

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O.E.A.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

MIMEOGRAFIADO No. 146
(VERSION PRELIMINAR)



LAS EMPRESAS COMUNITARIAS CAMPESINAS EN CHILE

MARIO SUAREZ MELO

BOGOTÁ, COLOMBIA - TEL. 470553

BOGOTÁ, COLOMBIA



IICA **CIRA**

ABRIL, 1972

Digitized by Google

Este es uno de cinco informes parciales que constituyen el documento resultante de una investigación sobre "empresas comunitarias campesinas" realizada por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA) del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Para efectuar la investigación, el IICA contrató los servicios temporales del doctor Mario Suárez Melo, Especialista en Derecho Agrario. Este Consultor fue funcionario del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, iniciador de la Campaña Nacional de Organización Campesina en su país, Viceministro de Agricultura y, hasta fines del año pasado, funcionario del IICA-CIRA como Codirector del Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria. La toma de datos se realizó en Chile, Colombia, Panamá y Venezuela.

El estudio produjo un volumen apreciable de datos, cuya interpretación y articulación requiere más tiempo del que se previó para el esfuerzo inicial. La información que se ofrece en estos documentos resume los datos obtenidos con el propósito de ponerlos prontamente a disposición de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria que, con el auspicio del IICA, del Proyecto 206 de la Secretaría General de la OEA y del Gobierno de Panamá, se realizará en la ciudad de Panamá entre el 14 y el 20 de mayo de 1972.

Por su propia naturaleza preliminar, este informe no constituye aun un documento oficial del IICA. En consecuencia, las apreciaciones en él consignadas no representan necesariamente la posición oficial de la entidad.

El objetivo de estos informes preliminares es sólo presentar información descriptiva sobre estas nuevas formas asociativas de producción campesina y proporcionar elementos de discusión sobre las implicaciones económicas, sociales y políticas de estos tipos de empresa. Se trata, por tanto, de un inventario inicial elaborado con base en visitas cortas a los príses estudiados, que servirá como punto de partida a investigaciones científicas de mayor profundidad y alcance que será preciso realizar en un futuro inmediato.

El carácter preliminar de esta versión indica que ella está sujeta a revisión, de acuerdo con las nuevas informaciones que se alleguen o con los criterios adicionales que surjan en las discusiones que se adelantarán en la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria.

En el caso concreto de Chile el autor desea destacar la colaboración prestada para la elaboración de este informe por el doctor Jorge Márques Vaz, funcionario del IICA en Chile y por los siguientes profesionales chilenos, becarios del IICA: René Delgado, Myriam Carrasco, Gladys Martínez e Ivette Illas.

RESUMEN

Aunque el documento está dirigido específicamente a recoger y sistematizar las informaciones disponibles sobre organización y funcionamiento de las nuevas formas asociativas de producción campesina, que han surgido como consecuencia del proceso de reforma agraria en Chile, se presenta una rápida visión del contexto político actual y del estado de las acciones de reforma agraria, a fin de proporcionar un marco de referencia para el análisis.

Esta visión introductoria sobre la actual situación de la Reforma Agraria en Chile, conduce a formular dos apreciaciones:

- A. Se ha producido una considerable aceleración del proceso, que fácilmente puede deducirse de las siguientes cifras: mientras en los cinco años del Gobierno Demócrata Cristiano se expropiaron 1.408 fundos con una superficie de 3.564.343 hectáreas para beneficiar a 26.811 familias, en los 15 meses que lleva el gobierno de Unidad Popular se han expropiado 1.587 fundos, con una extensión de 2.809.302 hectáreas para 19.200 familias.

Como consecuencia de esta aceleración del proceso el subsector reformado, que representa el 40.5% de la superficie regada del país y el 28.1% de la superficie agrícola total, ha adquirido gran importancia en relación con la totalidad del sector agrario, dejando de ser, en este sentido, un sector marginal.

- B. El principal problema de la reforma agraria consiste ahora en encontrar un modelo de empresa que permita lograr los objetivos sociales, económicos y políticos del proceso y facilite el tránsito del sector agrario hacia el socialismo, de acuerdo con la estrategia global del presente gobierno.

Por lo anterior, los aspectos relacionados con las nuevas formas de dotación se han convertido en el tema central de la controversia agraria. Un análisis de los tipos de dotación permite identificar tres etapas históricas que a su vez, corresponden, a tres formas de dotación perfectamente diferenciadas. En efecto, puede distinguirse:

1. Una primera etapa que se inicia en 1928 con la creación de una Caja de Colonización y se extiende bajo el amparo de diversas leyes, incluyendo la Ley 15020 de 1962, instrumento legal de la reforma del gobierno de Alessandri, hasta 1967. Esta etapa se caracteriza por las dotaciones individuales que reforzaron el

sistema de tenencia y explotación tradicionales conservando las mismas formas negativas de dependencia y siendo desde el punto de vista económico menos eficiente que los fundos tradicionales, no sólo por el tamaño de los nuevos predios, sino por la falta de una política coordinada de apoyo.

2. Una segunda etapa que comienza con la aprobación de la Ley 16640 de 1967, bajo el gobierno del Presidente Frei y se caracteriza por el asentamiento que a pesar de ser considerada en la ley como una forma provisional de dotación, define este período como de dotaciones colectivas por la importancia práctica que se le asignó.

Además de los objetivos específicos de los asentamientos que se señalaron detenidamente en la ley, el nuevo modelo pretendía fundamentalmente solucionar el problema que generalmente se planteaba sobre la mejor forma de utilización de la tierra desde el momento de la expropiación hasta el momento de su adjudicación definitiva a los campesinos beneficiarios.

Esta forma de dotación supone tres etapas: (a) el preasentamiento, desde que se toma posesión material de las tierras hasta cuando se firma el acta de constitución del asentamiento; (b) el asentamiento propiamente dicho que comienza con la firma del acta de constitución y termina con la asignación de tierras; (c) el post-asentamiento, cuando se adjudican las tierras en forma definitiva en unidades familiares o en unidades comunitarias, quedando vigentes entre los socios diversos grados de cooperación.

Jurídicamente, el asentamiento implica un contrato de Sociedad Colectiva Agrícola Civil entre los asentados y la CORA en el cual ésta aporta el uso y goce de las tierras y aguas, estando obligada a financiar las actividades agropecuarias y los asentados aportan su mano de obra. La distribución de las utilidades se hace de acuerdo a lo pactado en cada contrato anual.

A pesar de los resultados favorables de ciertos indicadores económicos como la mejor utilización del suelo, la introducción de modernos métodos de producción, la elevación del ingreso disponible de los asentados y el aumento de la renta sobre el capital empleado, se ha venido cuestionando este tipo de dotación desde el mismo ángulo económico y, principalmente, desde el punto de vista social y político.

Desde el ángulo económico, se observa que, al constituirse el asentamiento sobre la base de los linderos del fundo original, se dificulta la planificación por regiones y se impide alcanzar las ventajas de las economías de escala al mismo tiempo que se incrementan los gastos administrativos y los costos de infraestructura.

Desde el punto de vista social y político, el asentamiento, unas veces por las reglamentaciones vigentes y otras por la política empleada en la práctica, se convirtió en un mecanismo de conservación de algunos de los valores tradicionales que se pretendían substituir. Por ejemplo, la estructura laboral de los fundos tradicionales ocasionaba conflictos entre categorías de obreros que el asentamiento profundizó al seleccionar como beneficiarios —por el sistema de puntaje empleado— casi con exclusividad a un determinado grupo de campesinos. Quienes no resultaban favorecidos, se veían forzados a buscar empleo o a arrendar su trabajo a sus excompañeros beneficiados con la dotación. Se ha mantenido así una relación patrón-obrero dentro del marco tradicional de dominación-sumisión, agravada por el hecho de que, según los resultados de una evaluación del ICIRA, los salarios percibidos por los trabajadores contratados fueron equivalentes aproximadamente a la mitad de lo recibido por los asentados en pago por la misma labor. Por otra parte, la participación de los campesinos se ha limitado a las decisiones internas de la explotación ya que la CORA ha conservado el poder de decisión respecto a lo que en realidad constituye el marco estructural dentro del que opera la empresa campesina, impidiendo así la capacitación de sus miembros. Además, los valores individualistas se han reforzado en el asentamiento a través de la concesión de una porción de tierra para explotación individual. Invariablemente, los asentados piden que se aumente esta porción y se observa que a medida que se produce este incremento disminuye el número de jornales dedicados a la explotación común, aumentando consecuentemente la contratación de mano de obra, aspecto que cada vez profundiza el desequilibrio.

3. La tercera etapa comienza bajo el gobierno socialista del Presidente Allende, optando por una alternativa de dotación diferente: El CENTRO DE REFORMA AGRARIA, CERA, como instrumento para integrar la reforma agraria en una dinámica macroestructural de cambio. Los "CERAS" se dan dentro de un nuevo modelo de reforma agraria que ya no pretende mejorar la estructura agraria, sino cambiarla. Respecto a los CERAS no hay actualmente decisiones definitivas; se ha preferido dejar sentados unos criterios generales, permitiendo que en la práctica se afine el modelo.

Los CERAS pretenden: (a) ser la base de una nueva estructura de tipo socialista; (b) promover la solidaridad de la clase campesina; (c) romper la dependencia mental del campesino frente a la estructura predial; (d) generar explotaciones económicas de fuerte envergadura; (e) producir un cambio en los valores tradicionales del campesino y un cambio de mentalidad frente a la tierra para que sea tomada simplemente como un factor de producción; (f) facilitar la planificación de la producción y establecer su control social.

Para el logro de estos objetivos se ha establecido un nuevo tipo de organización y se han introducido cambios de política cuyo análisis se facilita partiendo de la comparación entre los CERAS y los Asentamientos:

- a. El asentamiento fija en tres años la etapa transitoria, mientras que los CERAS dejan abierta la posibilidad de surgimiento de nuevos valores.
- b. En cuanto a los objetivos, los asentamientos se limitan al problema organizacional interno de la empresa. Los CERAS, con una perspectiva más amplia, pretenden crear solidaridad de clase, promover el establecimiento de una estructura socialista y capacitar a los campesinos en la organización, manejo y control social de la producción.
- c. En el asentamiento hay un sistema de selección en base a la cabida de los predios. En los CERAS tienen derecho a ser miembros todos los campesinos mayores de 16 años que trabajaren en el predio, derecho que se extiende a sus mujeres, a sus hijos y a sus parientes mayores de 16 años, a diferencia del asentamiento que solo seleccionaba jefes de familia.
- d. El primer derecho de un campesino asentado es llegar a ser, si es seleccionado, propietario de la tierra que trabaja. En los CERAS no habrá propiedad individual para la tierra productiva. Solo se adjudican en propiedad individual la casa y el huerto.
- e. En el Asentamiento la Asamblea General está formada por los jefes de familia mayores de 18 años. En los CERAS tienen participación con voz y voto también las mujeres de los trabajadores, sus hijos, sus parientes mayores de 16 años y los trabajadores de temporada.
- f. En el consejo de Administración del Asentamiento -que es el mismo de la Sociedad Agrícola de Reforma Agraria- hay funcionarios estatales. En el CERA no los hay. La administración es función de los campesinos y estos deben adelantar las gestiones de financiamiento ante el Banco del Estado, para que se capaciten en todos los aspectos externos de la explotación.
- g. En el asentamiento no hay un organismo de control. Este en la práctica ejercido por la CORA. En el CERA existe un Comité de Control designado por la Asamblea.
- h. En los asentamientos la explotación puede hacerse individualmente o en forma comunitaria y puede haber contratación de mano de obra permanente; en los CERAS siempre la explotación es comunitaria y solo se contrata mano de obra por períodos muy cortos.
- i. En el asentamiento las utilidades se reparten entre la CORA y los asentados y entre estos por los días de trabajo de cada uno. En el CERA hay socialización de una parte de las utilidades que va a un Fondo de Compensación y Capacitación Comunal.

