of California Press, Berkeley, 1970, pág. 261.

3 — Explotaciones familiares:

Se agrupan aquí las explotaciones que tienen una población activa entre 2 y 4 personas. Tienen una extensión según la zona entre 5 y 1.999,9 hectáreas.

4 — Explotaciones subfamiliares:

Se incluyen todos los predios que tienen menos de dos personas activas y con predios cuya superficie es menor de 5 hectáreas. Las dos últimas formas de tenencia entran en la categoría de unidades pequeñas de producción de tipo individual y comunal. Ambas tienen su origen en las llamadas "áreas de parcelación antigua", (6).

La forma tradicional de este sistema se caracteriza por el uso semiextensivo del recurso de la tierra y el agua, el exceso de mano de obra subocupada o desocupada, bajos niveles técnicos, falta de crédito y capital y ningún asesoramiento técnico.

En total, ambas categorías disponen de menos del 10% de la superficie arable regada mientras incluyen más del 25% de la población agrícola activa, proveyendo en términos del valor de producción entre el 15 y el 20% del valor total de los productos agropecuarios (7).

II — ASPECTOS SOCIOECONOMICOS DE LAS DIVERSAS FORMAS DE TENENCIA

1 — Explotaciones multifamiliares grandes

Es de anotar que las explotaciones multifamiliares y subfamiliares se encuentran predominando en el área central.

En conjunto abarca el 98% de la tierra arable y regada, el 65% de la población agrícola activa y cerca del 80% del valor de la producción (8).

Los cultivos que predominan en estas explotaciones son los cultivos industriales, frutales y lechería.

Algo particular en el caso chileno es la presencia del minifundio dentro de la gran explotación en la forma de inquilinaje y mediería, además de la existencia de pequeñas propiedades en las cercanías. Los inquilinos y medieros constituyen junto con sus familiares alrededor del 26% de la población

(6) CIDA. Tenencia de la Tierra... Pág. 64.

(7) Ibid, pág. 66.

(8) Ibid, pág. 160.

activa que vive de la agricultura conformando un 8% de la población total del país (9).

El alto valor relativo de la producción por hectárea es mayor respecto de cualquier otra unidad de explotación, como consecuencia del uso intensivo de la tierra. Sin embargo, la eficiencia económica diferencial puede variar si se mide en términos de insumo—producto, por cuanto el inquilino y el mediero aplican grandes cantidades del recurso de mano de obra a reducidas superficies y con capitales también pequeños (10).

En general el uso de los recursos de tierra y agua es bastante deficiente en las explotaciones grandes. Como indicador general de la subutilización de la tierra en las grandes explotaciones se puede anotar que los pastos naturales ocupaban el 39% de la superficie arable.

Una relación semejante existe con respecto al uso del agua para riego. En Chile Central, aproximadamente el 60% de las tierras regadas se utilizan en praderas naturales y artificiales. Dado que el 78% de la superficie total bajo riego ocupada por las explotaciones multifamiliares grandes puede atribuirse a éstas la mayor parte de la subutilización del recurso agua en la región. Esto puede atribuirse a la ubicación geográfica, pero principalmente a las formas de tenencia (11).

La mano de obra es utilizada en forma más extensiva en las grandes haciendas que en las explotaciones menores. En promedio, por persona activa se utiliza 15 veces más tierra arable o regada que en los restantes grupos de tamaño; esto se explica en parte por la presencia y utilización de recursos monetarios. Por otro lado, en las unidades pequeñas, la alta densidad de población activa por hectárea hace que haya demasiada mano de obra con ínfimos recursos de tierra.

Con relación a la producción se ha observado que en las explotaciones subfamiliares se produce cuatro veces más por hectárea que en las explotaciones grandes.

En relación con el ingreso agrícola existe en Chile una alta concentración, es decir, un número de empresarios recibe una parte considerable del ingreso generado en la agricultura, mientras que un grueso contingente de trabajadores sin tierra o con pequeñas parcelas tienen ingresos a nivel de la subsistencia.

(9) Censo general de población y I de Vivienda, 1952 (Santiago, Servicio Nacional de Estadística y Censos), Tomo I, Resumen del país, 1956, pág. 269.

(10) Comisión Económica para América Latina (CEPAL) FAO. Análisis de algunos factores que obstaculizan el incremento de la producción agropecuaria Santiago, 1963, pág. 44—45.

