

# LAS COOPERATIVAS EN EL DESARROLLO AGRARIO DE CHILE

*Antonio García Nossa*

---

\* Borrador para discusión en el Seminario de alto nivel-Las cooperativas en el desarrollo rural de Chile- Evolución y perspectivas a realizarse en ICIRA entre el 6 y 10 de abril de 1970. Organizado por la Universidad de Chile (CESCO) y el Instituto de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria. Santiago. 1970.



UNIVERSIDAD DE CHILE



3560 1008850509

LAS COOPERATIVAS EN EL DESARROLLO  
AGRARIO DE CHILE

ANTONIO GARCIA NOSSA

BORRADOR PARA DISCUSION EN EL SEMINARIO DE ALTO NIVEL  
- LAS COOPERATIVAS EN EL DESARROLLO RURAL DE CHILE -  
EVOLUCION Y PERSPECTIVAS A REALIZARSE EN ICIRA ENTRE  
EL 6 Y 10 DE ABRIL DE 1970 ORGANIZADO POR LA UNIVERSIDAD  
DE CHILE (CESCO) Y EL INSTITUTO DE CAPACITACION E  
INVESTIGACION EN REFORMA AGRARIA

INTRODUCCION

Este documento ha sido producto de una larga, intensa y sistemática experiencia de investigación y análisis en las áreas más representativas del campo chileno, experiencia acumulada entre octubre de 1964 y julio de 1968. Durante este período - en el que se constituyó y desarrolló ICIRA como uno de los organismos más valiosos y dinámicos de la América Latina - participé como experto internacional de la FAO y Jefe del Departamento de Cooperativas, Crédito y Comercialización, dentro de las líneas generales de orientación trazadas por el Gerente Internacional del Proyecto, Dr. Solon Barraclough y por el Director Nacional, Ing. Antonio Corvalán. Me siento obligado a mencionar la cooperación del primer Director Nacional de ICIRA, Sr. Joaquín Leiva y del Subdirector Ejecutivo, Dr. David Alaluf, así como del excepcional elenco de expertos internacionales y chilenos constituido, entre otros, por Almino Affonso, Paulo Freire, Paulo de Tarso, Plinio Sampaio, John Menz, Pedro Moral López, Marcelino Gavilán, Andrew Pearse, Armando Mattelart, Hugo Zemelman, Oscar Domínguez, Adrián Vásquez, Andrés Pascal, Pablo Ramírez, Pedro Hidalgo, Enrique Astorga, Juan Carlos Collarte, Bosco Parra, Omar Brevis, Boris Falaha, Jorge Soto, Sergio Gómez, Jorge Mellado, Emilio Klein, etc.

En las investigaciones de campo, en las tabulaciones y análisis de resultados o en los programas de capacitación de ICIRA, participaron activamente mis compañeros de trabajo en el Departamento de Cooperativas, Crédito y Comercialización, Srs. Pedro Hidalgo, Enrique Astorga Lira, Enrique Contreras y posteriormente Boris Falaha, así como en los aspectos administrativos y de secretaría la Sra. Maruja Muñoz. Los señores Enrique Astorga y Enrique Contreras (becario del BID) efectuaron investigaciones de campo para estudiar y de-

IV) sobre financiamiento agrícola:

documentos mimeografiados correspondientes a esas mismas áreas.

Demanda de crédito agrícola en Chile: áreas de Quillota, Ovalle,  
Romeral y Río Bueno.

Estos documentos han servido de base al estudio de evaluación crítica que aquí presento, bajo mi entera y exclusiva responsabilidad.

Antonio García

Santiago de Chile, Febrero 12 de 1970

finir los diversos modelos chilenos de cooperativas agrarias y el Ingeniero Pedro Hidalgo investigó - en esas mismas áreas y al nivel de los productores campesinos - las condiciones socioeconómicas del financiamiento agrícola, habiendo dirigido, finalmente, el estudio sobre la "demanda del crédito agrícola en Chile" en áreas representativas del Valle Central.

Con base en el plan de investigaciones del Departamento de Cooperativas Crédito y Comercialización de ICIRA, se elaboraron los siguientes documentos:

I) sobre cooperativas campesinas:

- 1) Aconcagua (Mimeógrafo)
- 2) Marchigüe ( " )
- 3) Panguipulli ( " )
- 4) Colchagua (borrador en máquina)

II) sobre cooperativas agrícolas:

- 1) Llanquihue (Lechera, Mimeógrafo)
- 2) Cauquenes (Vitivinícola, Mimeógrafo)
- 3) Elqui (Pisqueras, Mimeógrafo)
- 4) Aconcagua (Frutícolas, Mimeógrafo)

III) sobre cooperativas tradicionales de colonización y reforma agraria:

- 1) Choapa (Coquimbo, Mimeógrafo y borrador en máquina)
- 2) Chiloé (Borrador en máquina)
- 3) Río Sur (Llanquihue, Mimeógrafo)
- 4) Pomuyeto (Ñuble, Mimeógrafo)
- 5) San Gerardo (Bío-Bío, Mimeógrafo)
- 6) Santa Fé ( " " )
- 7) Lautaro (Cautín, " )
- 8) Arica (Tarapacá, " )