Finalmente, hay algunos aspectos del CERA que aún no pueden ser evaluados empíricamente. Como contribución a su análisis se plantean los siguientes comentarios:

- 1) Una planificación agropecuaria a todos los niveles no podrá alcanzarse sino en la medida en que se establezca una vinculación horizontal entre los distintos CERAS de una misma región y una integración vertical con los Consejos Campesinos a nivel comunal, provincial y nacional. El cumplimiento de planes de cultivo a nivel regional y local ha sido un elemento un tanto descuidado. Hay que recordar que este es uno de los elementos de complementación de una economía planificada.
- 2) El CERA aumenta el número de beneficiarios al incorporar como miembro a todo el grupo humano que dependía del predio reformado. Sin embargo el aumento en el número de beneficiarios no implica el aumento en la tasa de ocupación con lo que se corre el peligro de dar una solución de espejismo. Sin embargo, si el objetivo de participación total del campesino dentro de la organización del CERA se cumple, los roles desempeñados antes por los terratenientes y por otros sectores extraños a la explotación pasarán a ser desempeñados por los campesinos, elevando así la tasa de ocupación.
- 3) La socialización de las utilidades si bien fomenta la solidaridad de clase, da las bases para evitar nuevos desequilibrios y abre posibilidades de auto financiamiento del sector, puede muy bien ser un factor desestimulante en el período inicial de dotación. No resulta fácil aceptar la distribución de los excedentes cuando no se han satisfecho algunas necesidades mínimas. Por lo menos estratégicamente no debe plantearse esta posibilidad al comienzo de desarrollo del proceso. El "cambio de mentalidad" debe ser una resultante y no un punto de partida.
- 4) La implantación del CERA como única posibilidad de dotación colectiva ha comenzado a producir una reacción en contra que irá en aumento si no se adelanta una campaña masiva de divulgación del modelo y de sus implicaciones políticas y sociales. El conocimiento de elementos aislados del modelo confunde a los campesinos y hace que se pierda la perspectiva final del CERA como unidad de la nueva estructura agraria.

CONTENIDO

CONTENIDO

	<u>Pgs</u>
Capítulo I	
<u>-El Actual Panorama Agrario</u>	1
A. Aceleración del proceso	1
B. Nuevas Formas de Dotación	4
Capítulo II	
<u>-Las Formas de Dotación en las Diferentes Etapas de la Reforma Agraria</u>	5
A. Primera Etapa. Dotación Individual	5
B. Segunda Etapa. El Asentamiento	7
C. Orientaciones Generales	9
D. Comentarios sobre los Asentamientos	12
E. Tercera Etapa. Centros de Reforma Agraria	17
Capítulo III	
<u>-Comparaciones entre el CERA y el Asentamiento</u>	
Cuadro I - Definición y Objetivos	
Cuadro II - Miembros, Derechos y Obligaciones	
Cuadro III - Estructura Administrativa	
Cuadro IV - Relaciones con el Estado y Características	
Cuadro V - Goces, Remuneración, Utilidades y Previsiones en caso de Fallecimiento	
Capítulo IV	
<u>-Diferencias entre el CERA y el Asentamiento</u>	27
A. Duración de la Etapa Transitoria	27
B. Amplitud de Objetivos	27
C. Incluye a todos los Campesinos Vinculados al Predio o predios Expropiados	27
D. Participación de las mujeres, Hijos y Parientes del Trabajador	28
E. Derecho a hacerse Propietario	28
F. Lugar de Residencia	28
G. Participación en la Asamblea	28
H. Participación de Funcionarios Estatales	28
I. Organismo de Control	29
J. Explotaciones Regionales	29
K. Formas de Explotación	29
L. Contratación de Mano de Obra	29
M. Formas de Adjudicación Definitiva	29
N. Goce y Talaje	29
O. Socialización de los Excedentes	30
P. Régimen de Sanciones	30

	<u>Pgs.</u>
Capítulo V	
<u>-Posiciones Campesinas frente a los CERAS</u>	31
Capítulo VI	
<u>-Comentarios Finales</u>	33
<u>-Bibliografía</u>	

CAPITULO I
EL ACTUAL PANORAMA AGRARIO

EL ACTUAL PANORAMA AGRARIO

El objetivo de este documento es recoger y sistematizar las informaciones disponibles sobre organización y funcionamiento de las formas asociativas de producción campesina que han surgido en Chile como consecuencia del proceso de Reforma Agraria. Es preciso, sin embargo, presentar a manera de introducción una rápida visión de la forma como se está ejecutando la Reforma Agraria en ese país, a fin de proporcionar un marco de referencia que permita analizar el desarrollo de estas nuevas formas empresariales campesinas dentro del contexto político actual.

Un análisis sobre la Reforma Agraria en Chile, transcurridos quince meses de estar actuando el gobierno de la Unidad Popular, permite formular dos apreciaciones principales: (a) se ha producido una considerable aceleración del proceso en términos de desconcentración de la propiedad de la tierra; y (b) el principal problema de la reforma agraria consiste ahora en determinar una forma de dotación que permita obtener un nuevo modelo de empresa destinado a cumplir los objetivos económicos, sociales y políticos del mismo proceso, de acuerdo con las circunstancias políticas del momento.

Examinando en detalle cada una de las apreciaciones mencionadas tendríamos:

A. Aceleración del Proceso

La plataforma de la coalición de fuerzas de izquierda que obtuvo la victoria electoral en 1970 incluía una radicalización de la reforma agraria a fin de hacer desaparecer el latifundio del agro chileno*, **extendiendo simultáneamente** los beneficios del proceso a todos los grupos campesinos.

* Según el estudio de tenencia de la tierra adelantado por el CIDA en Chile, en 1955 el 6.9 de las explotaciones multifamiliares grandes poseían el 65.4 de la tierra arable del país, mientras que las explotaciones familiares y subfamiliares que representaban el 77% del total disponen del 12.6% de la tierra arable.

El Gobierno de la Unidad Popular ha venido desarrollando lo anterior, dentro del marco de una estrategia global destinada a lograr la transformación de Chile en un país socialista. La prometida aceleración del proceso se ha cumplido en la práctica, contando con los mismos instrumentos legales del anterior gobierno demócrata cristiano, es decir, la ley 16.640 de 28 de julio de 1967.

Un examen de las realizaciones logradas por el Gobierno Demócrata Cristiano y las obtenidas por la Unidad Popular hasta ahora, permite afirmar que mientras en el anterior período se expropiaron en 5 años, 1.408 fundos con una superficie de 3'564.343 hectáreas para beneficiar a 26.811 familias, en los quince meses del actual gobierno se han expropiado 1.587 fundos con una extensión de 2'809.302 hectáreas que beneficiarán a 19.200 familias campesinas (ver cuadro No. 1).

Significa lo anterior que el sector reformado comprende actualmente el 40.5% de la superficie regada del país y el 28.1% de la superficie agrícola total, y, lo que es más significativo, que el subsector reformado de Chile ha acrecentado su importancia relativa en el sector agrario y, en este sentido, ha dejado de ser un sector marginal.

Lo anterior muestra el ritmo creciente que ha adquirido la acción transformadora del gobierno en el sector rural, lo que permite esperar que, efectivamente, durante 1972 desaparezca el latifundio en Chile*/13,14. Ciertamente, la resistencia de los grandes propietarios agrícolas, ha cambiado de estrategia, concentrándose ahora en luchar porque se respete el derecho de reserva y que no se expropian predios inferiores a 80 hectáreas básicas de riego, consagrado en la Ley No. 16640.

Frente a esta pretensión, el Gobierno, en desarrollo de las orientaciones fundamentales de su política agraria, ha expresado: "el proceso de expropiaciones va dirigido fundamentalmente contra el gran latifundio y sólo en casos calificados contra predios de menos de 80 hectáreas de riego básico, por el hecho de que están abandonados o manifiestamente mal cultivados, o en ellos se tenga una actitud social muy negativa contra los trabajadores campesinos./13,14.

* Esta es la meta repetida en varios documentos de política agraria y reiterada recientemente en la "Declaración de El Arrayán" que representa la plataforma política de la Unidad Popular para 1972. Se persigue expropiar en el presente año todos los predios mayores de 80 hectáreas de riego básicas, lo que representaría la expropiación de, aproximadamente, 2.000 predios adicionales.

CUADRO No. 1 Expropiaciones realizadas y familias beneficiadas

Período	Predios Expropiados No.	%	SUPERFICIE EN HECTAREAS			Familias Beneficiadas		
			Riego	Secano	Total	No.	%	
1929-1964*	146	4,7	61.587,2	1.203.575,3	1.265.162,5	16,5	4.801	9,4
1965 a 3/XI/70	1.408	44,8	290.376,0	3.273.967,5	3.564.343,5	46,7	26.811	52,8
4/XI/70 al 31/1/72	1.587	50,5	208.000,0	2.601.302,1	2.809.302,3	36,8	19.200**	37,8
Total	3.141	100,0	559.963,2	7.078.844,9	7.638.808,3	100,0	50.812	100,0

Fuente: Elaborado con base en informaciones de la Corporación de Reforma Agraria.

* Comprende la labor de colonización realizada por la Caja de Colonización Agrícola creada el 10 de Diciembre de 1928, que luego se transformó en la Corporación de Reforma Agraria.

** Están incluidas las familias vivientes en los predios expropiados en este periodo, más las familias que aún no habían sido asentadas en los predios expropiados al vencimiento del periodo anterior.

El impulso de la política de redistribución de tierras y el rápido cumplimiento de las metas señaladas en este campo, ha hecho necesario concentrar esfuerzos en la organización del subsector reformado. Por ésto han cobrado gran importancia, hasta convertirse en el tema central de la actual controversia agraria, los aspectos relacionados con las nuevas formas de dotación, que analizaremos a continuación.

CUADRO No. 2 Importancia del subsector reformado en relación con la superficie bajo riego y la superficie agrícola total

	Superficie de Riego Hectáreas	%	Superficie Hectáreas	Total %
Total país	1.228.800**	100.0	22.666.647***	100.0
Sector Reformado*	498.376	40.5	6.373.646	28.1

Fuente:

*CORA Superficies expropiadas al 31/1/72

**ODEPA Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario 1965-1980

***Superficie agrícola del IV Censo Nacional Agropecuario 1964-1965

B. Nuevas Formas de Dotación

A medida que avanza el proceso de la Reforma Agraria en Chile, se evidencia que la preocupación de los ejecutores se concentra en la adopción de un nuevo modelo de empresa para el sector reformado que permita cumplir el objetivo principal de "transformar el producto agrario en producto social",/29 facilitando el tránsito del sector agrario hacia el socialismo, de acuerdo con la estrategia global del actual gobierno.

Para hacer un análisis sobre las nuevas formas de dotación, conviene examinar brevemente los tipos de asignaciones que han caracterizado las diversas etapas históricas del proceso.

* Entrevista con directivos de la "CORA". El Ingeniero David Baytelman, Vicepresidente Ejecutivo de este organismo, había definido así las líneas generales de la actual política agraria: "Lo fundamental lo constituye el problema clave de la planificación, el de repartir los recursos existentes de tal manera que se asegure una tasa de crecimiento determinada, para alcanzar como variables endógenas u objetivas, la ocupación plena y los niveles de producción que satisfagan la creciente demanda de alimento, y que se produzcan excedentes exportables de ciertos productos para los cuales tenemos ventajas comparativas en su obtención..."

