

LA DISTRIBUCION DE TAMAÑO DE LAS PROPIEDADES AGRICOLAS CHILENAS EN 1979

Lovell S. Jarvis*

EXTRACTO

El trabajo examina el efecto de la reforma agraria sobre la distribución de tamaño de las propiedades agrícolas en Chile.

La tenencia de haciendas de 80 hectáreas de Riego Básicas o más han sido reducidas severamente, en tanto que aquellas haciendas que tienen 5-25 HRB corresponden ahora al 45 por ciento del terreno agrícola de Chile. Se requieren políticas específicas para estimular el crecimiento en las haciendas más pequeñas de manera que el sector agrícola en conjunto crezca a una tasa satisfactoria.

ABSTRACT

This paper reviews the impact of land reform on the size distribution of agricultural properties in Chile. Holdings by farms of 80 basic irrigate hectares (BIH) or more have been sharply reduced, while those of farms having 5-25 BIH now account for 45% of Chile's agricultural land. Policies are needed to encourage growth on smaller farms if the agricultural sector as a whole is to grow at a satisfactory rate

*Profesor de Economía de la Universidad de California, Berkeley.

Este artículo es una versión enmendada de "Small farmers and agricultural workers in Chile", capítulo 4, publicado por PREALC-OIT (en inglés), Santiago, septiembre de 1981. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente las de PREALC. El autor desea agradecer a este organismo la autorización para publicarlo en esta forma, como también agradece a un amable mediador de esta publicación por sus útiles comentarios en la versión anterior.

LA DISTRIBUCION DE TAMAÑO DE LAS PROPIEDADES AGRICOLAS CHILENAS EN 1979

Lovell S. Jarvis

INTRODUCCION

Desde comienzos de este siglo, la distribución del tamaño del suelo agrícola en Chile ha sido considerada como un tema importante dentro del debate económico. Pohlete Troncoso (1919) sostenía, por ejemplo, que "en Chile, existe una mayor monopolización del suelo agrícola que en cualquier otro país en el mundo", y declaraba que la estructura institucional asociada con la hacienda era un determinante importante, para bien o para mal, del desarrollo económico y social de Chile. Este mismo tema fue posteriormente repetido por muchos otros autores, por ejemplo, McBride (1936) y CIDA (1966), y con intensidad creciente a través del tiempo. Después de la Segunda Guerra Mundial, la demanda nacional de alimentos creció a tasas que excedieron a aquellas de la producción agrícola nacional, exigiendo mayores importaciones agrícolas y, por lo tanto, la utilización de divisas escasas. Algunos analistas del sector agrícola sostenían que las políticas económicas nacionales aplicadas para estimular la industrialización para la sustitución de importaciones habían distorsionado las relaciones de intercambio en contra del sector agrícola, reduciendo así el incentivo para el crecimiento. Otros analistas sostenían que la estructura de tenencia de la tierra era inadecuada, resultando la concentración de recursos en tierra en una menor iniciativa a través del sistema. La primera crítica tendía a favorecer los incentivos para la agricultura, el segundo enfoque favorecería a la reforma agraria.

Aun cuando algunos esfuerzos se hicieron en el decenio de 1960 para aumentar los precios agrícolas y para mejorar las instituciones agrícolas, la presión por la reforma agraria se hizo más fuerte con el tiempo. El argumento en favor de la reforma agraria sobre la base de la productividad fue reforzado por aquellos que sostenían que ella mejoraría la distribución del ingreso y aceleraría la integración de casi tres millones de campesinos en la vida social, económica y cultural del país. Estos campesinos eran considerados también como un atractivo grupo electoral.

Finalmente, dos leyes de reforma agraria fueron aprobadas en el decenio de 1960. Primeramente, la Ley de Reforma Agraria N° 15.020 promulgada por el Congreso, y firmada por el Presidente Jorge Alessandri R. en noviembre de 1962. Esta ley eliminó la Caja de Colonización Agrícola que había sido establecida en 1928 para llevar a cabo las actividades de redistribución y colonización, y la reemplazó con dos organismos nuevos: la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) con nuevas y mejor definidas atribuciones y funciones. La ley fue poco utilizada hasta 1965, sólo después de la elección de Eduardo Frei como Presidente, cuando se transformó en el basamento de los esfuerzos iniciales de reforma agraria. La segunda Ley de Reforma Agraria N° 16.640 fue aprobada en 1967.¹ Su objetivo principal era proporcionar una clara base reglamentaria para la expropiación y redistribución barata, rápida y eficiente de las haciendas estatales entre los campesinos sin tierra, contemplando también la nacionalización y reasignación de los derechos de agua (Thorne, 1971).

Entre 1965 y 1970, durante la Administración Frei, se expropiaron 1.415 haciendas con una superficie total de 4,1 millones de hectáreas físicas. Durante la Administración Allende, se expropiaron 4.394 haciendas adicionales con un total de 5,9 millones de hectáreas físicas. Desde 1973, la Junta Militar y luego la Administración Pinochet han consolidado la reforma a través de varias medidas diferentes. Estas medidas incluyen (a) la restitución parcial o completa de haciendas a los propietarios, cuando la expropiación original era considerada ilegal, (b) la distribución de parcelas individuales a unos 37.000 ex-asentados, (c) la venta, ya sea a cooperativas compuestas por ex-asentados o a otros compradores privados (subasta) de ciertos terrenos que no podían ser fácilmente asignados (por razones técnicas) a pequeños agricultores individuales y (d) la asignación de ciertos terrenos expropiados, ya sea temporal o permanentemente, a organismos estatales (Corporación Nacional Forestal (CONAF) para la reforestación). Con estas medidas fue terminado el proceso de reforma agraria y CORA fue eliminada.

Durante y después de este período de consolidación, el gobierno ha enfatizado su propósito de restablecer la seguridad de la propiedad privada, libre de interferencia gubernamental, y proporcionar incentivos económicos mejorados para el desarrollo del sector agrícola.

Se ha escrito mucho acerca de reforma agraria, su justificación, su base legal, y sus costos y beneficios económicos y sociales. Sin embargo, se ha

¹ La Ley 16.465, también aprobada en esta fecha, prohibía la división, parcelación o cesión a los hijos (hijuelación) de toda propiedad agrícola mayor de 80 hectáreas de riego básicas sin la autorización previa de CORA. Otras leyes aprobadas en 1966 y 1967 impedían el despido de trabajadores agrícolas, proporcionándoles al mismo tiempo mayores facultades de sindicalización, incluyendo el derecho a huelga.

escrito relativamente poco acerca del efecto de la reforma agraria sobre la distribución de tamaño de las propiedades agrícolas, o sobre las tendencias en las transacciones de terrenos agrícolas desde que se puso fin a la reforma agraria. Este trabajo examina la evidencia disponible sobre cada uno de esos asuntos y, en particular, estima la distribución de tamaño del terreno agrícola a fines de 1979. Luego, compara la situación actual con la que prevalecía en 1965 antes que empezara la reforma agraria. Especialmente, se pone énfasis en la distribución del terreno entre pequeños agricultores, dada su mayor importancia económica en la actualidad.

El proceso de reforma agraria

Los gobiernos de Frei y Allende adoptaron enfoques generales de política que eran diferentes en las formas en que afectaron la puesta en práctica de la reforma agraria (el Banco Mundial, 1979). Por ejemplo, el gobierno de Frei adoptó medidas para aumentar los precios agrícolas relativos y para garantizar a los hacendados existentes que operaban eficientemente haciendas de hasta 80 hectáreas de riego básicas que estaban a salvo de expropiación. Los propietarios de haciendas más grandes tenían derecho a retener una "reserva legal" hasta 80 HRB, dependiendo de su explotación eficiente.² En contraste, la Administración Allende rebajó severamente los precios reales de los productos agrícolas y los incentivos de inversión fueron cada vez más debilitados por apropiaciones ilegales de tierra y la expropiación de haciendas y reservas legales bajo el tamaño límite de 80 HRB. Los funcionarios del gobierno señalaron que su intención era finalmente reducir el límite de 40 HRB, o incluso a 20 HRB, pero nunca fue aprobada dicha ley.

En forma similar, bajo el régimen de Frei, los beneficiarios de haciendas expropiadas fueron organizados en asentamientos cooperativos concebidos como una etapa de transición de organización mediante la cual los beneficiarios (asentados), en sociedad con CORA, acumularían capital y adquirirían competencia técnica y experiencia administrativa. Después de tres años, extensibles a cinco con la aprobación del Presidente de la República, los títulos de la tierra serían asignados a un individuo, cooperativa, o base de propiedad mixta que sería determinada por votación de los asentados. Entre 1965 y 1970 se formaron más de 900 asentamientos, que contenían alrededor de 30.000 familias. De éstos, 109 asentamientos completaron el periodo de transición, optando 95 por el título de cooperativa y 14 por la propiedad mixta.

² La distribución de tamaño de la tierra en 1965 estaba expresada en hectáreas de riego básicas, concepto elaborado en la preparación para la reforma agraria. La ley de reforma agraria de 1967 agregó al tamaño *per se* a la lista de criterios de expropiación y, como parte de este trabajo preparatorio, la CORA llevó a cabo en 1965 un estudio en todo el país, asignando índices de conversión HRB a cada zona y subzona sobre la base de clima, caminos y distancia a los mercados, como asimismo la productividad inherente del suelo. La hectárea de riego básica está definida como la extensión de tierra con capacidad productiva equivalente a una hectárea irrigada de tierra clase I en el distrito Maipo, cerca de Santiago.