(11) CIDA, Tenencia de la tierra... pág. 62.

Esta situación permite deducir que en la agricultura chilena la tierra y el capital tienen una alta participación en la distribución del ingreso agrícola. En cambio la mano de obra recibe pocos ingresos.

En el sector agrícola chileno existe desocupación disfrazada; según el censo de 1955, ésta alcanza casi un tercio de la población activa agrícola.

Por otra parte, en muchas explotaciones pequeñas el productor y sus familiares en edad económicamente activa disponen de tan poca tierra que no pueden emplear su capacidad de trabajo.

En lo referente a la organización de los trabajadores se observa un marcado contraste entre el sindicalismo de la ciudad y del campo; frente al moderno movimiento sindical en la industria, servicios y minería, se presenta una debílsima asociación de trabajadores rurales. Relacionando el factor población activa con el número de miembros inscritos por sindicatos se tiene que por cada 7 obreros urbanos uno de ellos está sindicalizado; en tanto que por cada 200 agrícolas uno lo está, de acuerdo con datos del censo de 1955.

En conclusión podemos decir que la hacienda presenta un todo social cerrado, donde la autoridad es ejercida por un señor poderoso con muchas prerrogativas. Esta caracterización no se pierde en lo fundamental con la mercantilización de la estructura hacendística. Los valores asociados con esta forma de tenencia persisten a pesar de elementos externos que la fisuran, como son la explosión demográfica conjuntamente con el cese de la expansión de fronteras agrícolas, acompañada con el cierre virtual de los mercados de exportación.

Lo que da prestigio a estos grandes señores de la tierra es la condición de propietarios, dirigentes por nacimiento y tradición; pero para que la estructura funcione, necesita de una gran masa campesina sin iniciativa ni educación que obedezca sin discutir las órdenes emanadas desde arriba por un patrón providente y omnipotente.

2 — Explotaciones multifamiliares medianas:

La mayoría de estas explotaciones son de tipo transicional si se atiende al uso de mano de obra, o a sus capitales. La producción está casi toda dirigida al mercado. Sin embargo, en Chile Central los aspectos de tenencia que presenta el grupo mediano, son muy similares a los de las grandes propiedades; implican la misma categoría de trabajadores, cuentan con niveles de eficiencia parecidos y con la excepción de un uso promedio de la tierra más intensivo, tienen los mismos patrones de producción.

Se diferencian en: a) *el uso de la tierra*. Las propiedades medianas y grandes dedican a cultivos anuales el mismo volumen de tierras. Sin embar-

go las propiedades medianas poseen más productos permanentes (frutales y viñas). b) *El uso de la mano de obra*: La estructura laboral es más simple en las propiedades medianas. Es menor la cantidad de inquilinos y mayor la de medieros y afuerinos. Las regalías para los inquilinos son menores. La intensidad del trabajo es mayor bajo la supervisión patronal directa.

3 — Explotaciones familiares y subfamiliares:

El valor de la producción por hectárea arable y regada es varias veces mayor en las explotaciones pequeñas y en las raciones y medieras que en las explotaciones multifamiliares.

La tierra es la fuente principal de ingreso de este vasto sector. (para el censo de 1955 había 170.000 pequeñas explotaciones). Por sus bajos niveles de eficiencia y técnica, los ingresos por actividad agrícola son escasos y básicamente comparables a los de los inquilinos con dotación de tierras (12); la diferencia radica en su independencia. El ingreso lo agota el consumo quedando márgenes muy pequeños para oro tipo de inversión.

IV — LA ESTRUCTURA AGRARIA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO DE CHILE

Se puede decir en general que la producción agropecuaria ha sufrido un deterioro que se hace más evidente en los últimos años. La producción agrícola presenta un crecimiento inferior al de la población. Durante un período de 15 años (1945—1959) se cuantificó una tasa acumulativa anual de sólo 1.83% mientras que el crecimiento demográfico era de 2.2% anual. En los años que siguen la situación no ha cambiado significativamente. Esto se refleja en las mayores importaciones que ha debido hacer el país distra- yendo enormes sumas que de otra manera fueran invertidas en la industria o en el sector de los servicios.