CAPITULO II
LAS FORMAS DE DOTACION EN LAS DIFERENTES
ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA

LAS FORMAS DE DOTACION EN LAS DIFERENTES ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA

Podrían mencionarse tres formas de dotación que corresponden a otras tantas etapas de ejecución de la Reforma Agraria en Chile: (a) La primera se inicia en 1928 con la creación de una Caja de Colonización y se extiende bajo el amparo de diversas leyes, incluyendo la Ley 15020 instrumento legal de la reforma ejecutada por el Gobierno de Alessandri. A esta etapa corresponde un tipo de dotación individual en parcelas familiares; (b) la segunda con la utilización de la Ley 16640, aprobada el 28 de julio de 1967, bajo el Gobierno del Presidente Frei, se caracteriza por el asentamiento que a pesar de ser una forma provisional de dotación, define a esta etapa como de dotaciones colectivas por la importancia práctica que se asignó en este período a su constitución y funcionamiento; y (c) la tercera, bajo el Gobierno Socialista del Presidente Allende, opta por una alternativa diferente: EL CENTRO DE REFORMA AGRARIA, CERA, que sería el instrumento para integrar la Reforma Agraria en una dinámica macro-estructural del cambio.

A. Primera Etapa: Dotación Individual

Como antes se mencionó, esta primera etapa se inició en el año de 1928 con la creación de la Caja de Colonización Agrícola que después de sufrir varias modificaciones¹¹, se transformó, en virtud de lo dispuesto en la Ley 15020 de 1962, en la Corporación de Reforma Agraria.

1. Dotaciones con anterioridad a la Ley 15020 de 1962. En ausencia de una reglamentación para la selección de los colonos, resultaron beneficiados en su mayor parte profesionales y comerciantes sin experiencia agrícola, que por influencias de distinto tipo recibieron las adjudicaciones.

La situación no mejoró considerablemente con la expedición de una norma, el DFL 76, que introdujo algunos criterios de selección dirigidos fundamentalmente a favorecer más a los administradores, mayordomos y empleados agrícolas, que a los propios obreros, lo cual se tradujo a la larga en que las grandes parcelas no eran explotadas por sus propietarios, sino por los trabajadores que éstos contrataban para el efecto.

Las adjudicaciones hechas antes de la expedición de la Ley 15020 ascendieron a 4.237 parcelas y lotes y a 542 huertos familiares, abarcando un total de, aproximadamente, 100.000 hectáreas. Verificaciones empíricas confirmaron que, en promedio el tamaño de las parcelas fue superior a la capacidad de trabajo de la familia. Los defectuosos sistemas de selección, unidos al tamaño promedio de los lotes y parcelas, permitieron la supervivencia de las formas tradicionales de explotación en estas nuevas unidades, en las cuales el beneficiario de la adjudicación reemplazó al patrón, de tal manera que ni siquiera se cumplió la limitada finalidad de "modernización" que se perseguía en este período/16.

2. Dotaciones con Posterioridad a la Ley 15020 de 1962. Haciendo explícito el propósito de llevar a cabo una Reforma Agraria, se dictó la Ley 15020 en 1962, que en materia de dotaciones pretendía dar a la "unidad económica un carácter más familiar, excluyendo en lo posible el empleo de mano de obra ajena al propietario y a su familia".

Sin embargo, los tipos de adjudicaciones realizadas no cumplieron con este postulado teórico; las asignaciones se continuaron realizando con base en: (a) Parcelas; (b) lotes y, (c) huertos familiares*.

* La parcela, según la definición que se había hecho en el artículo 41 del DFL 76/7 debía formar una "unidad económica", esto es, tener la superficie necesaria para que dada su calidad, ubicación, clima y demás características, racionalmente trabajada por el colono y su familia, fuera capaz de producir lo suficiente para progresar en su explotación, después de subvenir a sus necesidades.

El lote, de tamaño superior a la parcela, se constituía "cuando las necesidades de un mejor aprovechamiento agrícola y un más efectivo aumento de la producción" hicieran aconsejable a juicio de la Corporación, la formación, en un predio determinado, de lotes o hijuelas que excedan la unidad económica.

El huerto familiar de tamaño inferior a una unidad económica permitía al propietario (huertero) instalar su sitio de habitación y obtener del cultivo y aprovechamiento del predio un aporte económico complementario a su subsistencia (Arts. 71 y 72, Ley 15020/12).

En la práctica, la combinación de estos tres tipos de dotaciones institucionalizó el sistema de tenencia tradicional conservando los mismos factores negativos de excesiva dependencia que se observaban en el complejo latifundio-minifundio. La nueva ley, por otra parte, se aplicó en forma contradictoria utilizando criterios e instrumentos del DFL 76, que era una disposición dirigida fundamentalmente a promover programas de colonización.

La creación de los huertos familiares al lado de parcelaciones teniendo en cuenta "la existencia de un mercado adecuado de trabajo" (Art. 72 de la Ley) o dentro de las mismas colonias para facilitar su desarrollo (Art. 66 del DFL), perseguía, en definitiva, suministrar mano de obra segura y permanente a las nuevas unidades constituidas, pero creó como consecuencia en el subsector reformado una nueva clase campesina subocupada y dependiente. Por otra parte, este tipo de explotaciones individuales resultó menos eficiente desde el punto de vista económico que los fundos tradicionales, no sólo por el tamaño de los nuevos predios sino por la falta de una política coordinada de servicios rurales y de apoyo tecnológico.

B. Segunda Etapa. El Asentamiento

El cambio de las circunstancias políticas del país y el triunfo electoral conseguido en 1964 por un Partido que había tomado la ejecución de una adecuada reforma agraria, entendida como proceso redistributivo, como uno de los puntos principales de su plataforma electoral, permitió modificar la constitución política del país, promover la sindicalización campesina masiva y expedir una nueva ley agraria.

Reaccionando contra las asignaciones individuales que habían producido los resultados negativos ya anotados, la política de dotaciones se ejecuta en esta etapa en torno al asentamiento.

Ahora bien, aunque la política agraria de esta etapa se caracteriza por la dotación de tipo provisional y colectivo denominado "asentamiento", es preciso mencionar que el texto mismo de la Ley 16640 no propicia las asignaciones colectivas en forma definitiva. En efecto el artículo 67 de esta Ley establece que, "una vez terminado el período inicial del asentamiento, las asignaciones se harán en dominio individual a campesinos constituyendo unidades agrícolas familiares" y sólo cuando no fuere posible hacer las asignaciones a título individual, se autoriza a la CORA para adjudicarlas bajo formas que respondan al concepto de propiedad comunitaria. En otras palabras, tratándose de adjudicaciones definitivas, la regla general es la dotación individual y la excepción está constituida por las asignaciones comunitarias*.

* Estas adjudicaciones comunitarias pueden ser de acuerdo con la ley: (a) En propiedad exclusiva a cooperativas campesinas; (b) en propiedad exclusiva a cooperativas de reforma agraria que a su vez pueden ser de asignatarios, asignatarias de tierras o mixtas; (c) en copropiedad a campesinos; (d) en copropiedad a cooperativas campesinas; y (e) en copropiedad a cooperativas de reforma agraria.

Hecha esta advertencia, y repitiendo que la importancia práctica que se dio a la constitución y funcionamiento de los asentamientos es lo que define a esta segunda etapa como de dotaciones colectivas, veamos las características principales del asentamiento.

1. Definición y objetivos. La Ley 16640, Arts. 66 y 67/10 lo define como una etapa transitoria inicial en la cual se explotan las tierras expropiadas por la Corporación durante el período que media entre la toma de posesión material y el momento en que se destinan o asignan; de conformidad a las disposiciones legales pertinentes.

La misma ley señala detalladamente los objetivos de esta forma de asignación: explotar eficientemente las tierras; preparar y capacitar a los asentados; orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad; promover la capacitación de los asentados y construir la infraestructura necesaria para la vida familiar y comunitaria, así como también para la eficiente explotación del predio/23.

Además de estos objetivos explícitos ya mencionados, el modelo del asentamiento pretendía fundamentalmente solucionar el problema que generalmente se planteaba sobre la mejor forma de utilización de la tierra desde el momento de la expropiación hasta el momento de su adjudicación definitiva a los beneficiarios de la Reforma Agraria. En el caso concreto de Chile, los fundos que el Estado adquiría para estos fines, se entregaban a funcionarios oficiales para su administración, mientras se efectuaba su adjudicación, situación que frecuentemente se prolongaba durante varios años. Contra este sistema se ideó el asentamiento tratando de vincular desde el primer momento a la explotación a los campesinos que, posteriormente, la recibirían en adjudicación definitiva. Echenique señala que el asentamiento se creó con el objeto de:

- "Evitar la administración estatal y continuar la actividad productiva de las empresas".

- "Lograr que el campesino participara en la gestión y distribución de los beneficios de la explotación, se capacitara en su nuevo rol e implementara una organización propia".

- "Iniciar las inversiones necesarias para la nueva organización"/19.

2. Características. Como en los cuadros comparativos que se incluyen posteriormente (Ver Cuadros Nos. I, II, III, IV y V. Págs. 22/26.) se realiza una detallada descripción de las notas que definen esta forma de dotación provisional, no se repite aquí una exposición sobre el tema. Simplemente debe anotarse que esta forma de dotación supone tres etapas: (a) El preasentamiento desde que se toma posesión material de las tierras hasta cuando se firma el acta de constitución del asentamiento; (b) el asentamiento desde que comienza con la firma del acta de constitución y termina con la asignación de las tierras; y (c) el post-asentamiento, cuando

se adjudican las tierras en forma definitiva en unidades familiares o en unidades comunitarias, quedando vigente entre los nuevos socios diferentes grados de cooperación.

En relación con lo anterior, debe mencionarse que las cooperativas que pueden recibir asignaciones definitivas de tierras según el sistema chileno, son de tres tipos: (a) cooperativas de asignatarios; (b) cooperativas mixtas y (c) cooperativas asignatarias. Un rápido examen de las mismas permite establecer las siguientes diferencias:

1. **Cooperativa Asignataria (comunitaria).** Es la constituida por beneficiarios de Reforma Agraria y directamente recibe la adjudicación de las tierras. La Cooperativa es titular de la asignación.

2. **Cooperativa Mixta.** Es aquella a la cual se le asignan tierras en propiedad y cuyos socios son, además, asignatarios individuales y/o en copropiedad. La asignación de la tierra se hace, en consecuencia, parte a título individual y parte en forma comunitaria.

La parte comunitaria está constituida por aquellos sectores que por su forma de producción no hacen aconsejable la subdivisión de la tierra. La parte asignada en forma individual está constituida principalmente por la casa y el huerto. Normalmente la superficie asignada es de tres hectáreas.

3. **Cooperativas de Asignatarios.** Es la constituida por beneficiarios de la Reforma Agraria, que a su vez, han recibido adjudicaciones en propiedad exclusiva o en copropiedad. En este caso los titulares de la adjudicación son los socios individualmente considerados.

Según informaciones recientes se habían hecho 156 asignaciones definitivas con posterioridad a la etapa del asentamiento, de las cuales 9 eran individuales, 131 en cooperativas asignatarias, 2 en cooperativas de asignatarios y 14 en cooperativas mixtas. (Ver Cuadro No. 2-A).

C. Orientaciones Generales

Para facilitar el análisis comparativo del asentamiento, que se incluye posteriormente, es oportuno mencionar los siguientes aspectos del asentamiento.

1. El asentamiento puede comprender más de un predio o sólo una fracción de éste, a juicio de la Corporación de Reforma Agraria.