Por otra parte, la Administración Allende formó organizaciones cooperativas regionales para ejercer control administrativo y financiero sobre los asentamientos, y las operaciones en gran escala como el ganado, bosques, y viñas fueron organizadas como haciendas estatales. La CORA no otorgó títulos de tierras desde 1971 hasta el 11 de septiembre de 1973, es decir, toda hacienda que no había completado el período de titulación al final de la Administración Frei se encontraba todavía en la etapa de transición al 11 de septiembre de 1973.

CUADRO 1

DISTRIBUCION DE TAMAÑO DE PROPIEDADES AGRICOLAS, 1965-1979
 PORCENTAJE DE TIERRA POR CATEGORIA
(medidas en hectáreas de riego básicas HRB)

Categorías de tamaño	1965 ^a	1972 ^a	1976 ^b	1979 ^c		
	(1)	(2)	(3)	(a)	(b)	(c)
Menos de 5 HRB	9,7	9,7	9,7	14,0	14,5	23,2
5 - 20 HRB	12,7	13,0	37,2	38,7	21,7	27,7
20 - 80 HRB	22,5	38,9	22,3	25,8	40,8	15,6
Más de 80 HRB	55,3	2,9	24,7	17,3	19,3	29,8
Sector reformado	0	35,5	0	0	0	0
Otros organismos públicos y no asignado	0	0	9,5	4,0	4,0	4,0

^aDe ICIRA (1972).

^bDel DEA (1976); los datos dados representan la estructura "proyectada" de tenencia del sector agrícola al término de la entonces planeada distribución del sector de la reforma agraria.

^cInformación básica del Servicio de Impuestos Internos (SII, 1980a), según se muestra en el cuadro 2 de este trabajo; las tres columnas fueron obtenidas utilizando (a) 78 mil pesos; (b) 62.400 pesos; y (c) 162 mil pesos, como el valor de 1 HRB, mediante lo cual la información sobre los valores tasados de tierra agrícola con fines tributarios, publicada por el SII, puede ser convertida en HRB "equivalente". Las categorías de tamaño para 1979 no corresponden exactamente a aquellas empleadas para años anteriores. Véase texto, y cuadro 3 para aclaración.

El efecto de la reforma agraria. La reforma agraria causó cambios considerables en la estructura del sector agrícola. En el cuadro 1 pueden observarse los cambios introducidos a través del tiempo y la situación actual. En él, además, se muestra el porcentaje de terreno que cae en cada categoría de tamaño en 1965, 1972, 1976 y 1979. Entre 1965, antes que empezara la reforma agraria, y 1972, cuando el proceso de expropiación había llegado casi a su punto máximo, el gran sector agrícola (definido entonces como aquellas haciendas que tenían 80 hectáreas de riego básicas HRB o más) fue

drásticamente reducido. La mayor parte de la reducción corresponde a terrenos expropiados y pasados al sector reformado, que correspondía al 35,5 por ciento del terreno agrícola en (ICIRA, 1972). Sin embargo, parte de la reducción, está explicada por parcelas que permanecieron en el sector privado, pero que, siendo más pequeñas, ahora usualmente corresponden al sector agrícola mediano (20-80 HRB). Estas parcelas, que ascienden a cerca de un tercio del terreno controlado originalmente por el gran sector agrícola, estaban compuestas por las reservas que muchos propietarios expropiados tenían derecho a retener.³

Alrededor del 43 por ciento del terreno agrícola de Chile, medido en HRB, fue finalmente expropiado.⁴ De la superficie expropiada, se consideró finalmente que el 28 por ciento había sido ilegalmente expropiada, y fue devuelta a los propietarios originales. Otro 5 por ciento fue vendido en subasta al mejor postor, retornando también al gran sector agrícola.⁵ Otro 10 por ciento fue retenido por CORA para uso público; gran parte de esto fue transferido a CONAF para reforestación, pero posteriormente pueden venderse. Así pues, el sector de la reforma retuvo el 57 por ciento del terreno que fue expropiado entre 1965 y 1973, es decir, retuvo alrededor del 25 por ciento de la superficie agrícola total de Chile (medida en HRB).

Del terreno que permaneció en el sector de la reforma, alrededor del 20 por ciento había sido asignado, sobre una base cooperativa, a 10 mil familias antes de 1973.⁶ Otro 73 por ciento del terreno en el sector de la reforma es aquel asignado directamente a 37 mil familias adicionales desde 1973.⁷ Los

³ Aun cuando la ley 16.465 fue promulgada específicamente para prohibir las subdivisiones hechas para librarse de los criterios de expropiación que permiten la reforma agraria, parece que algunas subdivisiones fueron ilegalmente efectuadas después de 1965, usualmente alterando los registros de títulos de tierra y perfechando la transacción (conversaciones personales del autor con los propietarios que llevaron a cabo dichas transacciones). Estas transferencias ilegales ya están incluidas en la distribución de tamaño "1965", como se determinó posteriormente, y no pueden medirse en forma separada. La cantidad total de haciendas así afectadas no es grande, a juicio del autor.

⁴ Las estadísticas citadas en esta sección del trabajo referente a la cantidad de tierra expropiada y su distribución final están basadas en datos de ODENA (organismo custodio de CORA), que han sido preparados en forma inédita por el Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile.

⁵ Las tierras semiáridas en el sector de la reforma fueron juzgadas no adecuadas para distribución como Unidades Agrícolas Familiares (UAF). A fin de preservar economías de escala, el DL 2.247 exigía que las haciendas de este tipo fuesen ofrecidas primero a los asentados residentes en ellas, quienes, siempre que pudiesen satisfacer las condiciones financieras de requisito, pudiesen comprar la tierra. Si eran adquiridas en esa forma, las haciendas se transformaban en cooperativas, y permanecían dentro del sector de la reforma. En caso contrario, las tierras eran vendidas en subasta. Más o menos la mitad de la tierra afectada por el DL 2.247 fue vendida en subasta. El tamaño promedio de las haciendas vendidas fue de 224 HRB.

⁶ Gran parte de esta tierra ha sido reasignada sobre una base individual desde 1973, en la elección de los miembros de la cooperativa, involucrados.

⁷ Alrededor del 10 por ciento de estas parcelas fueron para beneficiarios que no habían sido asentados. Incluso un 2,5 por ciento eran los administradores anteriores de la hacienda (ICIRA 1979). En algunos casos, estos administradores eran parientes cercanos del expropiado (conversaciones personales con hacendados y con ex funcionarios de CORA).

terrenos individuales que ellos han recibido correspondían en promedio a 10 HRB. Y otro 6 por ciento del sector de la reforma es terreno comprado por cooperativas conforme al DL 2.247 (133 haciendas con alrededor de 1.500 familias). El resto del sector reforma, menos de la mitad del uno por ciento, fue transferido a alrededor de 7 mil beneficiarios como sitios para vivienda, separados de toda superficie cultivada productiva. De tal modo, alrededor de 50 mil familias se transformaron en beneficiarias de terrenos productivos, y tantas como 7 mil más recibieron sitios para vivienda (hay cierta superposición).

La cantidad mínima de unidades de producción agrícola que fueron creadas en el sector de la reforma es alrededor de 37 mil; esta cifra se obtiene sumando las unidades cooperativas y las unidades agrícolas familiares (UAF). Esta cantidad aumentará a medida que las cooperativas sean subdivididas y reasignadas como UAF individuales. En la medida en que la mayoría de las haciendas expropiadas entre 1965 y 1973 fueron posteriormente devueltas parcialmente a sus propietarios (4.159 a 5.809), el sector agrícola debería haber contenido por lo menos 36 mil nuevas unidades productivas después que el proceso de reforma agraria fue completado.

En 1975, el Departamento de Economía Agraria (DEA), Universidad Católica de Chile (1976) estimó la futura estructura de posesión del sector agrícola, basándose en la venta esperada del sector de la reforma. Estas expectativas demostraron ser sustancialmente correctas. Los resultados del DEA se muestran en el cuadro 1, columna 3.⁸ Se esperaba que el sector de pequeñas haciendas (5 - 20 HRB) tuviese el 37,2 por ciento del terreno agrícola de Chile, medido en HRB. De esto, se estimaba que alrededor del 15,2 por ciento estuviese en manos de los pequeños hacendados tradicionales, y alrededor del 24,5 por ciento en manos de beneficiarios de la reforma agraria.⁹ El sector de pequeñas haciendas parece casi haber triplicado la cantidad de terrenos controlados como resultado de la reforma agraria. El sector

⁸ Las cifras dadas han sido tomadas de su texto, no de su tabla 6,9 (DEA, 1976), que presenta los datos en forma ligeramente diferente; las categorías incluidas en el cuadro 6.9 también representan solo 89 por ciento de la tierra total en el sector agrícola. El resto, evidentemente, es tierra que permanecía en manos de CORA en 1976, y cuya disposición final era aún incierta. De esta tierra no asignada, alrededor de 20 por ciento, cada una, fue al sector de la reforma y sector privado, y el restante 60 por ciento aún está sin asignar.