El comercio exterior agropecuario de Chile se caracteriza por presentar un balance negativo; las entradas obtenidas por la exportación no compensan las que se necesitan para efectuar las importaciones. A diferencia de otros países latinoamericanos cuyos productos agropecuarios son de manifiesta importancia en el comercio internacional, Chile exporta lentejas, ajos, cebollas y frutas en escala reducida. Para explicar esa baja productividad hay que analizar el carácter de los recursos agrícolas:

(12) Ministerio de Agricultura: Aspectos económicos y sociales del Inquilinaje en San Vicente de Tagua, Tagua, 1960 pág. 216.

(13) CIDA, Tenencia de la tierra... pág. 22.

a) *Uso de la tierra*

Hay una sub-utilización de la tierra muy grande. Tierras aptas para cultivos intensivos están dedicadas a cultivos extensivos, otras adecuadas para la ganadería intensiva, están dedicadas a pastos de pobre calidad. La baja productividad está muy relacionada con la estructura de tenencia de la tierra. Aproximadamente el 70% de las familias agrícolas trabajan unidades demasiado pequeñas para emplear la fuerza de trabajo de la familia entera, o son trabajadores sin tierra en las grandes explotaciones. No tienen posibilidad de conseguir ni tierra ni capitales, no tienen acceso adecuado al crédito, al agua de riego, a la asistencia técnica a los mercados. No tienen acceso a la educación, y si reciben algún tipo de ella, esta resulta poco funcional.

A pesar de éstas desventajas ellos con sólo el 21% de la tierra arable, producen aproximadamente el 40% del total de la producción agrícola, mientras que los grandes y medianos productores con el 90% de la superficie arable, producen sólo el 60%. Esto se explica en gran parte por la estructura de tenencia de tierras.

Aunque los grandes agricultores disponen de casi la totalidad del crédito bancario, tienen tierra, agua, mano de obra abundante, acceso a mercados y a tecnología agrícola, les falta la compusión económica y social para dinamizar sus empresas. Además como poseen otras actividades en las ciudades que resultan quizás más atractivas desde el punto de vista del poder político, el campo y su actividad se convierte en algo secundario.

Así la estructura de tenencia no hace necesario para ellos ser empresarios eficientes e innovadores.

b) *Uso de los recursos humanos:*

El aprovechamiento de los factores humanos en el sector agrícola chileno es tan deficiente como el de la tierra. Al ser computadas las jornadas de trabajo necesarias para obtener la producción agropecuaria en Chile, se verificó la existencia de sub-empleo de la mano de obra agropecuaria sin excepción (aunque en grados diversos) en todas las regiones y en los cuatro tamaños de explotaciones. Hay un acceso de mano de obra de aproximadamente un tercio del total, circunstancia determinante en el escaso poder de negociación de los asalariados y en los bajos niveles de vida prevalentes en las áreas rurales.

La tenencia y el tamaño de los predios agrícolas son factores importantes en la desocupación campesina.

El 48.7% de la población activa no tiene tierras y un 26%, que son propietarios de unidades subfamiliares y comuneros, tienen demasiado poco como para estar verdaderamente ocupados.

Estos antecedentes revelan una oferta considerable de mano de obra asalariada que principalmente debe ser absorbida por los predios multifamiliares.

Sin embargo estos predios no trabajan con altos niveles de intensidad.

Los obreros de los predios subfamiliares trabajan realmente en promedio cinco meses al año, los de predios familiares siete, los de predios multifamiliares medianos ocho y la de los predios multifamiliares grandes, nueve.

Se deduce de lo anterior:

- 1) Que existen fuertes excedentes de mano de obra en el campo.
- 2) Que la industria no es capaz de absorberlos, al menos en el momento de este estudio.
- 3) Que el tamaño de los predios es una de las variables relevantes en el proceso.
- 4) Que existe cesantía abierta u oculta en todos los sectores. Esta cesantía se debe a la escasez de recursos disponibles en especial de tierra.
- 5) A todo esto se suma el crecimiento demográfico rural.

V — RELACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO CON LA ECONOMÍA EN GENERAL

Para ubicar la transformación del sector agropecuario en el contexto económico total hay que ver que relación mantiene este sector con el resto del país, tanto en su funcionamiento económico como en su participación en la estructura de poder.

1. A partir de la década del 30 en adelante la agricultura chilena presenta algunos rasgos generales.

Hay que recordar que es a partir de los años veintes cuando se acelera el proceso de modernización de Chile: expansión del sector primario exportador, ampliación y consolidación de las clases medias y la rápida configuración de las modernas ciudades metropolitanas.