2. Está excluido del asentamiento el "profesional con título universitario" quien en ningún caso, se considerará como campesino*.

* Por "Campesino" según la ley 16640 debe entenderse "el obrero o empleado cuyo trabajo habitual y continuo se realiza en el campo, así como el ocupante, mediero, arrendatario, tenedor o dueño de tierras, siempre que lo sean respecto de una superficie no superior a la Unidad Agrícola Familiar".

CUADRO No. 2-A Asignaciones definitivas con posterioridad al asentado.

Años	Asignaciones.		SUPERFICIE EN HECTAREAS			Familias con asignación definitiva.		FORMA DE ASIGNACION				
	No.	%	Riego	Secano	Total	%	No.	%	Coop. Mixta	Coope. nataria.	Coope. de asignatarios	Individual
1965	9	5,77	9.774,7	41.784,7	51.559,4	6,6	562	7,4	-	-	-	9
1966 *	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1967 /1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1968	6	3,84	4.488,3	88.070,0	92.558,3	11,9	447	5,9	2	4	-	-
1969	28	17,9	10.746,8	69.129,2	79.876,0	10,3	1.291	17,0	2	26	-	-
1970	75	48,07	22.176,9	480.946,1	503.123,0	65,0	3.848	50,6	10	65	-	-
1971	29	18,65	9.073,7	30.731,4	39.805,1	5,1	1.208	15,9	-	29	-	-
1 En. al 29/2/72	9	5,77	2.311,6	6.119,5	8.431,1	1,0	247	3,2	-	7	2	-
TOTALES	156	100,0	58.572,0	716.780,9	775.352,9	100,0	7.603	100,0	14	131	2	9

Fuente: Elaborado con base en informaciones de la Corporación de Reforma Agraria, CORA.

1/ En estos años no se hicieron asignaciones.

3. Con posterioridad a la constitución del asentamiento pueden incorporarse a él, con la aprobación de la CORA y de las autoridades del asentamiento, (a) los campesinos que resultaron excluidos debido a la limitada capacidad potencial de otros predios expropiados; (b) los seleccionados de entre quienes se inscribieron inicialmente con el predio objeto de completar la capacidad de asentamiento; (c) quienes cumplan 18 años o adquieran la calidad de jefe de familia, cuando se trata de campesinos que no llenaban uno de estos requisitos en la fecha de constitución del asentamiento; y, (d) quien reempla ce al jefe de familia fallecido o imposibilitado.

4. Se establece un sistema de puntaje para la selección de los asentados, teniendo en cuenta: un número creciente de puntos por los años de trabajo en el predio con anterioridad a su expropiación o entrega; la explotación personal de predios inferiores a la unidad económica colindantes o no con el predio en que se constituye el asentamiento; la carga familiar; los hijos en edad escolar; la capacidad demostrada para los trabajos de campo y la aptitud comunitaria o cooperativa demostrada.

5. La selección con base al puntaje se hace por el Director Zonal de la CORA, existiendo la posibilidad de recurrir a las decisiones de esta comisión ante el Consejo Zonal, integrado por funcionarios y campesinos.

6. El número de beneficiarios en cada asentamiento está dado por la capacidad del respectivo predio, determinada por la CORA con base en estudios técnicos. Puede, por tanto, la CORA trasladar a otros predios los campesinos excedentes o traer nuevos integrantes, cuando el predio así lo permita.

7. La calidad de asentado se pierde por renuncia escrita aceptada por el Consejo de Administración; por expulsión acordada por mayoría de la Asamblea General, a propuesta de las 2/3 de los miembros del Consejo de Administración; por haber demostrado incapacidad para los trabajos de campo o por falta de aptitud comunitaria o cooperativa.

8. Los campesinos asentados y la CORA celebran un contrato de Sociedad Colectiva Agrícola Civil (SARA) para la explotación del predio, dentro de los 15 días siguientes a la constitución del asentamiento, siendo la CORA la representante legal de la nueva sociedad. LA CORA aporta el uso y goce de las tierras y aguas que comprendan el asentamiento y los asentados, toda su mano de obra, estando la Corporación obligada al financiamiento de las actividades agropecuarias que se van a cumplir en el asentamiento. Estos criterios iniciales se modificaron en parte por el DFL No. 16 del 3 de octubre de 1968, asignando la representación legal de la SARA al Consejo de Administración del Asentamiento.

9. La distribución de utilidades entre los asentados y la CORA se hace de acuerdo con lo pactado en el contrato de sociedad.

10. En el contrato de Sociedad debe estipularse el número de días al año que, como mínimo, debe trabajar cada asentado.

11. Se establecen 3 tipos de sanciones a saber: (a) exclusión del asentamiento por violación de las prohibiciones establecidas en el reglamento o por incumplimiento de los deberes impuestos en el mismo; (b) privación temporal de algunos derechos (retiro de anticipos, disposición de tierras para su trabajo personal, etc. cuando no cumplan los acuerdos del Consejo de Administración o se nieguen a responder solidariamente de las obligaciones contraídas; (c) multas en caso de infracciones menores.

D. Comentarios sobre los Asentamientos

Aunque no existen muchas informaciones recientes que permitan generalizar una evaluación de los asentamientos, los estudios realizados*/25,21,17,18 demuestran que bajo esta forma provisional de dotación se ha alcanzado una mejor utilización del suelo; se han introducido modernos métodos de producción concentrando el empleo de semillas certificadas, fertilizantes y pesticidas y mecanizando un apreciable número de labores; se ha elevado el ingreso disponible de los asentados y la renta sobre el capital empleado**. No obstante los resultados favorables de estos indicadores económicos, se ha venido cuestionando el funcionamiento de este tipo de dotación desde este mismo ángulo económico y, fundamentalmente, desde un marco social y político para determinar en síntesis, si el asentamiento es la empresa adecuada en la formación de una nueva estructura agraria de solidaridad y participación o si, por el contrario, está causando nuevos desequilibrios, que contrarían finalmente los objetivos de la Reforma Agraria y hacen inútil el proceso. Alaluf, resumiendo el problema sostiene: "Los asentamientos, en la gran mayoría de los casos, han mejorado los niveles de producción existentes en los predios expropiados y ello básicamente porque el modelo escogido para implementar la Reforma Agraria ha puesto énfasis en el incremento de la producción. Dicho de otra forma, se optó por un proceso gradual con claros objetivos económicos, antes que por una reforma masiva con objetivos preferentemente políticos/1 .

* La muestra cubrió siete de los once asentamientos que en el año agrícola 1965-66 contaban con más de un año de funcionamiento (San Antonio y El Peñón, Tranquilla, Los Arcángeles, El Cerrillo, San Luis de Panimávida, Santa Isabel y Coipín). La superficie cubierta por los asentamientos de la muestra representaba el 30% aproximadamente de la incorporada al proceso de reforma agraria/25. Esta muestra cubrió 17 asentamientos de las Zonas II a IV (San Antonio y El Peñón, Tranquilla, San Luis de Panimávida, El Cerrillo, El Barco, Coipín, La Cabaña, Los Arcángeles, Rinconada de Manantiales, Talquita, San Jorge de Romeral, Guaycol I, El Tambo, Santa Filomena, La Higuera, El Porvenir y Tantehue). Estos asentamientos constituyeron el 33% del total que funcionaban en las zonas seleccionadas/21. Cubrió 31 asentamientos de todo el país. Esta evaluación/17 y un trabajo realizado por el mismo autor en los fundos, permiten una visión completa del aspecto social y sus cambios/18 .

** Estadísticas detalladas sobre los estudios de caso que se han adelantado consultarse en las evaluaciones citadas.

Un análisis de los aspectos positivos y negativos del asentamiento podrían arrojar el siguiente balance:

1. El asentamiento si cumplió uno de sus primeros objetivos de reemplazar la administración directa del Estado en los predios expropiados mientras se entregaban a los beneficiarios, permitiendo que éstos se incorporaran desde un comienzo al planeamiento, organización y funcionamiento de la nueva unidad económica.

2. El asentamiento en general se organizó por cada predio expropiado, respetando los linderos del fundo original. Aunque el reglamento de los asentamientos permite, como antes se anotó, que éstos abarquen más de un predio o se reduzcan sólo a una fracción del fundo expropiado (Art. 3), en la práctica según las orientaciones de la política oficial se organizaron predio por predio, y sólo en casos excepcionales se usó aquella posibilidad. Según estadísticas recientes, se habían constituido 881 asentamientos sobre 1.264 predios (Ver Cuadro No. 3).

Esta correspondencia entre predio expropiado y asentamiento constituido, a su vez, ha causado nuevas limitaciones que obstaculizan la ejecución de la Reforma Agraria. Así: (a) se dificulta la planificación por regiones, no pudiendo establecerse programas integrados de producción, infraestructura, asistencia técnica o crediticia¹⁹; (b) a pesar de la mejor utilización dada a los recursos naturales, subsiste en cierto grado el uso inadecuado de los mismos, pues la discontinuidad de los predios impide en la práctica la adopción de un plan coordinado para la plena utilización de la tierra y el agua y simultáneamente, la aplicación de medidas para su adecuada conservación; (c) se desperdician las ventajas de las economías de escala; (d) se incrementan los gastos administrativos; (e) se han realizado obras de infraestructura que por el tamaño de los predios, no proporcionan el máximo rendimiento.

Además de las dificultades mencionadas, el asentamiento ha dado origen a dos limitaciones que se refieren a la consolidación misma de la nueva estructura agraria*. En primer término, según los actuales ejecutores de la reforma agraria, el asentamiento ha contribuido a que se mantenga en los campesinos una visión recortada del problema agrario y del proceso de cambio, reduciendo su perspectiva de la reforma a una visión predial que generalmente no excede los linderos físicos del fundo. Al parcelamiento físico de los asentamientos ha correspondido por tanto, un "parcelamiento mental" de los asentados.

En segundo lugar, la organización atomizada que se ha creado impide una fácil integración vertical de los asentamientos, manteniendo la natural debilidad que proviene de su funcionamiento.

* En la mencionada evaluación preliminar que realizó el ICIRA se demuestra que con excepción de un caso (asentamiento Tranquilla), el promedio de jornadas trabajadas por año por asentado alcanza a 259, que representa un índice muy cercano a la plena ocupación.

Cuadro No. 3. Asentamientos constituidos en predios expropiados.

Provincia	No. de Asentam.	No. de Predios
Tarapacá	9	6
Antofagasta		
Atacama		
Coquimbo	76	100
Aconcagua	63	95
Valparaíso	46	74
Santiago	148	206
O'Higgins	56	60
Colchagua	86	113
Curicó	40	62
Talca	48	60
Linares	78	130
Maule	1	1
Ñuble	57	83
Bío-Bío	11	12
Concepción	4	7
Arauco	33	42
Malleco	27	35
Cautín	51	115
Valdivia	16	27
Osorno	10	18
Llanquihue	6	6
Chiloé	2	2
Aysén	2	2
Magallanes	11	8
Total	881	1.264

Fuente: Elaborado con base en informaciones de la Corporación de Reforma Agraria. Febrero 28 de 1972.

3. A pesar de que los planes de explotación desarrollados en los asentamientos han implicado una mayor utilización de la mano de obra de los asentados*/25 y una mayor remuneración de la misma en comparación con la remuneración vigente para el sector no reformado en el mismo período**/25 el modelo ocasionó desequilibrios en relación con los grupos campesinos no asentados, pero que habían estado vinculados en diferentes formas al fundo original y que continuaban dependiendo en mayor o menor grado del asentamiento.