LAS COOPERATIVAS EN EL DESARROLLO AGRARIO DE CHILE

Antonio García

PRIMERA PARTE

LA PERSPECTIVA GENERAL

I - Panorámica de las cooperativas en el sector rural

El cooperativismo rural es de formación reciente y su proceso histórico se vincula con las políticas estatales de colonización o de procesamiento industrial de ciertos bienes esenciales de consumo ( como en el caso de la pasteurización de la leche ), con la exigencia económica o con la iniciativa paternalista de medianos y grandes terratenientes (1). Esta forma de constitución de las cooperativas en el sector agropecuario, define las tres grandes líneas socio-económicas que han adoptado la denominación legal de "cooperativas campesinas", "cooperativas agrícolas" y "cooperativas de colonización y reforma agraria". Semajantes denominaciones indican, por sí mismas, que el cooperativismo agropecuario no se ha orientado con un sentido funcional de estructura de cambio, sino que ha recogido y asimilado la estratificación social y económica ( régimen de tenencia, sistema de empresa, estructura y status social del campesinado ) característica de una estructura agraria de tipo latifundista/minifundista. Este hecho central conforma, a grandes rasgos, el tipo de cooperativismo existente en el sector rural de Chile.

En 1939, antes de iniciarse la experiencia de los gobiernos popu-

(1) La Sociedad Nacional de Agricultura tomó diversas iniciativas enderezadas a organizar cooperativas en diversos tramos del sector agropecuario. A estas iniciativas está ligada la dictación de la ley 4331 de 1929 y la orientación de la política proteccionista del Estado en un sentido de transformar a la cooperativa en un tipo singular de sociedad privilegiada. "El movimiento cooperativo en Chile, Oscar Parrao S.,

listas, se registraban 38 cooperativas agropecuarias, con 1.941 socios (1): el 46% de los socios pertenecía al estrato alto del cooperativismo ( el de las llamadas, genéricamente, "agrícolas", a más de las frutícolas y lecheras ) y el 40% al sector de las "Colonias Agrícolas". En un examen objetivo de este proceso histórico, no debe perderse de vista que el esquema de colonización y reforma agraria era de tipo marginal (2), en cuanto no pretendía ni siquiera corregir la estructura lati-

(1) Unión Panamericana, O.C.A., Oficina de Cooperación Agrícola, 1940

(2) Se adopta la clasificación de la reforma agraria en tres grandes tipos:

a) reformas agrarias estructurales, que integran un proceso nacional de transformaciones revolucionarias liderizado por el agresivo elenco de nuevas fuerzas sociales de cambio, fundamentándose en la sustitución o alteración profunda de las relaciones tradicionales de poder y en la modificación de sus reglas institucionales;

b) reformas agrarias de tipo convencional que forman parte de una operación entre las antiguas y nuevas fuerzas sociales, por intermedio del sistema institucionalizado de partidos (conservadores, reformistas y revolucionarios ), intentando modificar el monopolio latifundista sobre la tierra sin cambiar las reglas institucionales de la sociedad tradicional; y

c) reformas agrarias marginales que no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas ( relaciones, poder, sistema normativo), sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra y apoyándose en el sistema tradicional de partidos y en las reglas institucionales de la sociedad tradicional.

Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina, Antonio García, Santiago, Edic. ICIRA, 1966.

- 3 -

fundista sino más bien inspirarse en sus patrones de innovación tecnológica y social. En 1964 - un cuarto de siglo después- se registraron 93 cooperativas en el sector (1), con 7.462 socios y una masa financiera constituida por el capital social pagado y reservas al nivel de los 5.7 millones de Escudos corrientes. Las cooperativas del estrato alto ("agrícolas", lecheras y vitiivinícolas) representaban el 74% de las sociedades, con el 76% de los socios y el 93.25% del capital pagado más reservas. Un elemento característico de este estrato de medianos y grandes empresarios agrícolas, ha sido la contratación de mano de obra asalariada en la operación normal de la empresa cooperativa: el promedio de obreros contratados (2), ha sido de 14 en las cooperativas agrícolas, de 3 en las cooperativas de colonización y de 1 en las campesinas. El 94% de los sueldos y salarios pagados a trabajadores contratados por cooperativas, correspondía a sus estratos altos.

Por vía de referencia, debe sentarse el notable contraste entre las pequeñas escalas del cooperativismo rural y la amplitud cuantitativa del cooperativismo urbano, proyectando las connotaciones clásicas de la estructura dual. De una masa total de 528.665 socios inscritos en cooperativas con E° 92.6 millones de Escudos corrientes de capital social, en 1964, las tres grandes líneas de consumo, ahorro/crédito y vivienda, representaban el 93% de los socios con el 84% del capital social. El cooperativismo de consumo y de vivienda - el más característicamente urbano - agrupaba al 83% de los socios con el 80% del capital social.

En 1966, sobre un total de 430 cooperativas con 39.592 socios inscritos, las cooperativas

- (1) Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Departamento de Cooperativas.
- (2) Servicio de Cooperación Técnica, Encuesta a cooperativas agropecuarias, 1966, Elaboración ICIRA.

- 4 -

agrícolas constituían el 36% de las sociedades registradas (1) con el 56.9% de los socios, las campesinas el 48.6% de las sociedades con el 32.9% de la población afiliada y las de colonización y reforma agraria el 15.4% de las cooperativas con el 10% de los socios. Aún atribuyendo una importancia muy relativa a este tipo de cuantificación ( ya que se han desconocido datos como los de "sociedades en funcionamiento real", "socios activos", frecuencia de las Asambleas Generales, participación democrática, rotación en cargos directivos, etc.), vale la pena señalar la rápida proliferación de las cooperativas campesinas, como efecto probable de las presiones desatadas sobre el crédito y los consumos en los más bajos niveles sociales del campo chileno. Sin embargo, este tipo de cooperativismo se ha caracterizado siempre por su marginalismo económico y su indigencia financiera ( capital social promedio - probablemente nada más que suscrito - de 3.000 Escudos corrientes, frente al de E° 129.000 de las cooperativas agrícolas y de E° 53.000 de las cooperativas de colonización ) (2), con la excepción, reciente, de algunos sectores asistidos o promovidos por INDAP.