La industria manufacturera, la concentración poblacional en el gran Santiago — Valparaíso y las explotaciones de cobre al norte, generan una intensa demanda de alimentos y de materias primas:

1.a. La agricultura a partir de los años 30^o ya estado fundamentalmente orientada al mercado interno. Su producción para la exportación se ha limitado a algunos productos muy especializados.

1.b. Por lo débil de su desarrollo a partir de los años 30, este sector ha llegado a ser altamente deficitario; ha sido incapaz incluso de satisfacer la demanda interna de productos como carnes, cereales y lácteos, que constituyeron sus rubros tradicionales desde la colonia. Ello ha incidido en el aumento considerable de las importaciones agropecuarias que empezaron a superar desde 1942 el valor de las exportaciones.

1955 — 59	100 millones promedio
1960 — 63	120 millones promedio
1970 —	200 millones promedio
1971 —	300 millones promedio

(14)

1.c. El nivel de precios agrícolas se mantuvo artificialmente bajo persistiendo esto, una vez superada la crisis del 30. Esta es una razón muy importante del estancamiento del sector.

Los precios se mantuvieron bajos por la incidencia que los gastos de alimentación tiene en el costo de manutención de la mano de obra industrial y por lo tanto en los niveles de salarios de los trabajadores urbanos. Como resultado de esa política económica, el sector agropecuario ha ido disminuyendo su participación en la producción total.

1.d. Mucha más sostenida ha sido la importancia del sector agropecuario en cuanto al empleo. Si bien el porcentaje de población rural es uno de los más bajos de América Latina y hoy no supera un tercio de la población total, la proporción de población activa que trabaja en agricultura sigue manteniéndose notablemente alta cuando se le compara con la decreciente importancia del sector.

Como índice de desempleo y de la falta de capacidad de absorción de la actividad agropecuaria, puede utilizarse la expulsión de población rural hacia las ciudades, proceso que ha sido permanente desde el siglo XIX pero que se ha acentuado después de la crisis de 1930; la falta de dinamismo del sector le impide absorber siquiera el crecimiento vegetativo de la población.

(14) Barraclough, Solon *Reforma Agraria y Gobierno popular*, Buenos Aires, 1973, pág. 79.

1.e. El sector agropecuario se caracteriza por una tasa de ganancia relativamente baja. En parte dada las mejores perspectivas de inversión en otros sectores (industrial, financiero, comercial) aquellos agricultores que consiguen acumular transfieren los capitales generados en la agricultura hacia otras esferas. En ocasiones cuando las ganancias en otros sectores se hacen enormes, aumentan las inversiones en agricultura, aprovechando las óptimas condiciones de crédito con que han contado los grandes propietarios agrícolas. A pesar de esto el crecimiento es insuficiente si se confronta con un aumento de la demanda 3.5 y 4.5 frente a un aumento agropecuario de 2.3 y 3% en 1964 — 1970 (15).

La crisis de 1930 significó para la agricultura chilena un grave golpe por cuanto implicó la desocupación de su mercado externo y la contracción del mercado interno por la disminución de la demanda que implican la cesantía y los menores ingresos resultantes de las crisis, la ayuda del estado, el desarrollo agropecuario chileno es muy antigua; las inversiones en obras de infraestructura agrícola están a cargo del Estado desde 1870 lo mismo que los aportes de créditos que rara vez eran invertidos en agricultura. Pero sólo después de la década del 30 esta ayuda se transforma en un mecanismo económico estructural. Es justamente durante el gobierno del Frente Popular cuando se establece esta transacción “bajos precios agrícolas, apoyo económico del Estado”.

La situación permanece estable durante muchos años. El volumen alcanzado por la ayuda estatal es variable y difícil de medir, pero es indudable que el crecimiento más notable se experimentó durante la administración Alessandri, en que la inversión pública en agricultura subió de 65 a 755 millones de escudos (1960—1964) mientras se mantenía casi estable la inversión en la industria y aumentaba la inversión en minería en un valor muy inferior.

Esta tendencia expansión está relacionada con la favorable coyuntura por la que atraviesa la economía chilena desde mediados de la administración Alessandri hasta mediados de la administración Frei, y que terminaría abruptamente en 1967.

(15) *Ibid.*, pág. 99.