El principio según el cual el número de personas a asentar está determinado por la capacidad actual de cada predio, según estimación que para el efecto haga la CORA, conlleva una división de los campesinos, pues la posibilidad de ser beneficiarios está limitada en la práctica casi exclusivamente a los inquilinos de los antiguos predios, quedando marginados los minifundistas, voluntarios, afuerinos y medieros***.

La estructura laboral existente en los fundos tradicionales ocasionaba conflictos entre categorías de obreros**** que el asentamiento mantuvo y profundizó al seleccionar como beneficiarios, por el sistema de puntaje empleado, casi con exclusividad a un grupo de campesinos. Se ha engendrado así un problema ocupacional: quienes no resultan favorecidos en la selección se ven forzados a buscar empleo o a arrendar su trabajo a los excompañeros que integran ahora el asentamiento. Se mantiene así una relación patrón-obrero, dentro de un marco tradicional de dominación-sumisión, que aleja indefinidamente el cumplimiento del objetivo de redistribución y equilibrio que se pretendía lograr, estableciendo las bases que pueden permitir el surgimiento de una

* En la mencionada evaluación preliminar que realizó el ICIRA se demuestra que con excepción de un caso (asentamiento Tranquilla), el promedio de jornadas trabajadas por año por asentado alcanza a 259, que representa un índice muy cercano a la plena ocupación.

** Según el mismo estudio, los ingresos monetarios de los campesinos asentados fueron de 2.86 a 4.68 veces más que el salario mínimo agrícola en el mismo período.

*** Una descripción sobre las características e importancia relativa de cada uno de estos tipos de trabajadores agrícolas puede encontrarse en /16,15. En resumen, los inquilinos se comprometen a permanecer en la explotación toda o gran parte del año agrícola, proporcionando mano de obra, a cambio de remuneraciones mixtas en dinero efectivo y en regalías (productos del predio o una pequeña porción de tierra para su aprovechamiento personal); los voluntarios son trabajadores de condiciones inferiores al inquilino que carece de regalías de tierras y de contrato legal con el predio. Normalmente viven en las casas de los inquilinos como familiares, hermanos, cuñados o simplemente allegados. Tienen trabajo estacional en el predio; los afuerinos son trabajadores a jornal, generalmente minifundistas vecinos del predio, que reciben ocupación temporal; los medieros generalmente aportan su trabajo y parte de capital en una especie de compañía con el dueño quien suministra la tierra, dividiéndose el producto de la explotación, por mitad entre el mediero y el dueño. El mediero muchas veces contrata a su vez, mano de obra adicional.

**** Por ejemplo los estudios ya mencionados, anotan cómo el voluntario solía estar en oposición al inquilino, porque el primero luchaba por obtener salarios más altos frente al patrón, mientras que el segundo prefería más y mejores regalías.

nueva oligarquía rural, si oportunamente no se adoptan las provisiones necesarias para corregir esta situación.

En el estudio económico de Jolly, Brevis y Le Feuvre/²¹ se comprueba que el mayor porcentaje de los costos de los asentamientos se invirtió en la contratación de mano de obra, un 30% aproximadamente. Por otra parte, en la evaluación del ICIRA*/²⁵ se llega a la conclusión de que los salarios percibidos por los trabajadores contratados fueron equivalentes, aproximadamente, a la mitad de los ingresos recibidos por los asentados en pago de la misma labor. Como fácilmente puede observarse, este tratamiento diferencial mantuvo la estratificación social y los desniveles económicos desvirtuando el carácter comunitario que teóricamente debía tener el asentamiento.

Unido a lo anterior, debe mencionarse la modalidad de organización cerrada que tomó el asentamiento. Ciertamente, no se cumplió la previsión incluida en el reglamento de los asentamientos según la cual a medida que la capacidad potencial del predio lo permitiera, podrían irse incorporando nuevos campesinos. A pesar de la elevada contratación de mano de obra ya anotada, los socios fundadores del asentamiento se resistieron a permitir la incorporación de nuevos asentados, se negaron sistemáticamente a compartir sus ganancias con nuevos asentados por la disminución proporcional de utilidades que ésto les significaría. Incluso, como consecuencia de lo anterior se han presentado situaciones conflictivas de pre-huelga de los hijos de los asentados contra sus padres, reclamando su derecho a ser considerados como nuevos asentados con todas la prerrogativas y ventajas de esta calidad. Se reprodujeron pues en el asentamiento, los valores de los fundos tradicionales caracterizados por su finalidad individualista y capitalista, sin que la CORA hubiera contrarrestado oportunamente estas desventajas del modelo

* Los ingresos de los asentados fueron de 2.86 a 4.68 veces el salario mínimo agrícola, mientras que los no asentados que fueron contratados a jornal por los asentados, obtuvieron ingresos equivalentes del 1.35 a 2.66 veces mas el salario mínimo agrícola.

** En un ensayo realizado por René Billaz y Eugenio Maffei/³ se menciona, con base en informaciones suministradas por la CORA, que los hechos acaecidos en las zonas demuestran que los conflictos entre asentados y proletarios de los asentamientos son similares a los conflictos entre patrón y obrero. Por ejemplo, en la provincia de Talca se han producido varias huelgas en los asentamientos, de varios días de duración, donde la plataforma de lucha de estos trabajadores plantea conseguir iguales derechos que los asentados. En la comuna San Clemente hubo 8 asentamientos con asalariados en huelga. En esta provincia los asentamientos tienen un 52% de fuerza proletaria, que está constituida por el 31% de obreros permanentes y 21% de socios no asentados.

4. El asentamiento ha producido un limitado grado de participación campesina. En efecto, como la CORA ha conservado el poder de decisión respecto a los aspectos que, como anota Echenique/19, en su conjunto constituyen el marco estructural dentro del cual opera la empresa campesina, la participación de los asentados se ha limitado sólo a las decisiones internas de la explotación, impidiendo de hecho la capacitación campesina en el contacto con el mercado o con las instituciones financieras o comerciales.

Esta circunstancia seguramente ha sido la causa directa de una situación deficitaria en los asentamientos que se atribuye a que los adelantos hechos a los asentados excedían el ingreso líquido esperado, en perjuicio del cumplimiento final de sus obligaciones pendientes. Así, a fines de 1970 existía un 37.7% de cartera morosa de la CORA, según estimaciones recientes (Ver Cuadro No. 4).

5. Los asentamientos mantuvieron características de los fundos tradicionales. Así, las llamadas "regalías de consumo y goce" (la concesión de una porción de tierra para su explotación individual) y el "talaje" (un derecho de pastoreo para un número determinado de animales propios) han ido consolidando valores individualistas que cada vez alejan más la finalidad comunitaria del modelo.

Los pliegos de peticiones de los asentamientos han incluido invariablemente la solicitud de un aumento de estas regalías y del talaje, anotándose -por otra parte- que a medida que aumenta el tamaño de los "goces" disminuye el número de jornales dedicados a la explotación común y, consecuentemente, se eleva la contratación de mano de obra*/25.

Resumiendo lo anterior puede afirmarse que no obstante los progresos alcanzados por los beneficiarios a través del asentamiento, esta forma de dotación provisional no alcanzó, unas veces por las reglamentaciones vigentes y otras por la política empleada en la práctica, la totalidad de sus objetivos iniciales, convirtiéndose en un mecanismo de conservación de determinadas formas de explotación que pretendía sustituir.

E. Tercera Etapa: Centros de Reforma Agraria

En atención a las limitaciones implícitas en el modelo del asentamiento, el Gobierno de la Unidad Popular ha optado por un nuevo tipo de dotación provisional, el Centro de Reforma Agraria, CERA, que pretende corregir las deficiencias del modelo anterior, constituyendo un nuevo tipo de empresa campesina que permita lograr los objetivos de la actual política agraria.

* Esta situación se verificó, por ejemplo, en el caso del asentamiento "La Tranquilla" cuyos socios sólo aportaron 80 jornadas anuales a la explotación común, dedicando el resto de su tiempo a la atención de "sus goces", en comparación con el promedio de jornadas por año y por asentado en los otros asentamientos, que alcanzó, según lo anotamos, a 259.

Cuadro No. 4

Préstamos otorgados por CORA a los Asentamientos y Recuperación

(En miles de E° de cada año) *

Años	Préstamos Explotac.	Préstamos Capitales	Total Prés- tamos otor- gados	Recuperac. Potencial	Recuperac. Efectiva	% no recu- perado
1.966	20.259	14.499	34.758			
1.967	61.402	31.801	93.203	23.810	27.343	14.8
1.968	141.643	60.971	202.614	74.370	60.735	18.4
1.969	223.315	91.823	315.138	189.677	113.578	40.2
1.970	426.385	170.355	596.740	325.706	181.240	44.4
Total	873.004	369.449	1.242.453	613.563	382.896	37.7

Fuente: /28.

* El cambio oficial actual es de 28.E° por dolar.

El análisis del CERA debe realizarse, en consecuencia, desde un contexto diferente. Se está en presencia de un nuevo modelo de reforma agraria de tipo estructural que no pretende introducir mejoras en el funcionamiento de la estructura agraria, sino sustituirla totalmente, reemplazándola por nuevas formas de tenencia y producción que a su vez, se articulen dentro de un marco general de cambio de toda la sociedad.

Debe advertirse, igualmente, que no existen aún decisiones definitivas sobre los CERA a nivel de gobierno. En el momento de elaborar este informe, los CERAS, son un modelo teórico cuya aplicación apenas se empieza a poner en práctica. Se ha preferido dejar sentados unos criterios generales y permitir que en la práctica se vaya afinando el modelo. Incluso dentro de los mismos partidos que conforman la Unidad Popular, hay diferentes apreciaciones sobre este tipo de dotación, siendo frecuente que en éste, como en otros aspectos del proceso acelerado de cambios que hoy se vive, la "versión oficial" tenga notables variaciones según el partido a que pertenezca el ocasional informante. Esta circunstancia hace que los comentarios que se incluyen en este documento tengan un valor marcadamente temporal, dependiendo de las variaciones que se vayan introduciendo.

1. Orientaciones principales. Como en algunos cuadros posteriores se hace una comparación entre el CERA y el asentamiento, sólo debe mencionarse aquí la definición y los objetivos generales de este nuevo tipo de dotación*

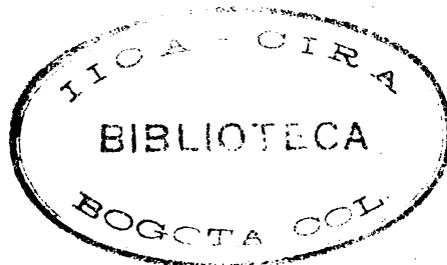
- a. Definición. El CERA se define como "una etapa transitoria de la organización social y económica de los campesinos destinada a aplicar, evaluar y mejorar métodos y sistemas de organización, manejo y control social de la producción agropecuaria".
- b. Objetivos generales. Sin entrar en el detalle de los objetivos específicos, cuya enumeración se encontrará en los cuadros comparativos ya citados, el CERA persigue los siguientes objetivos: ser la base de una nueva estructura agraria de tipo socialista; promover la solidaridad de clase entre todos los campesinos; romper la dependencia mental del campesino frente al sistema predial, originada en el sistema latifundista; generar explotaciones de suficiente envergadura económica; producir un cambio de los valores tradicionales y un cambio de mentalidad campesina para que la tierra sea tomada como un simple factor de producción, perdiendo significación el concepto de propiedad privada de la misma; facilitar la planificación de la producción y establecer su control social**.

* Un gráfico con la Estructura del CERA se incluye como Anexo No. 1 en este documento.

** Debe advertirse que varios de estos objetivos no han sido señalados expresamente en los documentos oficiales sobre el tema, aunque han quedado implícitos en ellos.