En 1967 (3) se registraron 1.477 cooperativas activas con 547.408 socios, correspondiendo al cooperativismo de vivienda, consumo y ahorro/crédito, el 65% de las sociedades en actividad con el 81% de los socios. Si bien existen cooperativas de consumo y ahorro/crédito en ciertos sectores rurales ( especialmente en áreas típicamente latifundistas-minifundistas como las de Aconcagua ), es un tipo de cooperativismo correspondiente a los patrones de la cultura urbana. Las

---

(1) Servicio de Cooperación Técnica. Se advierte una gran discrepancia con las estadísticas publicadas por la Unión Panamericana, correspondientes al período 1959/1962, en los que Chile aparece con 163 cooperativas en el sector agropecuario y 11.500 socios. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Departamento de Cooperativas.

(2) Servicio de Cooperación Técnica, Encuesta, ob. cit.

(3) Registro de Cooperativas en Septiembre de 1967, Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Seminario Latinoamericano de Evaluación sobre Cooperativas, Medellín, 1968. El concepto estadístico de "cooperativas activas" parece limitarse al sentido de que legalmente no han entrado en receso.

- 5 -

"cooperativas agrícolas" ( el registro incluye las vitivinícolas, lecheras, frutícolas, olivaderas, ganaderas, etc.), "campesinas", de "huertos familiares" y de "colonización", ascendían a 349 con 42.671 socios, o sea, el sector comprendía casi la cuarta parte del número de "sociedades activas" (el 23%) con poco más del 7% de los socios

Cooperativas	Número de cooperativas ac-		Número de socios		Volumen de ope-	%
	Sept12/67	Abril 1/68	Sept12/67	Abril 1/68	aciones	
					Miles Escudos	
					1967	
Agrícolas	165	148	23.989	20.230	456.878	92.5
Campesinas	102	113	11.179	12.178	9.903	2.0
Huertos Fam.	16	14	3.477	3.970	-	
Colonización	66	56	4.026	3.898	27.192	5.5

Fuente: Situación del Cooperativismo en Chile, Departamento de Desarrollo Cooperativo; Servicio de Cooperación Técnica, Santiago, Mayo 1968.

De las 1.534 cooperativas activas con 529.344 socios, un capital social pagado de E° 242 millones y un volumen de operaciones de E° 1.113 millones, en Abril de 1968 (1), corresponde al sector agropecuario el 7% de los socios, con el 12% del capital social pagado y el 44.5% del volumen total de operaciones. El mayor contraste se establece entre el cooperativismo de consumo con el 54% del número de socios y un volumen de operaciones que sólo llega al 24% del total, y las "cooperativas agrícolas" que con el 3.8% de los socios, efectúan más de las cuatro décimas partes (41%) del volumen de operaciones. En el sector del cooperativismo rural, las "cooperativas agrícolas" participan en el 93% del volumen de operaciones y las campesinas apenas en el 2%, proyectando la enorme distancia económica

(1) Situación del Cooperativismo en Chile, Departamento de Desarrollo Cooperativo, 1968, ob. cit.

que separa a los dos estratos y las formas extremas de polarización social.

Un elemento de caracterización histórica del cooperativismo en el sector rural, ha sido el de su formación reciente: casi las nueve décimas partes de las cooperativas (el 88%) se ha constituido en las dos últimas décadas (1946-1966), expresando las tendencias de apertura o modernización social sin cambios estructurales característico de los gobiernos populistas. El 15% de las cooperativas han sido formadas entre 1936 y 1945 y apenas un 3% con anterioridad (1). El análisis del proceso revela que las de carácter más reciente son las cooperativas campesinas ( formadas en un 99% en la década 1956/1966 ) y las agrícolas ( el 64%, en el mismo período ), ya que las llamadas "cooperativas de colonización" ( de "colonias agrícolas" y de "reforma agraria", posteriormente ) se formaron en un 46% en el período 1936/1945. Este hecho revela una mayor estabilidad histórica de este tipo formal de cooperativismo ( como se demuestra en el capítulo pertinente ), sino la obligatoriedad de la adhesión por parte de los asignatarios de tierras y la insignificante magnitud operativa de las organizaciones rurales. Las cifras generales no son enteramente comparables, ya que representan contenidos distintos: mientras las cooperativas agrícolas tienden a constituirse como sociedades de gran tamaño ( asociando poblaciones muy heterogéneas ), las cooperativas de colonización o las campesinas son por lo general de pequeña magnitud y acentuada homogeneidad social ( con excepciones como las correspondientes al esquema de parceleros-huertos en la reforma agraria de la antigua CORA o de la institución eclesiástica INPROA en Colchagua ).

---

(1) Servicio de Cooperación Técnica, Departamento de Desarrollo Cooperativo, 1967.