⁹ Varias categorías de tamaño han sido empleadas en Chile para definir "minifundistas" y "pequeños hacendados". Los minifundistas usualmente son aquellos que tienen menos de 5 HRB y este estudio emplea la misma definición, aunque las variaciones dentro de esta categoría de tamaño tienen importancia económica substancial. Los pequeños agricultores fueron definidos en 1965 como aquellos que tenían 5-20 HRB. El INDAP define ahora al pequeño hacendado como el que tiene 15 HRB, pero emplea también una pauta cultural al aplicar esta definición. Los beneficiarios de la reforma agraria se consideran en forma separada de los pequeños hacendados tradicionales, es decir, aquellos que no recibieron parcelas de la reforma agraria. En este estudio, se presentan datos sobre todas las haciendas dentro de las 5-20 HRB para la comparación con los datos de 1965, y se proporcionan datos también para terrenos de 5-25 HRB.

de haciendas mediana (20 — 80 HRB) tendría 22,3 por ciento, más o menos la misma cantidad de terrenos que tenía antes que empezara el proceso de reforma agraria. El sector de grandes haciendas tendría 24,7 por ciento de terreno, y habría reganado casi la mitad de su tamaño anterior a la reforma agraria.¹⁰

La cantidad de tierra expropiada y el efecto de las restituciones varían algo cuando se miden en unidades diferentes. Por ejemplo, si se mide en hectáreas físicas en lugar de HRB, el 52 por ciento del suelo agrícola de Chile fue expropiado. Pero el 40 por ciento de éste fue retornado al sector privado a través de las restituciones (30,1%) o venta en subasta pública (10,1%) y otro 18,8 por ciento fue transferido a organismos del gobierno, incluyendo CONAF, parte de lo cual puede posteriormente ser vendido. El sector de la reforma retuvo 41 por ciento de lo expropiado, es decir, 21 por ciento del terreno total de Chile (medido en esa forma).

La diferencia en los resultados obtenidos del uso de las medidas HRB y hectárea física proviene en gran medida del tipo de terreno finalmente distribuido a los beneficiarios de la reforma agraria. El sector de la reforma quedó con muy poco del terreno agrícola de secano de Chile (9,5%), que se juzgó menos adecuado para la explotación de los pequeños agricultores, pero mantuvo 35 por ciento del terreno de riego de Chile, que es de calidad superior. Aun cuando no es una medida perfecta, la utilización de la HRB es probablemente la mejor medida disponible del efecto de la reforma agraria al tiempo de su completación. Sin embargo, obsérvese que la columna 3 en el cuadro 1 proporciona solo una proyección de cómo se esperaba que estuviese el sector agrícola al término del proceso de reforma agraria. Los cambios adicionales, incluyendo tanto la venta de tierras en poder de CORA como también aquellas transacciones de terreno desde 1973 que no están directamente relacionadas con la reforma agraria, no están incluidos.

El efecto de las recientes ventas de tierras. El efecto de las transacciones de tierra en Chile ha sido tema de agudo debate en los últimos años. Algunos, como la Conferencia Episcopal de Chile (1979), han sostenido que las transacciones de tierras particularmente la compraventa de parcelas de la reforma agraria, están llevando a una concentración del terreno agrícola, poniendo esencialmente marcha atrás a la reforma agraria. Otros, como Gómez y otros (1979), Maffei (1979) y Dorsey (1981) no se muestran tan seguros. Dorsey ha documentado cuidadosamente la continuada subdivisión y venta de las propiedades agrícolas más grandes en Chile, incluyendo algunas de las

¹⁰El cálculo del DEA supone que todas las haciendas expropiadas tenían por lo menos 80 HRB. Esto no es plenamente exacto; su estimación exagera así levemente el tamaño del sector de grandes haciendas después de la restitución. Esta tendencia ascendente está probablemente compensada por la omisión de aquellas tierras desde que fueron subastadas por CORA.

cuales fueron restituidas recientemente a sus propietarios después de haber sido una vez expropiadas. Un déficit de capital o una falta de interés por volver a la agricultura por parte de los antiguos propietarios son las razones que suelen darse para estas ventas. Gómez *et al*, y Maffei han señalado también la creciente fragmentación, a menudo sobre una base de *facto*, de las parcelas de la reforma agraria cuyos propietarios no desean vender, pero que tienen recursos insuficientes para cultivar totalmente sus parcelas.

Gómez *et al*, Maffei y Dorsey no incluyen mucha evidencia respecto a las ventas y compras de parcelas beneficiarias de reforma agraria. Sin embargo, sobre este tema, ICIRA (1976, 1977 y 1979) confirma que una cantidad cada vez mayor de parcelas se han vendido a través del tiempo. Estimaciones de datos de ICIRA y de muestreos informales hechos tanto por el DEA (comunicación privada) como por Jarvis (1981a) sugieren que por lo menos el 30 por ciento de las parcelas de la reforma agraria había sido vendido a fines de 1979. El último estudio de ICIRA indicaba también que, en junio de 1978, casi el 60 por ciento de las parcelas vendidas había sido comprado por otros agricultores, en comparación con los comerciantes (23%), otros beneficiarios de la reforma agraria (7%), profesionales (5%) y otros (alrededor del 5%).¹¹

Parece que tanto la subdivisión como la acumulación de la tierra se ha estado produciendo en los últimos años, pero, evidentemente, la subdivisión era más común entre 1974-78, y la acumulación es más común recientemente. Muchas de las haciendas más grandes han sido subdivididas y vendidas por propietarios que estaban sometidos a una gran presión financiera o que esperaban obtener suficiente capital para utilizar mejor la propiedad que pensaban retener.¹² Los pequeños agricultores, bajo presiones similares, también están vendiendo, o llevando a cabo alternativas de arrendamiento de corto plazo que esperan tengan éxito. Pero también está ocurriendo una significativa acumulación de tierras por aquéllos que tienen acceso al capital y que,

¹¹ No hay evidencia específica disponible sobre el tamaño de aquellos hacendados que compraban parcelas de los beneficiarios de la reforma agraria. En los aproximadamente 15 ex-asentamientos visitados por el autor, claramente dominaban grandes y bien capitalizados hacendados. Debido a que los hacendados más grandes generalmente tienen mayores recursos financieros, incluyendo fácil acceso al crédito, este fenómeno no parece sorprendente. Sin embargo, desde 1978 muchos observadores del sector creen que los comerciantes, empresarios de camiones y profesionales urbanos han sido cada vez más importantes como compradores de las parcelas que se han ofrecido en venta.

¹² El temor de una segunda reforma agraria potencial indujo a algunos empresarios agrícolas a dividir sus tenencias de tierras entre más de una propiedad agrícola. Ellos simplemente no subdividieron su tierra entre miembros de la familia para obtener propiedad más pequeña, en oposición a las unidades operativas, sino que también vendieron tierras en algunas zonas a fin de permitir la compra de tierras en otras. Se cree que esta diversificación geográfica, que también puede incluir la utilización de diferentes miembros de la familia como propietarios, reduce la probabilidad de expropiación y problemas laborales. La diversificación económica quizás sea deseada también por algunos propietarios que se han dado cuenta de la volatilidad potencial en las nuevas políticas económicas orientadas al mercado.

por lo tanto, pueden aprovechar las oportunidades actuales. Los hacendados más grandes frecuentemente están comprando aquellas parcelas de la reforma agraria adyacentes a sus propiedades, y las corporaciones, a las que antes se les prohibía la operación agrícola, han comprado grandes cantidades de parcelas de la reforma agraria en algunas de las mejores zonas frutícolas, desde que se legalizó la explotación por corporaciones. Muchos inversionistas urbanos también han comprado propiedades agrícolas en los años recientes, como fuente de diversificación del ingreso y placer. Pero la mayoría de estas propiedades son relativamente pequeñas, por ejemplo, una o dos parcelas de la reforma.

La distribución de tamaño en 1979. Cierta perspectiva acerca del efecto combinado de la reforma agraria y de las posteriores transacciones de tierras se pueden obtener mediante la utilización de los datos que el Servicio de Impuestos Internos, SII (1980a) ha entregado recientemente con respecto a las distribuciones de tamaño en los roles de contribuyentes. Estos datos parecen relativamente exactos, ya que se obtuvieron después de un esfuerzo por retasar todas las propiedades en su valor comercial.¹³ No obstante, la falta de información completa sobre las haciendas más grandes conduce a varias dificultades importantes. Estas se examinan más adelante.

La información publicada por el SII se muestra en el cuadro 2, columnas 1, 2, y 3. El valor de todas las tierras que caen en cada categoría (columna 4) se calcula multiplicando la cantidad de haciendas en cada categoría por el punto medio de la respectiva categoría de tamaño, excepto la categoría del tamaño más grande, que es un grupo abierto.¹⁴ En la categoría del tamaño más grande, tiene que determinarse el tamaño promedio antes que la cantidad de tierra en esta categoría pueda ser determinada, lo cual es también un prerrequisito para determinar el valor total de la tierra en el sector agrícola. Con fines de exposición, se supone primero que el valor de la hacienda promedio en la categoría abierta es de 6,1 millones de pesos; este es el valor que, de hecho, fue usado para obtener la distribución 1979 (cuadro 1, columna 4a). La obtención de esta cifra se explica posteriormente.