- c. **Instrumentos.** Para cumplir los objetivos señalados, y al mismo tiempo para corregir los defectos que se atribuyen al asentamiento, se ha establecido una estructura organizativa nueva y se han introducido varios cambios de política.

CAPITULO III
COMPARACIONES ENTRE EL CERA Y EL
ASENTAMIENTO



COMPARACIONES ENTRE EL CERA Y EL ASENTAMIENTO

Se ha considerado conveniente para facilitar el análisis comparativo de los dos modelos citados, presentar sus semejanzas y diferencias a través de los cinco cuadros que se incluyen a continuación y que en su orden, se refieren a:

- I. Definiciones y objetivos
- II. Miembros, derechos y obligaciones
- III. Estructura administrativa
- IV. Relaciones con el Estado y características
- V. Goces, remuneración, utilidades y previsiones en caso de fallecimiento.

Cuadro No. 1. ASENTAMIENTOS Y CERA. DEFINICION Y OBJETIVOS

ASENTAMIENTOS

DEFINICION
 Etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, para explotar las tierras expropiadas desde la toma de posesión material hasta su asignación definitiva. Esta etapa dura normalmente 3 años, pudiendo ser prorrogada en casos especiales, hasta 5 años mediante decreto fundamental del Presidente de la República.
 (Art. 66, Ley 16640 de R. A. /10)

CERAS

Etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos destinada a aplicar, evaluar y mejorar métodos y sistemas de organización, manejo y control social de la producción agropecuaria.

OBJETIVOS

1. Explotar eficientemente las tierras que comprenden el asentamiento.
 2. Preparar y capacitar a los asentados para que asuman responsabilidades de propietarios y empresarios agrícolas
 3. Orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad.
 4. Promover la capitalización de los asentados.
 5. Construir la infraestructura necesaria para el desarrollo de la vida familiar y comunitaria de los asentados.
 6. Seleccionar a los futuros asignatarios.
- Art. 66, Ley 16640 de R. A. /10

1. Estructurar la participación de los campesinos en la dirección, manejo y control de las tierras y su capacitación para una organización social de la producción.
2. Encuadrar las nuevas áreas dentro de una eficiente oportuna y ejecutiva planificación agropecuaria comunal, provincial, zonal y nacional.
3. Procurar paulatinamente el máximo empleo de la mano de obra campesina.
4. Obtener para los campesinos un nivel de vida superior mediante un justo sistema de remuneraciones e incentivos ligados a la producción.
5. Recoger los excedentes de las utilidades, en fondo de compensación y capitalización comunal que nivele los distintos rendimientos y permita a cada comuna agraria construir la infraestructura necesaria y financiar obras de bienestar social.
6. Establecer y mantener los vínculos con los Consejos Comunales Campesinos y con el aparato del Estado.
 (Comite Nacional Agrario)

Cuadro II. ASENTAMIENTOS Y CERA. MIEMBROS, DERECHOS Y OBLIGACIONES

ASENTAMIENTOS

MIEMBROS

Los campesinos jefes de familias mayores de 18 años, que resulten seleccionados de acuerdo con un puntaje y según la capacidad potencial del respectivo predio y quienes posteriormente se incorporen a él.

CERAS

- a. Todos los campesinos mayores de 16 años, de uno y otro sexo, que trabajaban permanentemente en el predio en el momento de tomar posesión del mismo, aunque no vivieran en él.
- b. La cónyuge legítima o de hecho, los hijos y miembros de las familias de los trabajadores, que sean también mayores de 16 años, vivan o no en el área del Centro.
- c. Todos los campesinos que en lo sucesivo se incorporan al CENTRO. (Comisión Nat. Agraria Art. 5)

DERECHOS Y OBLIGACIONES

1. Derecho preferente de llegar a ser, si es seleccionado, propietario de la tierra que trabaja.
2. Participar con su familia, en las actividades del asentamiento y en los beneficios del trabajo común.
3. Ser socio de la SARA y recibir de ella financiación y asistencia.
4. Cumplir con las jornadas de trabajo estipuladas en el contrato.
5. Aceptar la representación del Comité de Asentamiento
6. Aceptar y cumplir los acuerdos del Consejo de Administración de la Soc., cumplir con las representaciones que se le confíen.

1. Trabajar en el Centro, aunque no resida en él.
 2. Participar en la Asamblea y aceptar los cargos que se le otorguen.
 3. Alcanzar un nivel de vida superior para sí y los miembros de su familia.
 4. Procurar el aumento de producción y una eficiente organización de las faenas del Centro.
 5. Participar en las actividades de capacitación cultural y técnica del Centro.
 6. Estimular la iniciativa creadora de los campesinos
 7. Velar por el respeto y aplicación de las normas y principios del Centro
- (Comisión Nacional Agraria Art. 4)

Cuadro No. III ASENTAMIENTOS Y CERAS. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

ASENTAMIENTOS

CERAS

ORGANISMOS DE DIRECCION

ASAMBLEA GENERAL

Es el organismo superior de la Sociedad, formada por todos los jefes de familia, mayores de 18 años que tienen derecho a voz y a voto.

ASAMBLEA

Es el organismo superior del Centro, formada por : a) los trabajadores de ambos sexos, su cónyuge legítima o de hecho, sus hijos y parientes mayores de 16 años quienes tienen derecho a voz y a voto; y b) los trabajadores de temporada, quienes participan con derecho a voz y a voto en la Asamblea pero no pueden ser elegidos para cargos de responsabilidad. (En la elección del Comité de la Producción sólo pueden votar los trabajadores de ambos sexos miembros del Centro)

CONSEJO DE ADMINISTRACION

El Consejo de Administración de la sociedad está compuesto por tres o cinco representantes de los asentados. Son elegidos en votación directa y duran un año en sus funciones. En el contrato según las nuevas reglamentaciones puede convertirse la participación de la CORA en este consejo.

COMITE DE PRODUCCION

Esta formado por: a) el presidente de la asamblea y por dos o cuatro consejeros del mismo centro, elegidos por los trabajadores miembros de la Asamblea; y b) por los responsables de los Equipos de Producción. Como no hay sociedad con el Estado, no participan funcionarios oficiales en este Comité.

COMITES EJECUTIVOS

Están formados por uno o más miembros designados por el Consejo de Administración. Se encarga de actividades concretas de producción.

EQUIPOS DE PRODUCCION

Se organizan para asegurar la eficiencia del trabajo, según la naturaleza de las diferentes actividades que vayan a cumplirse. No se establece cómo se nombran sus miembros.

COMITE DE BIENESTAR SOCIAL

Está formado por cinco miembros del Centro, nombrados por votación directa por la Asamblea. Es un mecanismo para estimular la participación de mujeres e hijos.

CONTROL

Se ejerce por la CORA

COMITE DE CONTROL

Está formado por tres personas designadas por todos los miembros de la asamblea y tiene por objeto supervisar y fiscalizar los otros comités.

Cuadro No. IV ACENTAMIENTOS Y CERAS. RELACIONES CON EL ESTADO Y CARACTERISTICAS

ASENTAMIENTOS

CERAS

Relaciones con el Estado	Sociedad entre el Estado y los campesinos en virtud de la cual CORA financia: - Inversiones de infraestructura - Créditos de explotación y Capitalización - Asistencia Técnica SAG: Asistencia Técnica	Administración directa de los campesinos CORA: Inversiones de infraestructura Banco del Estado: a. Financiamiento de gastos de Operación b. Abastecimiento de insumos SAG: Asistencia Técnica
Dimensión de la Explotación	Generalmente se constituyen en cada predio expropiado	Pretenden agrupar varios predios en explotaciones regionales.
Explotación de las tierras	Puede ser en dos formas: 1. Directa: La realiza un asentado o grupo de asentados a quienes la sociedad asigna una determinada superficie. 2. Comunitaria: todo el predio o algunos cultivos son explotados por todos los asentados y los trabajos los dirige la Sociedad a través del Consejo de Administración.	Comunitaria: Toda la superficie es explotada por los miembros del Centro mayores de 16 años.
Aportes de Trabajo	1. Asentados 2. Miembros de su familia 3. Obreros agrícolas contratados en forma permanente 4. Obreros agrícolas de temporada	1. Miembros del Centro mayores de 16 años de ambos sexos. 2. Mano de obra contratada sólo en forma temporal.
Forma de asignación de tierras al terminar la etapa provisoria	a. Preferencialmente en forma individual b. Subsidiariamente en: -forma comunitaria -forma mixta (Ley 16640, Art. 67)	La asignación de la casa y el huerto se hará en forma individual. La tierra productiva sólo será asignada en forma cooperativa/14

CUADRO No. V ASENTAMIENTOS Y CERAS, GOCES, REMUNERACION, UTILIDADES Y PREVISIONES
EN CASO DE FALLECIMIENTO

ASENTAMIENTO		CERAS	
Goces	Aunque en el reglamento se establece que las tierras destinadas a uso particular no podrán exceder de media hectárea de riego básico, en la práctica esta superficie ha ido en aumento. Talaje: Progresivo de acuerdo al pago hecho por cada socio.	Máximo de superficie será de media hectárea de riego básico. Talaje: Cada jefe de familia tendrá derecho únicamente a una unidad de animal. (CCNA: Reglamento CERA Capítulo II, 4)	
Procedimiento en caso de fallecimiento de los socios.	En caso de fallecimiento del asentado, se reemplazará por algún miembro de la familia, mayor de 16 años que cumpla los requisitos exigidos en el artículo 5o. del Reglamento. Si ningún miembro de la familia los cumple, se indemnizará a los herederos.	En caso de fallecimiento del Jefe de familia, se asignará la casa y el cerco para la familia aunque ninguno de sus miembros trabaje en el Centro. Como antes se mencionó todos los integrantes de la familia son miembros del CERA y siguen siéndolo a la muerte del jefe de familia.	
Remuneraciones	Los asentados reciben un anticipo a cuenta de las utilidades de la sociedad y el saldo de éstas al final de cada ejercicio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los miembros trabajadores recibirán el salario mínimo campesino. 2. Remuneraciones adicionales variables, de acuerdo a la clase de trabajo desempeñado y según un sistema de estímulos e incentivos. 	
Reparto de Utilidades	Se reparten en la proporción estipulada en el Contrato de Sociedad entre CORA y los asentados. Normalmente la proporción empleada fue de: 9% para los Asentados, 1% para la CORA. La parte de utilidades correspondientes a los asentados se reparte según el número de días trabajados.	<p>Se reparten en las siguientes proporciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> 10% Para fines sociales 40% Para los trabajadores miembros del Centro de acuerdo al trabajo desempeñado 50% capitalización tanto del predio como de la comuna, operándose así un traslado de los "excedentes"/13, <u>14.</u> 	

CAPITULO IV

DIFERENCIAS ENTRE EL CERA Y EL ASENTAMIENTO

DIFERENCIAS ENTRE EL CERA Y EL ASENTAMIENTO

Aunque, como antes se anotó, muchas de las líneas fundamentales de los Centros de Reforma Agraria aun están en proceso de definición, del estudio de los dos modelos y de la comparación de los cuadros precedentes, surgen las siguientes diferencias:

A. Duración de la Etapa Transitoria

Si bien en las definiciones de cada una de estas formas de dotación se menciona su carácter transitorio, en los CERAS no se determina con precisión hasta cuándo va a durar esta etapa que se supone provisional. En cambio, en el asentamiento se establece que generalmente durará tres años, salvo que en casos excepcionales, se prorrogue hasta cinco años, por decreto fundado por el Presidente de la República. Muy recientemente el Ministro de Agricultura ha declarado enfáticamente que los CERAS durarán el mismo período transitorio de los asentamientos, despejando uno de los puntos que producían gran inquietud en los sectores campesinos.*

B. Amplitud de Objetivos

En el señalamiento de objetivos, el CERA no se limita, como el asentamiento, a la organización y funcionamiento de aspectos internos de la empresa sino que pretende crear una solidaridad de clase; promover el establecimiento de una estructura socialista y capacitar a los campesinos en la organización, manejo y control social de la producción.