- 7 -

Antigüedad de las cooperativas del sector rural (1)

<u>Escala de edad</u>	<u>Agrícolas</u>	<u>Campesinas</u>	<u>Colonización</u>
De 1 a 2 años	15.7%	51.9%	4.5
De 3 a 4 años	22.4	34.3	10.6
De más de 4 a 12 años	27.9	12.7	18.1
De 13 a 22 años	17.6		3.0
De más de 23 años	16.3		36.3

Desde el punto de vista de la densidad regional, las mayores concentraciones se efectúan en las Provincias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago y O'Higgins, con el 30% de las cooperativas agropecuarias (2) y en las Provincias de Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco y Cautín, con el 21%. En el primer grupo de Provincias, la mayor densidad se explica por el auge de las cooperativas agrícolas en los altos estratos de este sector del Valle Central ( concentrando el 35% del total de cooperativas en el país ), así como por la reciente proliferación de las cooperativas campesinas formadas por trabajadores de fundos, precaristas y minifundistas ( con el 35% de las cooperativas de este tipo en el país ). En el segundo grupo de Provincias - al sur del Bío-Bío - la densidad se explica por el peso regional tanto de las cooperativas agrícolas, como de las campesinas y las de colonización ( representando el 19%, el 23% y el 26% de los correspondientes tipos en el país ). En este grupo de Provincias se registra la mayor densidad de cooperativas de colonización ( o de "colonias agrícolas", particularmente en Bío-Bío y Cautín ).

Desde el punto de vista de las orientaciones especializadas o pluralistas de la actividad económica, en el cooperativismo del sector rural domina la ten-

(1) Elaboración del Departamento de Cooperativas y Crédito de ICIRA.: Total en actividad, en 1967, 333 cooperativas ( 165 agrícolas, 102 campesinas y 66 de colonización ) S. C. T.

(2) Servicio de Cooperación Técnica, CORFO, ob. cit.

- 8 -

dencia a la multiactividad, particularmente en el área de las cooperativas campesinas y de colonización. Tanto las grandes cooperativas agrícolas como las cooperativas campesinas de tipo marginal tienden a la uniactividad, las primeras por una razón de especialización económica y las segundas por carencia de posibilidades de diversificación. En la encuesta del S.C.T. (1967), sólo un 31.6% de las cooperativas operan con una sola actividad económica.

Actividades predominantes en las cooperativas del sector rural (1)

	P o r c e n t a j e s		
	Agrícolas (Total 130)	Campesinas (Total 75)	Colonización (Total 56)
Abastecimiento Insumos	61%	36%	52%
Comercialización Produc.	57	29	36
Ahorro/Crédito	5.4	13.4	18
Consumo	12.3	67	14.3
Mecanización	2.3	1.3	23.2

acerca del peso económico de las cooperativas, los únicos indicadores disponibles demostrarían la hipótesis de la elevada potencialidad económica de las cooperativas lecheras y vitivinícolas ( con el 40.17% de los socios disponen del 91% del capital social de las cooperativas del sector ) y el carácter marginal del tipo clásico de cooperativas campesinas ( con el 0.3% de los socios, operan el 0.04% del capital social del sector rural ) (1964).

Este fenómeno revela las tendencias características de la estructura latifundista-minifundista: a) la del bajo nivel organizativo del sector rural ( en 1965, la población rural asociada en cooperativas apenas representaba el 1.4% de la población activa del sector ); b) la del alto nivel organizativo de los grandes y medianos propietarios de la tierra; y c) la del bajísimo nivel

(1) Servicio de Cooperación Técnica, ob. cit. Pg. 39 - Los totales de cooperativas se refieren a las que respondieron la Encuesta. Su valor es puramente indicativo.

- 9 -

organizativo de los inquilinos, precaristas, minifundistas y trabajadores sin tierra (1). Las cooperativas campesinas asociaron, en 1965, al 0.1% de la población activa del sector, en tanto que las cooperativas lecheras y vitivinícolas agruparon al 1.5% de esa población activa. La política de promoción de INDAP ha elevado al 1.5% y al 7.9% la proporción de población activa organizada en cooperativas campesinas y en Comités de Pequeños Agricultores, respectivamente: en algunas Provincias del Valle Central - como la de Colchagua - esos niveles de organización de la población activa por medio del cooperativismo campesino se han incrementado hasta el 5.3% (diciembre de 1966).

Recientes investigaciones sobre "La demanda del crédito agrícola en Chile", (2) han definido más objetivamente esta imagen, al demostrar que la cooperativa es la forma preferente de organización de las grandes y medianas explotaciones, no de las pequeñas. En una área eminentemente hortícola, como la de Quillota (Provincia de Valparaíso) - en la que presumiblemente domina la pequeña explotación - están organizadas cooperativamente el 82% de las grandes explotaciones y el 71% de las medianas. En las áreas de minifundistas (precaristas o propietarios), predomina el Comité de Pequeños Agricultores y el Sindicato Campesino en el sector de asalariados.

- 
- (1) aceptando los datos elaborados por la Unión Panamericana para el período 1959/62, se registraría para Chile un coeficiente del 1.7% de población activa agrícola afiliada a cooperativas, y para la América Latina - excluida Argentina - el 1.3%. Argentina exhibía un coeficiente excepcional del 27.3% de su población activa (por el peso de las cooperativas de "chacareros" y "tamberos") y el Brasil, un 3.7%.
  - (2) Investigación efectuada por el Departamento de Cooperativas y Crédito de ICIRA, en 1967, en áreas representativas de Ovalle (Coquimbo), Río Bueno (Valdivia), Romeral (Curicó) y áreas hortícolas de Quillota (Valparaíso).