Una vez que el valor total de la tierra es determinado para 1979, la proporción que cae dentro de cada una de las categorías de tamaño dadas por el SII puede calcularse. Sin embargo, para comparar la distribución de tamaño en 1979 de las tenencias de tierra con la que existía en 1965, las cifras de valor de 1979 tienen que ser transformadas en hectáreas de riego básicas, la unidad en términos de la cual la distribución de tamaño de la tierra fue ex-

¹³ La tasación utilizó información sobre suelos, clima y terrenos, con ajustes para la distancia de los pueblos y la calidad de los caminos, e incluye el valor de la vivienda del propietario.

¹⁴ Este es un enfoque rudimentario, pero fácil de aplicar, y es improbable que distorsione seriamente los resultados.

CUADRO 2

**DISTRIBUCION DE TAMAÑO DE PROPIEDADES AGRICOLAS, POR VALOR
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1979**
(Servicio de Impuestos Internos)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Categorías de tamaño (pesos)	Cantidad de propiedades	Porcentaje del total	Valor tierra Total en cada categoría* (millones pesos)	Porcentaje de tierra total, por valor
0 a 24.120	92.722	27,1	1.854	1,2
24.120 a 107.335	95.520	27,9	6.208	4,0
107.336 a 200.000	34.281	10,0	5.142	3,3
200.001 a 300.000	19.719	5,5	4.679	3,0
300.001 a 400.000	13.683	4,0	4.789	3,1
400.001 a 500.000	11.595	3,4	5.217	3,4
500.001 a 600.000	10.255	3,0	5.640	3,2
600.001 a 700.000	9.029	2,6	5.869	3,8
700.001 a 800.000	8.032	2,3	6.024	3,9
800.001 a 900.000	7.026	2,1	5.972	3,9
900.001 a 1.000.000	5.515	1,6	5.239	3,4
0.000.001 a 2.000.000	19.343	5,6	28.014	18,2
0.000.001 a 3.000.000	5.940	1,7	14.850	9,7
0.000.001 a 4.000.000	3.279	1,0	11.476	7,5
0.000.001 a 5.000.000	2.157	0,6	9.703	6,3
Mayor que 5.000.000	5.426	1,6	32.885	21,4
Total	342.522	100,0	153.582	100,0

Fuente: SII (1980a) y elaboración hecha por el autor.

*El valor de la tierra se estimó multiplicando la cantidad de hacienda en cada categoría por el valor de punto medio de la categoría de tamaño, excepto para la categoría más grande, donde se determina que la hacienda promedio es igual a 80 HRL. Otras tierras en poder de organismos del gobierno como resultado de la reforma agraria, y no incluidas en este cuadro, corresponden en valor a una cantidad adicional igual a alrededor de 4 por ciento de la mostrada en este cuadro.

presada en 1965. Existen dos enfoques alternativos para lograr una medida de equivalencia entre los valores tributarios determinados en 1979 y 1 HRB de 1965. El primero consiste sencillamente en utilizar el valor tributario actual de una hectárea de tierra clase 1 en el distrito Maipo, definida originalmente como una HRB.¹⁵ Este valor de 162 mil pesos, sin embargo, parece demasiado alto porque su utilización resulta en una distribución de tamaño de propiedad que es incompatible con los cambios que han ocurrido desde 1965.¹⁶ El empleo de este valor ignora también el hecho de que los avances tecnológicos y el mercado desde 1965, cuando se estableció la HRB, han cambiado sustancialmente los precios relativos de los terrenos de diferente calidad, aumentando el de la tierra adecuada para la producción frutícola — particularmente clase 1 irrigada— DEA (septiembre de 1979) y SII (1980b). Ningún cálculo puede evadir completamente este problema. Los coeficientes técnicos obtenidos en 1965 para convertir la tierra a través de todo Chile en equivalentes de hectárea de riego básica no son plenamente válidos actualmente.¹⁷

El segundo enfoque proporciona una respuesta más adecuada. Dividiendo el valor total de la tierra agrícola en 1979 (153.600 millones de pesos) por la cantidad de HRB existentes en Chile en 1965 (2.070 millones de HRB) se obtiene que la HRB promedio vale ahora 78 mil pesos. Incluso con cambios en los precios relativos de la tierra, la utilización de esta cifra debería producir distribuciones de tamaño para 1965 y 1979 que pueden compararse apropiadamente. La cifra de 78 mil pesos produce también una distribución de tamaño que es compatible con la cantidad de haciendas que deberían caer dentro de cada categoría. Esta compatibilidad se mostrará más adelante.

Como está implícito en el análisis anterior, toda conclusión acerca de la distribución de tamaño 1979 depende simultáneamente de las suposiciones utilizadas tanto para el tamaño de aquellas haciendas en la categoría

¹⁵ El valor tributario al 1º de enero de 1980 está publicado en *El Mercurio*, enero 15 de 1980.

¹⁶ El efecto del empleo de los 162.000 pesos se muestra en el cuadro 1, columna 4c. Estos resultados se examinan más adelante.

¹⁷ Las tasaciones tributarias llevadas a la práctica el 1º de enero de 1980 estaban destinadas a reflejar los valores recientes de la tierra en el mercado. Aun cuando la mayoría de las tasaciones de tierra de 1980 aumentaron en términos reales sobre aquellos en vigor para 1979, la variación en las tasaciones reales de tierras, tanto por localidad como por tipo, es grande, SII (1980b). Por ejemplo, la tasación de la tierra clase 1R en la II Región aumentó tanto como 480 por ciento, en tanto que la tierra clase 1R en la VIII Región disminuyó en 24 por ciento. También ocurrieron variaciones sustanciales en tierras de diferente calidad dentro de la misma localidad, es decir, en la IV Región, cerca de Malloa, la tasación de la tierra clase 1R subió a 104 por ciento en tanto que en la tierra clase 1S subió en 27 por ciento. Así pues, es común el caso en 1980 que dos parcelas de tierra de diferente calidad que fueron originalmente definidas en 1965 como equivalentes a 1 HRB ya no sean iguales en valor entre ellas, ni iguales al valor de una hectárea de tierra clase 1R en el distrito Maipo, Región Metropolitana.

CUADRO 3

COMPARACION DE LAS DISTRIBUCIONES DE TAMAÑO DE 1965 y 1979 DE LA TIERRA AGRICOLA

Categorías de tamaño Pesos	1979 ^a				1965 ^b			
	Equiv. HRB	Cantidad de propiedades	Porcentaje de Propiedades	Porcentaje de tierra total	Categorías de tamaño HRB	Cantidad de propiedades	Porcentaje de propiedades	Porcentaje de tierra total
0 a 400.000	0-5,1	254.925	75,0	14,0	< 5	189.539	81,4	9,7
400.001 a 2 millones	5,1-25,6	70.975	20,6	38,7	5-20	27.877	11,5	12,7
2 a 5 millones	25,6-64	11.376	3,3	22,2	20-80	11.633	5,1	22,5
Más de 5 millones	> 64	5.426	1,6	21,0	80	4.876	2,0	55,3
Totales		342.702	100,0	96,0		232.955	100,0	100,0

^aDel cuadro 2 y los cálculos del autor. Obsérvese que 4 por ciento de tierra de propiedad privada en 1965 estaba en manos de organismos gubernamentales en 1979.

^bde ICIRA (1972).

abierta como asimismo del valor monetario 1970 de 1 HRB. Habiendo explicado la obtención de éste último (78 mil pesos), se examina a continuación el tamaño de aquellas haciendas en la categoría de grupo abierto, logrado principalmente de los datos entregados por CORA con relación a la restitución de haciendas expropiadas.

La restitución de tierras expropiadas a sus dueños anteriores creó 3.823 haciendas con algo más de 80 HRB cada una. De estas, había 1.649 haciendas expropiadas que fueron totalmente restituidas a sus dueños anteriores, y el tamaño promedio de ellas era de 87 HRB. Otras 2.174 haciendas fueron parcialmente devueltas a sus dueños originales; la superficie devuelta promediaba 51 HRB por hacienda, pero la mayor parte de estas restituciones parciales ocurrieron en situaciones en que el propietario ya se le había permitido conservar una reserva de 20--40 HRB. Así pues, estas unidades hacienda promediaban alrededor de 80 HRB.¹⁸ Además de estas restituciones, CORA subastó 136 haciendas conforme al DL 2.247, promediando 224 HRB, cada una. Otras, aproximadamente, 200 haciendas que excedían las 80 HRB escaparon totalmente de la expropiación, por ciertas razones legales.

En conjunto, estas cifras sugieren la existencia actual de 4.159 haciendas, promediando alrededor de 85 HRB. Algunas de estas haciendas pueden posteriormente haber sido subdivididas, o aumentadas mediante compras, y algunas otras haciendas de 80 HRB o más pueden haber emergido a través de acumulaciones de propiedades más pequeñas. Pero la cifra básica deberá mantenerse como indicador general del sector actual de grandes haciendas. En tal caso, pueden haber solamente 1.267 otras haciendas en la categoría abierta, que contiene un total de 5.426 haciendas; si estas haciendas "más pequeñas" promedian 70 HRB, el promedio para toda la clase abierta es 77,6 HRB.¹⁹

Empleando 78 mil pesos por HRB, la categoría del tamaño más grande controla 20,5 por ciento de la tierra.²⁰ Las haciendas de más de 80 HRB tienen 17,3 por ciento, y aquellas bajo las 80 HRB (en esta clase) 3,3 por ciento; este último porcentaje se agrega a la categoría de hacienda de tamaño medio en el cuadro 1, columna 4a.