C. Incluye a todos los Campesinos Vinculados al Predio o Predios Expropiados

El CERA no da lugar a la exclusión o traslado de algunos campesinos con base a la cabida de los predios, ni emplea un sistema de selección para sus miembros, como sucede en el asentamiento. Tienen derecho a ser miembros del CERA todos los trabajadores mayores de 16 años de ambos sexos que trabajaban en el predio en el momento de tomar posesión del mismo. La argumentación en apoyo de ésta alternativa es clara: " Si los trabajadores estables del predio han subsistido de alguna manera mientras que éstos estaban en dominio de sus propietarios, resulta inadmisibles que el proceso de Reforma Agraria signifique su expulsión y cesantía y su consiguiente - miseria"/9.

* Orientaciones Fundamentales de la Política Agraria del Gobierno Popular de Chile. Jacques Chonchol. 1972.

D. Participación de las mujeres, Hijos y Parientes del Trabajador.

No obstante que en alguna medida este punto está comprendido dentro del anterior, es preciso mencionar el énfasis que se ha puesto en que el CERA extiende el derecho a ser miembro del mismo a las mujeres de los trabajadores, a sus hijos, a sus parientes mayores de 16 años y a los campesinos que posteriormente se incorporen a él. En esta forma se convierte teóricamente en una organización abierta para todo el grupo familiar, a diferencia de los asentamientos que se circunscriben a los jefes de familia mayores de 18 años.

E. Derecho a hacerse Propietario

El primer derecho del campesino asentado es llegar a ser, si es seleccionado, propietario de la tierra que trabaja. En los documentos oficiales que definen las orientaciones del CERA no se hace una referencia concreta a este punto. Sin embargo, el - Ministro de Agricultura ha afirmado en desarrollo del Programa de la Unidad Popular, que "se asignarán en propiedad individual la casa y el huerto, pero no habrá propiedad individual para la tierra productiva. Esto es tajante y definitivo. La tierra será asignada en forma cooperativa, excepto algunos casos muy especiales en que seguirá siendo patrimonio del Estado" 14

F. Lugar de Residencia

En el asentamiento sus miembros deben residir en el predio o en un "lugar compatible con la explotación personal". En el CERA deben trabajar en los predios objeto de la explotación, aunque no residan en ellos, lo cual permite beneficiar a un mayor número de campesinos.

G. Participación en la Asamblea

En el asentamiento, la Asamblea General está formada por los jefes de familia mayores de 18 años, mientras que a la Asamblea General del CERA concurren con voz y voto las mujeres de los trabajadores, sus hijos, los parientes mayores de 16 años y los trabajadores de temporada, es decir, todos los miembros del Centro. Sin embargo, las principales decisiones sólo competen a los trabajadores permanentes (designación del Presidente y los Consejeros del Comité de la Producción; acordar el ingreso de nuevos trabajadores al Centro; aprobar las normas de trabajo, los sistemas de remuneración, los planes de explotación y el balance; determinar los equipos de producción que exis tirán; acordar las normas generales para la organización del trabajo productivo).

H. Participación de Funcionarios Estatales

En el Consejo de Administración del asentamiento, que es el mismo de la Sociedad Agrícola de Reforma Agraria (SARA), puede haber funcionarios estatales. En el CERA no los hay. Se supone que exista una administración directa de los campesinos y que éstos adelanten directamente las gestiones de financiamiento ante el Banco del Estado para que se capaciten en todos los aspectos externos de la explotación.

I. Organismo de Control

En el asentamiento no hay mecanismo especial de control ya que éste en la práctica es ejercido por la CORA; en el CERA existe un comité de control designado por la Asamblea.

J. Explotaciones Regionales

Los asentamientos se constituyen generalmente predio por predio, mientras que los CERA tratan de tener una dimensión mayor, para formar explotaciones de tipo regional y evitar los aspectos negativos señalados en su oportunidad para el asentamiento.

K. Formas de Explotación

La explotación de la tierra en el asentamiento puede hacerse directamente por los socios cuando la sociedad ha hecho una distribución de parcelas para estos efectos o en forma comunitaria. En el CERA la explotación siempre se realiza en forma comunitaria.

L. Contratación de Mano de Obra

En el asentamiento hay contratación de mano de obra permanente, aunque las normas respectivas lo prohíben, en el CERA sólo hay contratación de mano de obra temporal para períodos muy cortos, ya que todos los trabajadores permanentes se consideran socios.

M. Formas de Adjudicación Definitiva

A la terminación del asentamiento las previsiones legales ordenan hacer la asignación definitiva preferentemente en forma individual y sólo subsidiariamente se adjudican en forma comunitaria o mixta*. A la terminación del CERA, según las declaraciones mencionadas del Ministro de Agricultura, la casa y el huerto se adjudican en forma individual y la tierra productiva sólo será asignada en forma cooperativa. No obstante éste es uno de los puntos de mayor discusión, pues aun no existe una reglamentación precisa al respecto.

N. Goce y Talaje

Aunque el "goce" que se da es teóricamente igual en los dos modelos (1/2 Ha. de riego básico) el CERA disminuye las cantidades que se habían venido dando en la práctica en los asentamientos porque coloca esta extensión como máximo. Lo mismo sucede con el "Talaje" pues en el asentamiento éste dependía en últimas, de la capacidad económica de cada asentado que podía ir aumentándolo mediante el pago de un cánon. En el CERA el talaje se circunscribe sólo al mantenimiento de una cabeza, es decir, sólo a las necesidades de subsistencia, evitando que sea un medio de renta o de lucro adicional, que puede llegar a convertirse en desequilibrios económicos internos en perjuicio de algunos socios.

* Sin embargo, ya anotamos cómo en la práctica sólo se ha efectuado un reducido número de asignaciones definitivas en forma individual

O. Socialización de los Excedentes.

En el asentamiento las utilidades se reparten entre la CORA y los asentados y entre éstos en proporción a los días trabajados. En el CERA hay una socialización de una parte de las utilidades que va a un FONDO DE COMPENSACION Y CAPITALIZACION COMUNAL, que sería un mecanismo institucionalizado para compensar las pérdidas de otros centros y para estimular su capitalización. El porcentaje de utilidades que se - destinaría a este FONDO aun no se ha determinado. En unos documentos se menciona que el 90% de las utilidades tendría esta destinación mientras que en otros se hace - referencia sólo a un 50% ¹⁴. Sin embargo en ningún caso se precisa la forma de organización, la composición, el manejo, ni las atribuciones que en el futuro tendría este fondo, ocasionando una natural preocupación en los sectores campesinos.

P. Régimen de Sanciones

En el asentamiento se establecen tres tipos de sanciones (exclusión, privación temporal de derechos y multas) para quienes incumplen sus obligaciones. En el CERA no hay previsión al respecto, por lo cual en los pocos centros que están funcionando se - empiezan a presentar problemas de indisciplina laboral entre sus miembros *.

* Esta situación pudo verificarse en la visita practicada al CERA "Fidel Castro", ubicado en la Provincia de Santiago. Es de esperar que, como lo afirman funcionarios de la CORA ésta sea una situación eminentemente temporal que quedará en breve solucionada con la expedición de los reglamentos internos.

CAPITULO V

POSICIONES CAMPESINAS FRENTE A LOS CERAS

POSICIONES CAMPESINAS FRENTE A LOS CERAS

La discusión acerca del nuevo tipo de asignación propuesto se ha convertido en el punto central de la controversia agraria, y por tanto, en aspecto fundamental de la lucha política que internamente se adelanta en Chile.

Las diferentes confederaciones campesinas existentes han tomado posiciones frente a los CERA: las organizaciones "Triunfo Campesino", "Confederación Nacional de Asentamientos", "Provincias Agrarias Unidas" y "Libertad", reunidas en la Central Unica Campesina, CUC, combaten la nueva forma de dotación, mientras que la Confederación Ranquil, identificada políticamente con el actual gobierno, apoya los CERAS, aceptando que deben aplicarse con flexibilidad, permitiendo la introducción de las variaciones que los grupos campesinos demanden. * /28.

Partiendo de la base de que los asentamientos pueden y deben modificarse para corregir todos los defectos que se han ido verificando en su funcionamiento, las confederaciones campesinas que impugnan la creación de los CERAS, afirman que no es necesario el establecimiento de un nuevo tipo de dotación, sino que habría sido suficiente introducir al modelo del asentamiento las diferentes modificaciones tendientes a corregir los aspectos negativos que se verificaron en su funcionamiento. La crítica de estas organizaciones se enfocan principalmente a presentar a los CERAS como una antesala de la hacienda estatal. En efecto, sostienen, si no se establece cuánto va a durar la etapa transitoria, si las utilidades se socializan y se reduce el ingreso del campesino sólo a un salario mínimo y, simultáneamente, se aumenta el tamaño de las empresas hasta alcanzar una dimensión regional, se están dando todos los pasos para evitar la capitalización del campesino que no tendrá capacidad económica posteriormente para comprar la tierra, se está dilatando indefinidamente la duración de la etapa

* Sobre la importancia relativa de las diferentes Confederaciones Campesinas se presentan, como era de esperarse, diferentes apreciaciones, según el interés político del informante. Así, los dirigentes de la CUC estiman que de 700.000 campesinos organizados, ellos representan medio millón, mientras que los directivos de la Confederación RANQUIL sostienen que sus afiliados representan el 50% de la totalidad de los campesinos organizados. (Sobre este punto puede consultarse/28 y comunicados de las dos confederaciones citadas).

transitoria y se están creando problemas de administración que, finalmente tendrán que ser resueltos por experimentados funcionarios oficiales, todo lo cual, en su conjunto, constituye un camino para la formación de la hacienda estatal.

Además, se combate la posibilidad de que las utilidades sean invertidas fuera del respectivo centro y la disminución de los derechos de goce y de talaje que han sido conquistas campesinas, incluidas tradicionalmente en las plataformas de lucha de todas las confederaciones campesinas, contando a la RANQUIL.

Las organizaciones campesinas impugnadoras de los CERAS mencionan también que éste es un mecanismo diseñado sin participación campesina, que persigue someter al campesino a un control económico y político del gobierno.

Vale la pena mencionar aquí que en el reciente documento oficial, antes citado/ 13 el Ministro de Agricultura, después de definir claramente la transitoriedad de esta forma provisional de dotación, expresó enfáticamente:

"...quiero aprovechar una vez más esta ocasión para refutar la mentira que sectores interesados tratan de hacer correr a lo largo de todo Chile, en el sentido de que los Centros de Reforma Agraria son haciendas del Estado en que los campesinos no serán jamás asignatarios de la tierra. Esta mentira que no revela otra cosa que el despecho de aquellos que no supieron evitar a tiempo o corregir oportunamente los defectos que en los asentamientos se estaban estableciendo, ha engañado a algunos campesinos y los que estamos seguros que cuando tengan la oportunidad de informarse de la verdadera naturaleza de los Centros de Reforma Agraria estarán mucho más de acuerdo con ellos que con la actual estructura de los asentamientos..."