- 10 -

Afiliación a cooperativas, por estratos de productores  
1966 - 1967

Áreas investiga- das		Pequeños productores	Medianos productores	Grandes productores	Total Muestra
Ovalle (Coquimbo)	Coop. Campesinas	14.3%	3.1%	-	6.4%
	" Agrícolas	-	31.3	98.8%	
Rio Bueno (Valdi- via)	" Campesinas				
	" Agrícolas		23.0	100	41
Quillota (Valpa- raíso)	" Campesinas	22	70	81.8	54.7
	" Agrícolas				

A grandes rasgos, podría caracterizarse este tipo de cooperativismo como una transposición formal del que funciona en los países desarrollados de Occidente y que se fundamenta en la complementación económica de la estructura tradicional de tenencia y empresa - especialmente en las relaciones activas y pasivas con el sistema nacional de mercado y con el cuadro institucional de servicios estatales - y que en modo alguno está diseñado para la promoción o instrumentación de cambios estructurales. De allí que en el cooperativismo dominante en el sector rural, no se advierta ninguna tendencia orientada hacia la promoción de cambios en la estructura de la tenencia, en el sistema de uso de los recursos físicos, en la creación de una nueva infraestructura agrícola o en la modificación profunda del esquema tradicional de empresa y de relaciones sociales. Dentro de este marco histórico, es posible comprender el papel del cooperativismo en la instrumentación y propagación de ciertas innovaciones tecnológicas y en la modernización o racionalización de los procesos de comercialización al nivel de los grupos sociales dominantes en el campo chileno, así como también su incapacidad para alterar el status del campesinado (inquilinos, precaristas, minifundistas, comu-

- 11 -

neros, peones ), o para desempeñar un papel significativo como estructura de desarrollo económico y social. De allí que las tendencias predominantes en las cooperativas agrícolas sean las de captación de servicios asistenciales del Estado o de comercialización ( en el sentido más amplio y orgánico del proceso ) y en las cooperativas campesinas de orientación tradicional ( para diferenciarlas de las promovidas y asistidas por INDAP dentro de una nueva concepción ideológica ) sean las tendencias de consumo o de ahorro/crédito, en sustitución o complementación de las antiguas formas organizativas de los fundos clásicos de inquilinaje ("pulperías", sistemas de crédito patronal, etc.)

En las masas campesinas no existe ninguna imagen de la cooperativa como sistema de economía y de organización social o se ha formado una imagen distorsionada como pulpería, como institución de préstamos o como forma asociativa de la clase patronal (1).

En las cooperativas agrícolas - integradas a la economía nacional de mercado - un 37% de la producción es comercializada a través de la cooperativa y el 30% de los socios comercializa su producción por intermedio de ella, exclusivamente (SCT).

Esta hipótesis de trabajo no tiende a negar el activo papel desempeñado por este tipo formal de cooperativismo en el proceso de modernización tecnológica y comercial de la agricultura chilena ( especialmente en las líneas lechera, vitivinícola, frutícola, etc. ), sino a definir cuatro fundamentales elemen-

---

(1) Ver "Aspiraciones de los Inquilinos de la Provincia de Santiago, Oscar Domínguez, Santiago de Chile, Edic. ICIRA, 1966.  
En una investigación efectuada en 25 Comunas de la Hoya del Maule ("El campesino del Maule", Centro de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Católica de Chile y Consejo Superior de Fomento Agropecuario, Revista Mensaje, N° 147, Santiago, 1966, Pg. 118 ), el 46% de los campesinos desconocía la utilidad de los sindicatos, el 71% carecía de concepto sobre la cooperativa y la gran mayoría del 29% restante la concebía como una institución de préstamo de herramientas.

tos de juicio:

a) el primero es el de que se trata de un tipo de cooperativismo compre-  
metido, esencialmente, con la conservación estructural del statu quo ( esquemas  
de modernización periférica o formal, sin tocar la estructura latifundista-mini-  
fundista ); (1)

b) el segundo es el de que carece de condiciones o facultades para de-  
sempeñar un papel independiente, sustancial y dinámico en los modernos proyectos  
estratégicos de desarrollo nacional;

c) el tercero es el de que no sirve a las comunidades campesinas de co-  
lonos, precaristas, minifundistas, comuneros y peones para movilizar su iniciati-  
va interna con un sentido de desarrollo comunal para incorporarlas al sistema nacio-  
nal de mercado y para integrarlas a los mecanismos asistenciales o representati-  
vos del Estado; y

d) el cuarto es el de que es un cooperativismo radicalmente inepto para  
instrumentar un cambio estructural como la Reforma Agraria.

Es evidente que semejante formulación supone y exige un cambio muy pro-  
fundo en la concepción misma del cooperativismo, ya que de lo que se trata no es  
de reproducir unos patrones organizativos e ideológicos norteamericanos o euro-  
peos, sino de diseñar una estructura que responda satisfactoriamente a las exigen-  
cias del desarrollo económico y social de la nación chilena, a las necesidades  
de organización multiactiva del campesinado ( reeducación social, formación em-  
presaria, canalización de servicios asistenciales del Estado ), a la democrati-  
zación del poder rural y al reto de los cambios estructurales.

Esta es la filosofía que inspira el esquema de un cooperativismo conce-  
bido como una estructura de desarrollo y de cambio. Su naturaleza, sus alcances,  
sus tipos, sus métodos operativos, están condicionados por sus funciones en la  
instrumentación de la reforma agraria estructural.