Para facilitar una comparación más detallada de los datos, el cuadro 3 ha sido preparado, incluyendo tanto las categorías de tamaño de HRB tal co-

¹⁸ El gobierno acordó devolver hasta 80 HRB a cambio de la cancelación de todos los bonos previamente emitidos en pago (parcial) por la tierra expropiada.

¹⁹ En 78.000 pesos, el límite inferior de la categoría abierta (5 millones de pesos) es una hacienda de 64 HRB.

²⁰ La cifra es 21,4 por ciento de la tierra en manos privadas pero, después del ajuste para el, aproximadamente, 4 por ciento de la tierra transferida a organismos del gobierno como resultado de la reforma agraria, es 20,5 por ciento de la tierra en manos privadas en 1965. Véase el cuadro 1 para aclaración.

no existían en 1965 y tal como aparecían en 1979 (suponiendo que 78 mil pesos equivalen a 1 HRB), como también la cantidad de propiedades agrícolas que caen dentro de categorías similares de tamaño en los años respectivos. En este cuadro, la categoría de tamaño superior continúa tal como aparece en los datos del SII, es decir, haciendas mayores que 64 HRB.

En el extremo pequeño de la distribución, la utilización de 78 mil pesos sugiere que hay alrededor de 255 mil parcelas que tienen 0-5,1 HRB, controlando en total 14,0 por ciento del total de la tierra agrícola. Estas cifras sugieren un aumento en la población minifundista de 40 por ciento (65.000 unidades) desde 1965. El tamaño promedio representado en esta categoría es aproximadamente el mismo en 1979 que en 1965, alrededor de 1 HRB. Dentro de esta categoría, alrededor de 223 mil parcelas tendrían menos de 2,6 hectáreas. Estas cifras parecen razonables.

El IV y V Censos Agrícolas, efectuados en los períodos 1964/65 y 1975/76, respectivamente, y las recientes encuestas sobre empleo del INE, efectuadas en el período 1976-78, demuestran un crecimiento sustancial de la mano de obra agrícola durante los últimos 15 años.²¹ La mayor presión de la mano de obra debe haber resultado en la creación de minifundos adicionales. Además, la información de ODENA, ya citada, indica que por lo menos se crearon 7 mil sitios para vivienda como resultado de la reforma agraria, y la información en Dorsey (1981) y Jarvis (1981a) apoyan con pruebas la conversión en años recientes de muchos trabajadores agrícolas permanentes en trabajadores temporales, quienes, como una condición de desahucio, recibieron terrenos para vivienda.

En las gamas intermedias, la utilización de 78 mil pesos implica que hay 71 mil terrenos que fluctúan entre 51-25,6 HRB, controlando 39,9 por ciento del total de terreno agrícola según este valor. Esta categoría debería incluir a todos los beneficiarios de la reforma agraria, que deben ser por lo menos 37 mil. A estos deben agregarse grandes minifundistas (5-10 HRB) y los pequeños agricultores (10-20 HRB) que ya existían en 1965 (que en conjunto totalizaban 28 mil) y algunos otros creados por subdivisión de la tierra en los últimos 15 años. Los límites de HRB utilizados para las categorías de tamaño 1979 son ligeramente diferentes, pero, incluso con ajustes para esto, las cifras 1979 parecen compatibles con los datos citados.

El aumento en la cantidad de tierra controlada por la categoría 5-20 HRB (26,0% de toda la tierra, por valor) entre 1965 y 1979 es también muy similar a lo esperado. Como se indicó previamente, una cantidad igual al 25 por ciento de la tierra de Chile fue finalmente incluida en el sector de la re-

²¹ El aumento en la mano de obra entre los censos fue de 10,7 por ciento; y las encuestas del INE demuestran un aumento en la mano de obra agrícola de 7,6 por ciento entre 1976 y 1978.

forma. De esto, una cantidad igual al 19 por ciento, de la tierra total, por valor, fue distribuida como Unidad Agrícola Familiar individual. Casi todas estas parcelas caen en la categoría 5-20 HRB. La subdivisión y reasignación de tierras originalmente asignadas como cooperativas aumentan levemente esta cantidad (otro 2-3% del valor de la tierra total). El límite superior de tamaño para esta categoría, en HRB, aumentará también un poco el área controlada en relación a 1965. Lo mismo ocurrirá con la subdivisión de propiedades más grandes.

Los agricultores de tamaño medio, aquellos que tenían 20-80 HRB en 1965, habrán aumentado algo en cantidad desde 1965, debido al efecto de las subdivisiones. La categoría 25,6-64 HRB en el cuadro 3 muestra más o menos la misma cantidad de productores en 1979, en más o menos la misma cantidad de tierra (22,3%), que el primer grupo había tenido en 1965. Sin embargo, como se hizo notar, los límites de tamaño para esta categoría en la distribución 1979 son un tanto menores que en la distribución 1965, dejando fuera a algunas haciendas más pequeñas y a algunas más grandes.²² Una vez que se incluye el ajuste para este cambio, esta categoría también parece compatible con la distribución 1965 y la información disponible sobre los cambios recientes en la propiedad.

Antes de concluir el análisis de los cambios evidentes en la distribución de tamaño de las propiedades agrícolas, se examinarán las repercusiones de las suposiciones alternativas para el equivalente monetario de una HRB en 1979. En primer lugar, si se emplea la tasación tributaria de una hectárea de tierra clase I en el valle del Maipo, 162 mil pesos, los equivalentes HRB a través de las categorías de tamaño del SII se reducen bruscamente. Debido a que la información independiente sugiere la existencia de unas 4.159 haciendas que aún tienen 80 HRB o más, el valor de toda la tierra en la categoría de tamaño superior también aumenta en forma aguda.²³ La dualidad del sector agrícola es entonces totalmente marcada: 294 mil propiedades tendrían menos de 5 HRB; 4.159 tendrían 80 HRB o más; y 44.500 tendrían 5-80 HRB. Después de corresponder a por lo menos 37 mil parcelas de la reforma agraria que deberían caer en este rango medio, la mayoría de los 40 mil hacendados que previamente caían en este rango en 1965 habrían tenido que desaparecer. La utilización de 162 mil pesos coloca también muy pocas propiedades en un subgrupo en el rango 20-80 HRB, y muy poca tierra, por valor, en el rango 0-5 HRB. La utilización de 78 mil parece mucho más razonable.

²² La información proporcionada por el SII no permite la división en precisamente las mismas categorías de tamaño que aquellas utilizadas en 1965.

²³ El tamaño promedio de las haciendas restantes (1.267) en la categoría abierta del SII, cuyo límite inferior es ahora 21 HRB, se supone que es 45 HRB.

En segundo lugar, si se emplea un valor menor que 78 mil, los resultados también aparecen menos razonables. La utilización de 62.400 fue considerado, aproximadamente, el valor de una hectárea de tierra regada (incluyendo clases 1 a 4) en la mitad norte del valle central (DEA, septiembre de 1979). En este caso, el límite inferior para la categoría abierta del SII es 78 HRB, de modo que prácticamente todas las 5.426 haciendas que aparecen en esta categoría deben tener 80 HRB o más. Parece altamente improbable que ahora existan tantas haciendas grandes. La utilización de 62.400 sugiere también que solamente 23.423 propiedades tienen entre 7-17,5 HRB; esta cantidad es sustancialmente más baja que la cantidad de UAF distribuidas a los beneficiarios de la reforma agraria, casi todas las cuales deberían caer dentro de este rango. Ciertamente, no queda espacio para los aproximadamente 30 mil productores adicionales que caen en este rango en 1965.

Considérese ahora los cambios en la estructura de tenencias de tierra desde 1965, suponiendo que 78 mil proporciona una transformación apropiada de los datos de valores SII en datos HRB equivalentes, según se muestra en el cuadro 1. El cambio principal que aparece en la estructura de tenencias de tierra desde 1965 es la reducida concentración en el extremo superior y la cantidad incrementada de tierras en poder de productores relativamente pequeños, aquellos que tienen 5-25 HRB. La mayoría de éstos son beneficiarios de la reforma agraria, el grueso de cuyos sitios tendrá 7-13 HRB. El gran sector agrícola parece tener alrededor de 17 por ciento de toda la tierra, por valor. Incluso, si una cantidad importante de terrenos de tamaño pequeño y mediano están en manos de individuos que poseen también grandes haciendas, parecería difícil para la categoría del tamaño más grande superar el 25 por ciento de la tierra total, según el valor.²⁴ Esta no es una cantidad insignificante, pero es menos de la mitad de lo que se tenía en 1965. La reforma agraria claramente tuvo un efecto importante sobre la estructura de tenencia de la tierra en Chile, haciendo que la distribución de tamaño sea más uniforme.