La Confederación RANQUIL, en cambio, asigna a las CERAS el papel de organismo básico de la nueva estructura agraria, aunque admita que la socialización de los excedentes y las disminuciones de los goces y del talaje deben ser objeto de un estudio más detenido para tomar decisiones de acuerdo con los sectores campesinos. Mencionan también los directivos de esta confederación que aunque ellos consideran al CERA como la forma de dotación más conveniente, debe mantenerse la posibilidad de que los campesinos escojan entre el asentamiento y el CERA, eliminando la obligatoriedad de esta última forma de asignación*.

* Entrevista con Luis Cossio, Jefe de Capacitación de RANQUIL y con José Campuzano, ex-presidente de RANQUIL y actual jefe de capacitación campesina del ICIRA.

CAPITULO VI
COMENTARIOS FINALES

COMENTARIOS FINALES

Sólo con el propósito de aportar elementos de discusión para el análisis de esta nueva forma de dotación, se mencionan a continuación algunos aspectos del CERA que aun no pueden ser evaluados empíricamente por ser un experimento en proceso.

- A. El objetivo de contribuir a una planificación agropecuaria a todos los niveles no podrá alcanzarse sino en la medida en que se establezca una vinculación horizontal entre los distintos CERAS de una misma región y una integración vertical con los CONSEJOS CAMPESINOS a nivel comunal, provincial y nacional, aspecto al parecer descuidado actualmente por la atención que se dedicó al esfuerzo redistributivo encaminado a eliminar el latifundio.
- B. Es evidente que la velocidad de las expropiaciones y los esfuerzos dirigidos al establecimiento de los CERAS han hecho que se disminuya el énfasis en otros aspectos de la planificación agropecuaria. El cumplimiento de planes de cultivo a nivel regional y local que es, por definición, uno de los principales instrumentos de complementación de una economía planificada, ha sido relegado con las consecuencias previsibles a corto plazo.
- C. La dimensión de la explotación es una variable que no produce por sí misma resultados positivos. Ciertamente, si el tamaño de la explotación no está en función directa de la potencialidad en el uso de los recursos productivos y de la capacidad administrativa de los nuevos empresarios, se pueden originar explotaciones ineficientes. Por tanto, la determinación de una dimensión óptima deberá ser, en cada caso, objeto de cuidadosos estudios.

Desde luego, son evidentes las ventajas que se obtienen con la disminución del número de unidades productivas, circunstancia que facilita el manejo operativo de los planes, su control, administración, el uso de los recursos y la mejor coordinación de los diferentes elementos que conforman la actividad productiva.

- D. El CERA aumenta el número de "beneficiarios" de la reforma agraria al incorporar como miembros a todo el núcleo humano que dependía del predio o predios reformados.

Sin embargo, el aumento en el número de beneficiarios no implica necesariamente el aumento de la tasa de ocupación. Vale la pena examinar cuidadosamente esta situación porque se corre el peligro de proporcionar una solución de espejismo. Ciertamente, la vinculación indiscriminada a un CENTRO de Reforma Agraria puede producir un aumento de la tasa de ocupación hasta determinado límite, más allá del cual se configura una desocupación disfrazada. Así, a pesar de que teóricamente todos sean beneficiarios, algunos se mantendrán desocupados o semiocupados. Ligado a lo anterior se plantea una de las críticas a los CERAS, según la cual es inequitativo que el sector campesino so porte toda la carga del desempleo rural, cuando éste es un problema en cuya solución deben converger otros sectores y otras políticas complementarias. No obstante, debe tenerse en cuenta respecto a lo anterior, que de cumplirse la participación de los campesinos en la nueva estructura de los CERAS se producirá la creación de nuevos roles y se originarán en algún grado formas de ocupación adicional, en actividades que antes cumplían los miembros desplazados de la clase terrateniente.

La posibilidad de generar ocupación estará condicionada en definitiva, por la capitalización que efectivamente se logre en esta etapa.

- E. La socialización de las utilidades si bien fomenta la solidaridad de clase y produce una distribución más equitativa de los beneficios de la reforma agraria, evitando nuevos desequilibrios, puede ser un factor altamente desestimulante en el período inicial de dotación. No resulta fácilmente aceptable distribuir excedentes, cuando no se han satisfecho una serie de aspiraciones mínimas. El "cambio de mentalidad" que se pretende debe ser una resultante y no un punto de partida. Ciertamente no constituye un acierto de estrategia el convertir los excedentes en tema central de discusión, cuando en la mayoría de los casos, por lo menos en el período inicial, no se producirán excedentes.

Por otra parte, la indefinición respecto al organismo que iría a manejar el fondo formado con los excedentes, ha producido una reacción de desconfianza y ha contribuido a reafirmar el criterio de que las inversiones de las utilidades corresponden únicamente a cada grupo campesino.

Todo lo anterior habría que analizarlo en relación con las posibilidades de autofinanciamiento del sector que se produciría con la formación de un fondo de este tipo y la consiguiente aceleración del desarrollo rural que esta acumulación implicaría, generando ocupación adicional, como se mencionó en el punto anterior.

- F. La implantación del CERA como única posibilidad de dotación provisional ha empezado a producir una reacción en contra que puede aumentar considerablemente, en la medida en que no se adelante una campaña masiva de divulgación y de convencimiento, haciendo ver a los campesinos todas las implicaciones sociales y políticas del nuevo modelo. El pretender su implantación respaldándose sólo en el poder del Estado, resulta poco real teniendo en cuenta el alto grado de politización de las agrupaciones campesinas.
- G. Como no se ha dado suficiente divulgación a los aspectos políticos del CERA, mostrándolo realmente como la unidad de una nueva estructura agraria de tipo socialista, se ha hecho énfasis en otros aspectos que se presentan como las notas características del nuevo modelo: participación de la mujer, de los hijos y parientes; socialización de los excedentes; reducción del "goce" y del "talaje"; explotación de tipo regional, etc. Sin embargo, algunas de estas finalidades no tienen mayor interés para el campesino (la participación de la mujer, por ejemplo) o están teniendo poca aplicación práctica (el aspecto de la explotación regional, por ejemplo, pues en la mayoría de los casos se están constituyendo predio por predio) o, ante la oposición campesina, se efectúan transacciones para su no aplicación (socialización de excedentes y disminución de regalías). Lo anterior produce una confusión en los grupos campesinos que no pueden entender el gran énfasis que se da a un nuevo tipo de dotación que, a la larga, podría terminar siendo más o menos igual al asentamiento. En definitiva, con el convencimiento de que se trata de un simple cambio de nombre sin mayor importancia, se pierde la perspectiva final del CERA como unidad de la nueva estructura agraria.

En conclusión, tal como se mencionó al principio de este informe, la situación de la Reforma Agraria de Chile se resume en una aceleración del proceso, por un lado, y, por el otro, en la centralización de todas las actuales preocupaciones en un nuevo modelo de dotación que sirva de base a la creación de una estructura agraria diferente. No obstante ésto plantea a nivel latinoamericano, nuevos interrogantes teóricos y prácticos para la ejecución de los diversos tipos de reforma agraria que se adelantan y aporta a la discusión un nuevo tema de estudio. Se plantea, en definitiva, la necesidad de evitar que la nueva estructura agraria que se viene estimulando en los diversos países no produzca una serie de efectos negativos que, luego, serían de muy difícil solución como lo demuestra la experiencia chilena.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. ALALUF, D. Consideraciones sobre la política agraria 1965-1969. In et al. Reforma agraria chilena; seis ensayos de interpretación. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970.
2. BARRACLOUGH, S. La reforma agraria en Chile. Santiago de Chile, CEREN. no. 7. 1971.
3. BILIAZ, R. y MAFFEI, E. La reforma agraria chilena y el camino hacia el socialismo; algunas consideraciones. Cuadernos de la Realidad Nacional (Chile) no. II: 1972.
4. BREVIS, O. y JOLLY, A. Manual de administración de la empresa agrícola; el asentamiento. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970.
5. CHILE. CORPORACION ORGANIZADORA DE REFORMA AGRARIA. Reglamento del asentamiento. Santiago de Chile, CORA, 1965.
6. _____. Cuatro años de reforma agraria. Santiago de Chile, CORA, 1968. 79 p.
7. _____. DFL complementarios a la ley 16640 de reforma agraria; nos. I al 16. Santiago de Chile, CORA, 1969.
8. _____. Reforma agraria chilena 1965-1970. Santiago de Chile, CORA, 1970.
9. _____. Los centros de reforma agraria. Santiago de Chile, CORA, 1971. p. 15.
10. CHILE. LEYES, DECRETOS, etc. Ley 16640 de reforma agraria. Santiago de Chile, Nacimiento, 1967.
11. _____. Ley 5604 de 1935 y decreto con fuerza de ley no. 76 de 1960. s.n.t.
12. _____. La reforma agraria chilena ley 15020. Santiago de Chile, CORA, 1962. 70 p.
13. CHONCHOL, J. Orientaciones fundamentales de la política agraria del Gobierno Popular de Chile. Santiago de Chile, Ministerio de Agricultura, 1972.

14. **CHONCHOL, J.** Quién reemplaza al patrón del fundo? *Panorama Económico (Chile)* no.265:28. 1971.
15. **COLLARTE, J.C.** Situación y perspectivas de la reforma agraria en Chile. In *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. La reforma agraria en América Latina. III. La reforma agraria en Chile.* Santiago de Chile, FAO, 1970.
16. **COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA.** Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola; Chile. Santiago de Chile, Unión Panamericana, 1966.
17. **DOMINGUEZ, O.** Evaluación social de los asentamientos de la reforma agraria de Chile. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, s.f.
18. _____ . Aspiraciones de los inquilinos en la provincia de Santiago. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1966.
19. **ECHENIQUE, J.** Las expropiaciones y la organización de asentamientos en el período 1965-1970. In *Alaluf, D. et al. Reforma Agraria Chilena; seis ensayos de interpretación.* Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970. p. 106-
20. **GAZMURI, J.** Asentamientos campesinos; una evaluación de los primeros resultados de la reforma agraria en Chile. Buenos Aires, Troquel, 1970. 186 p.
21. **JOLLY, A.L., BREVIS, O. P. y LE-FEUVRE, O.** Estudio económico de los asentamientos. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970. p. 142.
22. **MENJIVAR, R.** Reforma agraria chilena; una visión global 1965-1969. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1969.
23. **MORAL LOPEZ, P., GAVILAR ESTELAT, M. y SANTA CRUZ, R.** Exposición metódica y coordinada de la ley de reforma agraria de Chile. Santiago de Chile, Jurídica, 1968. 330 p.
24. **ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION.** La reforma agraria en América Latina. III. La reforma agraria en Chile. Santiago de Chile, FAO, 1970.

25. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION e INSTITUTO DE CAPACITACION E INVESTIGACION EN REFORMA AGRARIA, SANTIAGO DE CHILE. Evaluación preliminar de los asentamientos de la reforma agraria en Chile. Santiago de Chile, FAO-ICIRA, 1968. pp. 42, 63. 35
26. PEÑAFIEL, M. Consideraciones generales para el establecimiento de un modelo de organizaciones campesinas. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970.
27. PONENCIA DE la Delegación de Chile. In Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, Chiclayo, Perú, 29 de Noviembre-5 Diciembre, 1971. Documentos y ponencias. Chiclayo, Ministerio de Agricultura, República del Perú, 1971.
28. LA REBELION de los azadones. Revista Fercilla (Chile) no.1909: 1972.
29. ROJAS, S. y TORRES, S. El crédito en la reforma agraria. Santiago de Chile, 1971.
30. TORRES LLOSA, E. Nueva ley chilena sobre reforma agraria. IICA-CIRA. Materiales de Enseñanza para Reforma Agraria no. 14. 1968. 87 p.