(1) Consultar sobre la problemática de la cooperación en áreas o países de estruc-  
tura tradicional, Progress in Land Reform (1.º semest) OML 1966, p. 104

- 13 -

## II - La estructura pública y el cooperativismo del sector rural

### 1. Las instituciones estatales de control, asistencia y fomento

El Estado chileno dispone de un notable repertorio de órganos y recursos destinados a la fiscalización, el fomento y la asistencia técnico-financiera al cooperativismo del sector rural (posiblemente uno de los más variados y de mayor potencialidad de la América Latina), pero semejante cuadro institucional está distorsionado por dos características limitantes: la primera es la de que ese repertorio de órganos y recursos institucionales reproduce o proyecta - en el plano superior del Estado - la naturaleza y orientaciones económico sociales del cooperativismo tradicional; y la segunda es la de que carece de coherencia, articulación y capacidad de actuar unificadamente sobre los diversos tipos de cooperativas en el sector agropecuario, no existiendo ni un marco de planificación de la acción del Estado ni siquiera un método de coordinación de las políticas desarrolladas en una misma línea operacional. Ni los organismos que operan en el campo del financiamiento - como el Banco del Estado y CORFO - ni aquellos que desenvuelven una nueva orientación en la política asistencial del Estado - como INDAF y CORA - disponen de los más elementales mecanismos de relación o de coordinación de líneas operacionales. La acción del Estado (tan fundamental en América Latina pero mucho más en un país, como Chile, en el que los sectores estatales controlan el 70% de los recursos de inversión nacional), opera en un sentido vertical y sectorializado, por medio de órganos estancos y sin relaciones institucionales entre sí, retrasando las posibilidades de que esa acción pública pueda originar un enérgico y equilibrado proceso de cambios. Esta imagen de los órganos públicos corresponde, por lo demás, al de un cooperativismo rural que tiende a asociarse en federaciones de tipo territorial o institutos nacionales destinados a canali-

- 14 -

zar recursos del Estado, pero que no exhibe tendencias hacia una verdadera integración económica, en la base, por medio del mecanismo de las relaciones intercooperativas. Ni siquiera en regiones de elevada densidad organizativa - como la de Aconcagua - funciona este proceso de integración económica al nivel de las estructuras de región o de área. Aún más: es tal la naturaleza aislacionista del cooperativismo en el sector rural ( limitándose a la práctica formalista de unos principios de igualdad electoral, adhesión voluntaria y distribución de excedentes ), que ni siquiera las cooperativas o estructuras similares existentes en una misma región y bajo la autoridad de un mismo órgano público ( como ocurre con las Colonias y Asentamientos Campesinos en los valles regados de una área desértica, como Arica ) están encuadrados dentro de los marcos cohesivos de una planificación regional. Estos órganos públicos han sido la respuesta, desordenada y sin coherencia, a la demanda de servicios originada en los diversos sectores del campo chileno: el que se caracteriza por una agricultura comercial y especializada ( cooperativas vitivinícolas y lecheras ), el que se encuentra en vías de organización empresaria ( cooperativas de colonias agrícolas ) o los densos sectores de agricultura de subsistencia o incipiente relación con la economía de mercado ( cooperativas campesinas ).

De otra parte, si bien ha ido conformándose una estructura pública de tipo asistencial - como la representada por INDA y CORA - no se han definido aún las líneas básicas operacionales frente a los tres grandes sectores del cooperativismo agropecuario:

a) el primero, el representado por el "cooperativismo agrícola" (1), en el que la cooperativa desempeña las funciones de estructura auxiliar de operación económica del sector privado;

(1) En general, se conservan las denominaciones legales para referirse a las diversas clases de cooperativas existentes en Chile.

- 15 -

b) el segundo, el representado por el "cooperativismo campesino", en el que la cooperativa juega un rol de estructura auxiliar de mejoramiento social o comunitario al nivel de las diversas capas de trabajadores de la tierra; y

c) el tercero, el representado por el "cooperativismo de colonización y reforma agraria", en el que a la cooperativa se le asigna teóricamente, un papel de estructura básica de cambio y desarrollo económico-social.

Cualquier proyecto de planificar el desarrollo de las cooperativas en el sector rural, tendrá que partir de la integración o coordinación de los órganos públicos ( al nivel del Estado y posiblemente también al nivel de las regiones y de las áreas), así como del acoplamiento y reajuste de las tres grandes líneas del cooperativismo agropecuario.

## 2. Líneas operacionales

A grandes rasgos, los órganos públicos relacionados con el sector rural, podrían clasificarse de acuerdo a la naturaleza de sus líneas operacionales, más que por la suma de recursos de que circunstancialmente disponen. El examen funcional de los órganos públicos, permite determinar cinco grandes líneas operacionales:

a) líneas de fiscalización y vigilancia, desde un punto de vista contable y legal;

b) líneas de nuevo tipo asistencial:

i) asistencia educacional y técnica;

ii) asistencia financiera;

iii) asistencia de carácter promocional.

c) líneas de operación financiera de tipo comercial;

d) líneas de operación comercial:

i) con un sentido asistencial de creación de los mecanismos de enlace con el sistema nacional de mercado; o

- 16 -

ii) con un sentido de operación corriente de racionalización del mercado agropecuario;

e) líneas de participación social del Estado en las cooperativas.

a) Líneas de fiscalización y vigilancia

En el sentido más estricto, estas funciones se desempeñan en el plano restringido de la vigilancia legal y la fiscalización contable. En consecuencia, su sentido es puramente formal y no tiende ni a orientar, ni a controlar, ni a suministrar asistencia, desde el punto de vista de unas exigencias estructurales. El órgano operacional es el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, localizado administrativo en un nivel intermedio ( como dependencia - "independiente" - de la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO), con una planta administrativa de 23 funcionarios ( 10 Contadores y 4 Abogados ) y una responsabilidad que comprende a la totalidad del cooperativismo chileno, con excepción de las cooperativas de colonización y reforma agraria adscritas a CORA.