La importancia del capital agrícola. Otra perspectiva sugiere que la distribución del capital agrícola total ha cambiado menos que aquella de la tierra sola. El crédito se ha hecho más fácilmente disponible para los grandes

²⁴ La distribución de tamaño examinada está sesgada hacia la igualdad porque las ventas que han ocurrido en el sector de la reforma agraria en años recientes han reducido la tierra en el sector de pequeñas haciendas y, a través de acumulación por las haciendas más grandes, aumentó la tierra controlada por estas últimas. La mayor parte de las parcelas de la reforma agraria vendidas aún estaban registradas en los roles tributarios a nombre del beneficiario original, al 1º de enero de 1980, debido a las diversas ventajas que esto lograba para el nuevo propietario. Así pues, las ventas no aparecerán en los datos del SII. Si el 30 por ciento de las parcelas de la reforma agraria habían sido vendidas hacia fines de 1979, la mitad para los hacendados más grandes y la mitad para otros compradores, aproximadamente el 5 por ciento de toda la tierra, por valor, habría sido traspasado desde la categoría de pequeña hacienda a las categorías de hacienda mediana y grande.

dueños de la tierra que para los pequeños durante los últimos siete años.²⁵ Y muchos de los propietarios más grandes (pero, ciertamente, no todos) parecen haber incrementado la capitalización de sus haciendas durante este período. Las grandes haciendas ubicadas en las áreas productoras de frutas y ganado han sido las más beneficiadas. Las haciendas más pequeñas a menudo han sido descapitalizadas. Consecuentemente, si se examina el valor del capital agrícola total, y no solo el representado por el terreno, el cuadro es indudablemente diferente.

La reforma agraria se basó en la suposición de que si la tierra fuese distribuida más uniformemente, los ingresos y bienestar del sector agrícola llegarían a ser más equitativos. El acceso a la tierra, sin embargo, es valioso únicamente en la medida en que la tierra pueda ser combinada con otros factores productivos: mano de obra, capital, agua y capacidad administrativa. Y cada vez más, el capital, ya sea ganado, plantaciones frutícolas, o modernos insumos con semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas es más importante que la tierra o mano de obra.²⁶ Sin esfuerzos para garantizar que los pequeños productores tengan acceso al capital, la reforma agraria finalmente debe seguir un curso inverso. Las propiedades que estén capitalizadas ganarán más, de modo que los individuos que tienen accesibilidad al capital serán capaces de pagar más por la tierra que aquellos que no la tienen.

Actualmente, un número considerable de personas en Chile cree que la distribución del capital es, en efecto, la más apropiada. Es decir, que los grandes agricultores deberían tener mejor acceso relativo al capital que los

²⁵ Ni el Banco del Estado ni la mayoría de los bancos comerciales privados están equipados para tratar con pequeños hacendados, ni tampoco se han interesado mucho en este mercado. Por ejemplo, para los préstamos de desarrollo estos bancos habían establecido un tamaño mínimo para las solicitudes de préstamo de US\$50.000. El efecto, intencionalmente, ha sido el de eliminar solicitudes de crédito de los pequeños hacendados que se consideraban un riesgo mayor, y causar costos más altos por transacciones. Los estudios sobre el verdadero crédito recibido por los pequeños hacendados y beneficiarios de la reforma agraria demuestran que este crédito era totalmente limitado durante 1978, tanto para los fines de capital de explotación como para el desarrollo; ATAC (1976), ICIRA (1977, 1978 y 1979), Tahal (1979) y Dorsey (1981). Recientes cambios legales y un aumento en la disponibilidad de financiamiento han permitido al INDAP aumentar sus préstamos a estas categorías desde 1979, pero el crédito a los pequeños hacendados es aún limitado, Jarvis (1981a).

²⁶ No conozco estudios que hayan logrado cifras que permitan una aproximación de la distribución de tamaño del capital agrícola, pero sería un interesante e instructivo ejercicio. Dos ejemplos para ilustrar. La cantidad de capital representado por el ganado y la infraestructura es probablemente casi igual al valor de la tierra de pastoreo en haciendas que están adecuadamente abastecidas. Sin embargo, es bien sabido que la tierra de pastoreo en las pequeñas haciendas en Chile actualmente está mucho menos bien abastecida que aquella en las haciendas grandes (ICIRA, 1979). Similaramente, la tierra regada de alta calidad que está plantada con frutas tiene un valor alrededor de cinco veces mayor que el de la tierra no mejorada de la misma calidad (DFA, septiembre de 1979). Naturalmente, en las haciendas pequeñas (especialmente los beneficiarios de la reforma agraria) se han plantado en una proporción mucho más baja de sus tierras adecuadas para la fruta que lo que se ha hecho en las haciendas grandes, medidas consecuentemente (ICIRA, 1979 y V Censo Agrícola).

pequeños agricultores, porque estos son económicamente más eficientes y constituyen un menor riesgo financiero.

La experiencia en otros países en desarrollo no parece apoyar este criterio. La literatura sobre este tema es amplia y totalmente consecuente, Rice (1974). Muchos estudios, por ejemplo, Berry y Cline (1979) han sugerido que el pequeño agricultor es más eficiente socialmente. Incluso en el área de la innovación el pequeño agricultor no parece inferior. Muchos estudios empíricos se han efectuado con respecto a la adopción de nuevos insumos y tecnologías en la *Revolución Verde* de los dos últimos decenios. Ruttan (1977), después de examinar la evidencia en numerosos países, ha obtenido muchas generalizaciones de esta literatura:

- Las nuevas variedades de alto rendimiento (HYV) fueron adoptadas por los agricultores a tasas excepcionalmente rápidas en aquellas áreas en que eran técnica y económicamente superiores a las variedades locales.
- Ni el tamaño de la hacienda ni la estructura de tenencia han sido una seria limitación para la adopción de granos HYV; los agricultores e inquilinos más pequeños tendían a retrasarse con respecto a los agricultores más grandes en los primeros años después de la introducción de los HYV, pero estos desfases típicamente desaparecen dentro de algunos años.
- Ni el tamaño de la hacienda ni la posesión han sido una fuente importante de crecimiento diferencial en la productividad.

Finalmente, cierta evidencia sugiere que la intensidad de adopción de HYV, fertilizantes y pesticidas es más alta en las haciendas pequeñas y medianas que en las grandes haciendas, una vez que la adopción ha ocurrido (Feder, Just, y Silberman, 1891) y gran parte de la literatura señala al contexto institucional como el determinante principal del éxito relativo de los pequeños agricultores versus los grandes agricultores. Por lo tanto, en el interés de un rendimiento agrícola más alto, como asimismo una mejor distribución del ingreso, los legisladores chilenos quizás determinen en el futuro que un mayor énfasis en los pequeños agricultores puede resultar atractivo.

La importancia de los pequeños agricultores. Debido a la importancia económica de los pequeños agricultores, desde la reforma agraria, la información sobre propiedades para las categorías de menor tamaño ha sido más desagregada; los resultados se muestran en el cuadro 4. Considerando todas las propiedades anotadas en los roles tributarios del SII, los terrenos más pequeños, aquellos que tienen menos de 2,6 HRB, constituyen el 65 por ciento de las propiedades, pero en conjunto poseen solamente 8,5 por cien-

to de todo el valor de la tierra. Aunque los terrenos más pequeños generalmente son cultivados de manera más intensa que los terrenos más grandes (V Censo Agrícola) esta cifra podría exagerar el potencial agrícola de los terrenos más pequeños porque parte del valor mostrado en los roles del SII es atribuible a la vivienda. La mayoría de los propietarios de los terrenos más pequeños trabajan fundamentalmente como peones. No obstante, los siguientes terrenos más grandes (2,6-5,1 HRB) son suficientemente grandes para proporcionar un buen ingreso suplementario para sus propietarios de la producción agrícola, y este ingreso podría ser significativamente aumentado si fueran capaces de mejorar sus técnicas (Monardes, 1978). Estos terrenos en conjunto constituyen el 9,6 por ciento de todas las propiedades y controlan el 6,1 por ciento de toda la tierra. Los terrenos más grandes siguientes, que tienen 5,2-10,2 HRB, e incluyendo más o menos la mitad de los beneficiarios de la reforma agraria, constituyen el 11,3 por ciento de todas las propiedades y controlan el 14,6 por ciento de toda la tierra. Estos terrenos son susceptibles de sustancial aumento de la producción. Los terrenos más grandes, que tienen 10,2-25,6 HRB, y que incluyen a la otra mitad de los beneficiarios de la reforma agraria, constituyen el 9,3 por ciento de todos los productores y controlan el 25,3 por ciento de toda la tierra.²⁷

CUADRO 4

IMPORTANCIA DE MINIFUNDISTAS Y PEQUEÑOS HACENDADOS, 1979

Categoría de tamaño	Cantidad de propiedades	Porcentaje propiedades	Porcentaje tierra total*
0- 2,6 HRB	222.523	65,0	8,5
2,6- 5,1 HRB	32.402	9,6	6,1
5,1-10,2 HRB	38.911	11,3	14,6
10,2-25,6 HRB	31.884	9,3	25,3
Subtotal	325.720	95,2	54,5

Fuente: Cuadro 2, y cálculos del autor.

*Se hace referencia aquí a la tierra total en manos privadas al 1° de enero de 1980.

Incluso, si se descartan las propiedades más pequeñas, sobre la base de que sólo raramente alguna de éstas podría demostrar que es agrícolamente viable, las otras tres categorías de haciendas pequeñas (2,6-25,6 HRB) conforman el 86 por ciento de todas las restantes propiedades agrícolas y constituyen el 50 por ciento de toda la tierra restante. Incluso tomando en cuenta las

²⁷ La información proporcionada por el SII no permite la división en precisamente las mismas categorías de tamaño que aquellas utilizadas en 1965.

ventas de parcelas beneficiarias de la reforma agraria a agricultores más grandes, las haciendas de menos de 25 HRB constituyen ahora el 45 por ciento del total de tierra agrícola de Chile, por valor. Este es un cambio impresionante con respecto al pasado, y las repercusiones son dignas de hacer notar. Si estos productores más pequeños, que controlan tan alto porcentaje de tierra agrícola y mano de obra de Chile, son incapaces de crecer a un ritmo satisfactorio, el sector agrícola en conjunto aumentará lentamente. El desempeño reciente del sector agrícola parece confirmar este temor.

El DEA (noviembre, 1980) señalaba que el crecimiento agrícola parecía haberse retardado recientemente, al bajar desde el 8,7 por ciento anual entre 1974 y 1977 a solamente 1,2 por ciento anual entre 1978 y 1980. El DEA basaba sus conclusiones sobre los datos publicados por ODEPLAN y los cálculos de crecimiento 1980 elaborados por el Departamento de Economía, Universidad de Chile (1980). El DEA sostenía que la lentitud se debía probablemente al mal desempeño de los pequeños productores, e indicaba la necesidad de una mayor ayuda para este grupo. De hecho, los datos que han surgido durante el último año sugieren que el crecimiento agrícola a través del período posterior a 1974 ha sido más lento de lo que se estimaba originalmente.

Jarvis (1981b) demostró que el crecimiento agrícola señalado por la agregación de índices de rendimiento físico para cada subsector agrícola producía una estimación del crecimiento del sector agrícola total que era mucho menor que lo publicado previamente por ODEPLAN. Este se encontraba también construyendo nuevas estimaciones más o menos al mismo tiempo. Estas estimaciones, publicadas en mayo de 1981, son agudamente inferiores a sus anteriores. Las nuevas estimaciones de ODEPLAN demuestran que el crecimiento del valor agregado del sector agrícola desde 1975 a 1980 fue de 2,8 por ciento anual, y aquel de la producción agrícola bruta fue 1,0 por ciento anual. El crecimiento más lento de la producción agrícola bruta refleja la declinación en el consumo de insumos intermedios por el sector en los años recientes, es decir, en la utilización de insumos adquiridos en otros sectores. En otras palabras, el sector agrícola parece estar empleando menos insumos agrícolas modernos, y la inversión agrícola puede haber disminuido también. Estos son resultados sorprendentes. Hasta hace muy poco tiempo, se creía ampliamente que el sector agrícola se estaba modernizando y creciendo cada vez más rápido. Si no es así, quizás sea adecuado una reexaminación de las políticas.

Los hechos presentados en este trabajo sugieren que la reforma agraria dio por resultado un cambio sustancial en la distribución de tamaño de la tierra agrícola desde las grandes haciendas de más de 80 HRB hacia las pequeñas haciendas de 5—25 HRB. Estas últimas tienen ahora cerca de la mitad del total de la tierra agrícola. Sin embargo, parece que muchas de estas

haciendas están inadecuadamente capitalizadas y requieren de crédito y ayuda técnica para que alcancen su potencial productivo. Sin acceso al crédito y ayuda técnica, el crecimiento de su producción será limitado y, debido a su importancia actual, así ocurrirá con el crecimiento del sector agrícola. Si bien se creía hasta hace poco que el aumento agrícola desde 1974 había sido alto, la información publicada recientemente demuestra que éste de hecho ha retrasado otros sectores a través de todo el período reciente. Una mayor ayuda a los pequeños agricultores, además de precios agrícolas mejorados que beneficiarían a todos los productores, son dos medidas que deberían estimular un crecimiento agrícola más alto.

ANEXO

Además, dentro del contexto de imperfecciones en los mercados de crédito, los actuales procesos de mercado hacen probable que algunos beneficiarios de la reforma agraria decidan vender los derechos de agua que actualmente no pueden usar dadas las inadecuadas estructuras de riego que poseen. Muchos de estos beneficiarios tienen mucho déficit de caja. Los más probables compradores de tales derechos de agua, o bien, de aquellas parcelas de la reforma agraria que actualmente o en el futuro carezcan de adecuados derechos de agua para el desarrollo pleno, son nuevamente aquellos propietarios de tierras previamente expropiadas. Estos hacendados tienen medios de distribución del agua que también funcionarían para gran parte de la tierra (expropiada) adyacentes ahora a sus reservas, y que, por lo tanto, considerarían rentable comprar derechos de agua o parcelas. Consecuentemente, parte de los activos expropiados durante el proceso de reforma agraria podrían ser anulados por la nueva legislación sobre derechos de agua, y quizás se estimule también una reacumulación gradual de la tierra.

La estructura tributaria de la tierra. El gobierno ha aumentado sustancialmente la tributación agrícola desde 1973. Los impuestos directos pagados por este sector han declinado sistemáticamente durante los últimos años del decenio de 1960 y los primeros del 70. Debido parcialmente a que el sector reformado, que era propiedad del Estado, estaba excluido del pago de tributos, y parcialmente debido a que la rápida inflación erosionaba el verdadero valor de las tasaciones tributarias y los impuestos adeudados. Después de la redistribución de tierras expropiadas, con la mayoría de éstas devueltas al sector privado (propietarios anteriores, beneficiarios de la reforma agraria y compradores en subastas), la base tributaria agrícola se ha recuperado. Una retasación de propiedades agrícolas se llevó a cabo también en 1979 para reflejar de manera más exacta los cambios en los valores de propiedad que han ocurrido en años recientes. Finalmente, la introducción del impuesto al valor agregado ha aumentado el nivel de tributación directa, especialmente en los productores más pequeños.

Se supone que el valor de tasación de cada propiedad refleja el valor productivo "potencial" del terreno, excluyendo toda inversión fija como cultivos permanentes, canales, cercos, pero incluyendo la vivienda del propietario. Empleando la información sobre transacciones comerciales de tierra en los últimos años, el SII ha intentado estimar los valores que pueden atribuirse a características específicas de la tierra. Subsecuentemente, aplicando estos valores a la tierra que no se ha vendido recientemente, pero cuyas características son conocidas, se ha intentado una tasación razonablemente coherente de esta tierra.

La tasación efectuada en 1979 resultó en un aumento real promedio en las tasaciones tributarias de tierra de 129 por ciento. El aumento en los va-

lores tasados varía considerablemente a través de áreas diferentes, sin embargo. Las áreas cercanas a Santiago, que son adecuadas para la agricultura intensiva, y que también han tenido mucha demanda por individuos que desean diversificarse hacia las inversiones agrícolas, son las que han subido más; por ejemplo, las tasaciones agrícolas en San Felipe subieron 148 por ciento. Algunas otras áreas redujeron sus tasaciones, por ejemplo, las tasaciones agrícolas cercanas a Concepción se redujeron tanto como 22 por ciento.

El sector agrícola está sometido a tres impuestos basados en la tasación vigente: (a) un impuesto al ingreso (renta),* (b) un impuesto a la tierra (bienes raíces o contribuciones), y (c) un impuesto a la propiedad de vivienda (habitacional). Los impuestos totales pagados usualmente ascenderían a alrededor de 2,5 por ciento del valor de tasación de la tierra (incluyendo la vivienda).

Existen dos exenciones tributarias. Los impuestos en varias regiones están establecidos en la mitad de la tasa normal (Regiones I y XII) o están totalmente eximidos (Región XI y la Provincia de Chiloé, parte de la X Región). Estas exenciones regionales han sido dispuestas por una diversidad de consideraciones políticas, de desarrollo y de distribución. Los propietarios más pequeños, en todas las regiones, también disfrutaban de tasas preferenciales. La razón principal para excluir las propiedades del valor más bajo es la de ahorrar en costos administrativos. El impuesto sobre una propiedad que vale US\$600 es solo de alrededor de US\$15, que es insuficiente para cubrir los costos de recaudación. Solamente el 5,4 por ciento del total de la tierra agrícola, según valor, está sujeta a cierta exclusión del impuesto a la propiedad sobre la base del tamaño.

La más grande de las propiedades que reciben cierta preferencia tributaria tiene un tamaño de alrededor de 1,7 HRB. Por lo tanto, sus propietarios son los más pequeños minifundistas. Excluyendo a éstos, el 45 por ciento de las propiedades registradas en los roles tributarios paga tasas tributarias completas de propiedad rural. Muchos de los minifundistas, aquellos que tienen de 2-5 HRB, están incluidos en este grupo, como lo están todos los beneficiarios de la reforma agraria cuyas propiedades fluctúan entre las 6 y 12 HRB. Así pues, el sistema tributario rural no es progresivo a través de la gama de propiedades agrícolas productoras.

Los impuestos sobre la "renta" presunta a menudo han sido recomendados como un medio de obligar a los grandes hacendados que tienen cantidades significativas de tierras no mejoradas ya sea a intensificar su producción o vender su tierra a otros que pueden utilizar más eficientemente la tierra.

*Debido a que el impuesto a la renta está basado en las tasaciones que a su vez se basan en el valor productivo potencial de la tierra, este impuesto se basa en una renta "presunta" no en una real.