El Departamento registra, aproximadamente, unas 2.700 cooperativas ( 1.700 con personalidad jurídica y 1.000 en tramitación ), lo que supone una disponibilidad funcionaria de 193 cooperativas por profesional. La actividad de fiscalización y vigilancia se efectúa, necesariamente, como una operación de gabinete, por medio de la revisión de estatutos, actas y balances periódicos. La desproporción entre el tamaño del órgano y la dimensión de sus funciones, determina un largo proceso de tramitación de expedientes de 8, 12 y 18 meses, no obstante que la personalidad jurídica es el requisito indispensable para que las cooperativas puedan entrar en relaciones contractuales con el sector bancario o comercial. En el caso de las cooperativas asistidas por INDAP y como efecto de la intervención de este organismo en la agilización del proceso, se han reducido los

- 17 -

términos a 2 y 4 meses.

En cuanto a las funciones de revisión de balances, se estima que son rechazados entre un 20% y un 30% por falta de requisitos legales ( firma de contador, detalle de cuentas, comprobación de gastos, etc.) Desde luego, el problema se plantea, casi exclusivamente, en las cooperativas campesinas, no sólo en razón del bajo nivel de su capacidad económica, sino de la naturaleza del balance como un elemento de control semejante al que opera en el campo de las sociedades anónimas. El problema es más profundo de lo que a primera vista parece, ya que el objeto del "balance" en las cooperativas no es sólo el de servir de instrumento al control gubernamental, sino el de operar como elemento del control social, base de sustentación de la gestión democrática. Esta formulación señala la necesidad de que se proyecte un nuevo tipo de contabilidad cooperativa, de acuerdo a sus grandes líneas, y de que los órganos públicos presten el servicio de asistencia contable, no en el sentido de confeccionar contabilidades de cooperativas campesinas o de reforma agraria sino de capacitar a las bases sociales en la comprensión y manejo elemental de la cuenta.

Por su misma naturaleza, las funciones de vigilancia y fiscalización desempeñadas por CORA, en relación a las cooperativas de colonización y reforma agraria, adoptan ciertas formas originales de carácter asistencial.

b) Líneas de nuevo tipo asistencial

La función asistencial de un órgano público se caracteriza por la tendencia a transferir recursos institucionales con un sentido de promoción de cambios, desdandando las fuerzas internas de una comunidad campesina o de una cierta área social. Deben diferenciarse, estrictamente, aquellas funciones que son asistenciales, de las que son fomentistas ( en el sentido clásico ) o aquellas de tipo comercial o características de una economía de mercado. De allí que en la categoría "línea de nuevo tipo asistencial", se comprendan, exclusivamente, estas

- 18 -

tres:

- i) las de asistencia educacional y técnica, que desarrollan INDAP y CORA como órganos estatales especializados en la orientación del proceso de la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad campesina;
- ii) las de asistencia financiera, que también desarrollan CORA, INDAP y en una cierta medida, el Banco del Estado y ECA; y
- iii) las de asistencia de carácter promocional, relacionadas con CORA en la esfera de los Asentamientos Campesinos y de las Colonias Agrícolas y con INDAP en la de las cooperativas campesinas y los Comités de Pequeños Agricultores que constituyen su esfera de influencia.

Uno de los puntos más débiles del cooperativismo radica en la educación cooperativa, al nivel de las comunidades campesinas, ya que por lo general se la ha concebido dentro de los marcos tradicionales de la extensión rural. Los métodos utilizados son casi los mismos empleados por los extensionistas - formales, precarios, irregulares, sin capacidad de desencadenar motivaciones internas en la comunidad campesina - y en semejante medida desestiman el papel de la masa como agente de cambio. El núcleo de la capacitación parece estar constituido por el enunciado de los grandes principios y no por los problemas que debe afrontar una comunidad campesina para desarrollarse desde adentro. Es de recordar que cerca de la mitad de los socios de las cooperativas campesinas son inquilinos, precaristas u obreros agrícolas (1) y que el 65% de los socios de las cooperativas agrícolas ( de elevada heterogeneidad social ) son pequeños propietarios y arrendatarios de tierras.

Tanto CORA como INDAP se han constituido como órganos públicos que no sólo prestan servicios asistenciales de carácter educacional, técnico y financie-

---

(1) Servicio de Cooperación Técnica, Departamento de Desarrollo Cooperativo, ob.

- 19 -

ro, sino que tienden a integrar estas formas particulares de asistencia. En el plano de la capacitación cooperativa al nivel de los funcionarios del Estado, pueden señalarse dos grandes etapas: una, en la que ICIRA ha suministrado una orientación general a los cuadros altos y medios de CORA, INDAP, SAG ( de la que forma parte la enseñanza en el cooperativismo de reforma agraria ), la que en 1967 ha llegado a comprender 1.500 funcionarios (1); y una segunda, correspondiente a la Fase II de ICIRA ( ver Conclusiones y Recomendaciones ), en la que puede y debe acometer la tarea de proyectar y realizar cursos de capacitación para agentes o promotores de cooperativas de reforma agraria y desarrollo rural. Este plantel de funcionarios ( promotores de cooperativas o agentes de extensión ) podrá enfrentarse a la responsabilidad de la capacitación masiva del campesinado, en las cooperativas de reforma agraria ( bien sean estas asignatarias de tierras o bien asocien a asignatarios de tierras ) o en las cooperativas campesinas ( desarrollo de la comunidad rural ).