En el contexto chileno actual, son tanto los grandes como los pequeños productores los que están siendo presionados. La equidad de la renta presunta sería incuestionable excepto que el beneficiario de la reforma agraria, en particular, tuviera poco o ningún capital cuando se le permitió comprar su terreno y posteriormente ha sido incapaz de obtener crédito o capital acumulado con el cual intensificar la producción (Jarvis, 1981). Así pues, un impuesto sobre su producción potencial sencillamente aumenta sus egresos de fondos, transformándolo en un mal riesgo crediticio. Los productores más grandes usualmente pueden acomodar el mayor egreso de fondos causado por el aumento tributario en el corto plazo y capitalizar sus haciendas a través del crédito. Los hacendados más pequeños tienen más probabilidades de verse obligados a vender.*

*La introducción del impuesto al valor agregado también puede haber funcionado en contra de los pequeños hacendados. Los hacendados pagan el 20 por ciento de impuesto al valor agregado sobre todos los ítem comprados como insumos de producción, pero tienen derecho a recuperar estos pagos cuando ellos venden productos agrícolas. Sin embargo, la mayoría de los pequeños hacendados no están enterados que pueden recuperar los impuestos IVA pagados, o no están seguros de cómo hacerlo. Se estima actualmente que solo 16.000 productores agrícolas solicitan rebajas al IVA, y que la recuperación "eficiente" de los pagos IVA representa alrededor de 10 por ciento del ingreso bruto de un productor agrícola (DEA, marzo de 1981).

CUADRO A - 1

DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE EXPROPIADA EN HECTAREAS FISICAS (HF) Y SU ESTIMACION EN HECTAREAS DE RIEGO BASICAS (HRB) AL 15 DE NOVIEMBRE DE 1979

	Número	HF totales	HRB	% HF	% HRB
1. Expropiaciones	5.809 ¹	9.965.868	895.752	100,0	100,0
2. Asignaciones	—	3.804.627	502.517	38,2	56,1
a) Asignada en Cooperativas	265 ¹	1.087.144	95.865	10,9	10,7
b) Asignada en UAF ²	—	2.036.302	372.270	20,4	41,6
c) Asignada según DL 2.247	133 ¹	671.147	32.548 ³	6,7	3,6
d) Asignada y transf. en sitios	6.689 ⁴	10.034 ⁵	1.834 ⁶	0,1	0,2
3. Regularizaciones ⁷	3.823 ⁸	2.997.869	253.508	30,1	28,3
a) Revocaciones	1.649 ¹	2.298.800	143.532	23,1	16,0
b) Restituciones parciales	2.174 ⁹	699.069	109.976	7,0	12,3
4. Transferencias	1.964 ⁸	2.378.966	115.943	23,8	12,9
a) Instituciones públicas o privadas sin fines de lucro	258 ⁸	880.505	42.702 ³	8,8	4,8
b) Reservas CORA transferidas a Instituciones públicas o privadas sin fines de lucro	1.570 ⁹	868.288	42.109 ³	8,7	4,7
c) Predios rematados según DL 2.247	136 ¹	629.573	30.532 ³	6,3	3,4
5. Diferencia (1-2-3-4)	—	785.006	24.984	7,9	2,7
a) Por asignar en UAF	9 ⁸	18.714	1.157	0,2	0,1
b) Por asignar según DL 2.247	34 ¹	158.769	6.626 ¹⁰	1,6	0,1
c) Por rematar según DL 2.247	78 ¹	318.016	13.273 ¹⁰	3,2	1,5
d) Reservas CORA por rematar o transferir directamente	457 ⁹	58.678	2.453 ¹⁰	0,6	0,3
e) Por transferir a Instituciones públicas o privadas sin fines de lucro	19 ⁸	130.757	5.457 ¹⁰	1,3	0,6
f) Pendientes por regularizar	24 ¹	8.071	685 ¹¹	0,1	0,1
g) Diferencia por medición de superficie	—	92.001	-5.267 ¹²	0,9	-0,6

Fuente:

¹ Predios.

² UAF: Unidad Agrícola familiar. La unidad agrícola familiar tiene un tamaño mínimo equivalente a 8 HRB, salvo contadas y calificadas excepciones en que es menor, siendo dicha unidad vendida a 30 años plazo, con 2 años de gracia, reajustada de acuerdo al índice de precios al consumidor, y con 6 por ciento de interés anual.

³ Cifra estimada en base a 20,62 hás. físicas por HRB.

⁴ Sitios con o sin casa.

⁵ Cifra estimada en base a 1,5 hás. por sitio.

⁶ Cifra estimada en base a 5,47 hás. físicas por HRB.

⁷ Corresponden a predios o partes de predios que no deberían haberse expropiado.

⁸ Predios o parte de predios.

⁹ Parte de predios.

¹⁰ Cifra estimada en base a 23,96 hás. físicas por HRB.

¹¹ Cifra estimada en base a 11,79 hás. físicas por HRB.

¹² Cifra estimada por diferencia (1-2-3-4) en HRB.

BIBLIOGRAFIA

- American Technical Assistance Corporation (ATAC) "Small farmers of the central irrigated agricultural region of Chile", prepared for ODEPA-AID, Santiago and Washington D.C., abril de 1976.
- Berry, R.A. and W. Cline *Farm size, factor productivity, and technical change in developing countries*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1979.
- Comité Interamericano del Desarrollo Agrícola (CIDA) *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola*. Chile, 1966.
- Conferencia Pastoral de Chile *Carta pastoral a los campesinos*. Santiago, 1979.
- Departamento de Economía, Universidad de Chile *Comentarios sobre la situación económica. Primer semestre de 1980*, Santiago, 1980.
- Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile (DEA) "Chile agricultural sector overview: 1964-1974", en *Documento de trabajo*, Universidad Católica de Chile Convenio PPEA-US AID, Santiago, 1976.
-
- Dorsey, Jeff *Panorama Económico de la Agricultura*. Santiago, 1978-1981.
- "Empleo de mano de obra en las haciendas del valle central de Chile: VI Región, 1965-1970-1976", en *Documento de trabajo*, PREALC-OIT, Santiago, abril de 1981.

Feder, Gershon,
Richard Just and
David Silberman

"Adoption of agricultural innovations in developing countries: A survey", en *Bank Staff Working Paper* 444, Washington D.C., 1981.

Gómez, Sergio,
José M. Arteaga y
M.E. Cruz

"Reforma agraria y potenciales migrantes", en *Documento de trabajo*, FLACSO, Santiago, 1979.

Instituto de Capacitación e
Investigaciones en Reforma
Agraria (ICIRA)

"Diagnóstico de la reforma agraria chilena, noviembre 1970-junio 1972", en *Documento de trabajo*, Santiago, 1972.

—————
"Análisis de la situación actual de los parceleros asignados hasta 1974. Primer diagnóstico", en *Documento de trabajo* 3, Santiago, 1976.

—————
"Análisis de la situación de los asignatarios de tierras a diciembre de 1976. Segundo diagnóstico", en *Documento de trabajo*, Santiago, 1977.

—————
"Análisis de la situación de los asignatarios de tierras a junio de 1978. Tercer diagnóstico", en *Documento de trabajo*, Santiago, 1979.

Jarvis, Lovell S.

"Small farmers and agricultural workers in Chile, 1973-1979", en *Documento de trabajo*, PREALC-OIT, Santiago, septiembre de 1981.

—————
"What is the real rate of growth: A note on Chilean agricultural production data, 1975-1980, en *Documento de trabajo*, CIEPLAN, Santiago, noviembre de 1981.

Maffei, Eugenio

"Cambios estructurales en el sector reformado de la agricultura, su efecto en la demanda de fuerza de trabajo campesina y las migraciones rurales:

- 1964-1978", en *Documento de trabajo*, FLACSO, Santiago, 1978.
- McBride, George C. *Chile: Land and society*. The American Geographical Society of Nueva York, 1936. (Reprinted by Octagon Books, Nueva York, 1971.)
- Monardes, T. Alfonso "An econometric model of employment in small farm agriculture: The Central Valley of Chile", en *Latin American Studies Program Dissertation Series* 78, Ithaca, Cornell University, 1978.
- Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) *Cuentas Nacionales*. Santiago, mayo de 1981.
- Poblete, T. Moisés "El problema de la producción agrícola y la política agraria nacional". *Seminario: Ciencias Económicas de la Universidad de Chile*, vol. 1, Universidad de Chile, Santiago, 1919.
- Rice, E.B. "Summary of the spring review of small farmer credit", en *Spring Review of Small Farmer Credit* vol. 20, AID, Washington D.C.: junio de 1973.
- Ruttan, V. "The Green Revolution: Seven Generalization", en *International Development Review*, diciembre de 1977.
- Servicio de Impuestos Internos (SII) "Los efectos del reavalúo de los predios agrícolas", en *El Mercurio* 13 de enero de 1980, Santiago.
- _____ "Declaración de Propiedad Agrícola", en *El Mercurio* 15 de enero de 1980, Santiago.
- Singh, I.J. "Small farmers and the landless in South Asia", en *World Bank Staff Working Paper* 320, Washington D.C. 1979.

- Tahal Consulting Engineers Ltd. *Proyecto Digua y Maule Norte: Crédito.* Comisión Nacional de Riego, Santiago, 1979.
- Thome, Joseph B. "Expropriation in Chile under the Frei agrarian reform", en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 19, 1971.
- World Bank "Chile: An economy in transition" en *Report 2390-CH*, Washington D.C., 1979.