Las originales funciones asistenciales desempeñadas por INDAP y CORA, hacen necesario un examen global de sus líneas de operación cooperativa.

i) Línea cooperativa de INDAP ( cuadro operacional )

INDAP es una Agencia del Estado cuyo papel se relaciona directamente con el desarrollo de las pequeñas comunidades campesinas ( cooperativas campesinas, Comités de Pequeños Agricultores, etc.) y es en esta esfera que puede participar en el proceso de la reforma agraria ( en cuanto proceso de cambio estructural del campo chileno ).

La Subdivisión de Asistencia Cooperativa de INDAP está compuesta por 41 funcionarios, 29% de los cuales operan en funciones de asesoría cooperativa y 54%

---

(1) Ver Informes de la Unidad de Capacitación de ICIRA, Paulo de Tarso Santos.

en funciones técnicas en el trabajo de campo. Este personal se desempeña bajo la orientación directa de los jefes de zona o de área, y en materia cooperativa depende, directamente, de la Subdivisión (oficina central), la que forma parte de la División de Campesinos y Pescadores y recibe orientaciones directas del Vicepresidente de INDAP.

Las cooperativas asistidas ascienden a 66, con 6.755 socios, cerca de la mitad de los cuales se localizan en las Provincias de Santiago, Valparaíso, Cautín y Concepción. El número de socios por cooperativa es de 102 ( promedio nacional ), si bien en algunas Provincias - como en Aconcagua o Coquimbo - la dimensión societaria baja a 78 o 48 socios por cooperativa. En términos nacionales, el número de cooperativas y de socios por asistente es de 3 y de 307. En Provincias de elevada densidad societaria, esa proporción es de 7 cooperativas y 584 socios por asistente en Aconcagua o de 5 cooperativas y 1.235 socios por asistente en O'Higgins , lo que supone un rebasamiento de la capacidad asistencial. El campo de acción de los funcionarios de asistencia no sólo se relaciona con las cooperativas campesinas sino con los grupos pre-cooperativos. La importancia de la estructura asistencial de INDAP - desde el punto de vista de la extensión del área social que cubre - puede estimarse por el hecho de que, sobre 99 cooperativas campesinas con personalidad jurídica en 1967 (agosto) - asiste al 66% de ellas con el 70% de los socios.

Magnitud del campo asistencial de INDAP

Estado de las cooperativas	Número de coo- perativas a- sistidas	%	Número de socios	%
Cooperativas con personali- dad jurídica	66	28%	6.755	38.2
Cooperativas en proceso de formación (sin personali- dad jurídica)	171	72	10.932	61.8
Totales	237		17.687	

- 21 -

Esta cifra ( total de socios de cooperativas formadas y en formación ) representaría cerca del 80% del total de socios del cooperativismo del sector rural, descontando el número correspondiente a los medianos y grandes propietarios ( agrupados en las cooperativas agrícolas o en las de colonización)(1)

Desde el punto de vista del estado de las cooperativas en proceso de formación, el 48% se encuentra en el grado de promoción, el 34% en la etapa de la organización y el 18% en estado de legalización.

En cuanto a las 66 cooperativas personalidad jurídica, el examen de una muestra de 54 cooperativas ( el 82% de las sociedades con el 93% de los socios ) permite determinar tanto los tipos de actividad como las diferentes líneas de servicio:

Tipos de actividad	Número de líneas de servicio, en la muestra	% de cooperativas de la muestra
Consumo	49	44%
Abastecimiento de insumos	29	26
Comercialización	25	22
Producción	9	8
T o t a l	112	100

El análisis de estos resultados permite adoptar las siguientes conclusiones:

- a) en promedio, cualquier cooperativa tiene más de dos líneas de servicio;
- b) el 44% de los servicios corresponden a la línea del consumo; y
- c) casi la totalidad de actividades (el 92%) forma parte del sistema de relación externa de una comunidad campesina con la economía de mercado. Sin embargo, la clasificación más importante - desde el punto de vista social - es la de cooperativa uniactivas y cooperativas multiactivas: las primeras son aquellas que

(1) Servicio de Cooperación Técnica, Departamento de Desarrollo Cooperativo, Encuesta a Cooperativas del sector Agropecuario, ob. cit.

están asociadas a una sola actividad ( casi exclusivamente el consumo ), no por razones económicas de especialización ( como en el caso de las cooperativas lecheras o vitivinícolas ) sino de niveles próximos a la miseria ( esta es la situación del 41% de las cooperativas con el 38% de los socios ); las cooperativas multiactivas son aquellas que tienen dos líneas de actividad ( el 35% de las cooperativas con el 34% de los socios ) o más de dos líneas, como ocurre con una cuarta parte de las cooperativas de la muestra con el 28% de los socios. La multiactividad puede expresar - como en el caso de las comunidades campesinas en las áreas de latifundio/minifundio de Aconcagua - una presión múltiple de necesidades originadas en la explotación, las relaciones con el mercado o en la economía familiar, o simplemente puede ser el producto de cierta asociación natural de actividades, como ocurre con la comercialización agropecuaria y la obtención de insumos agrícolas o bienes de uso familiar. Es significativo el hecho de que ni la tercera parte de los socios pertenece a cooperativas multiactivas, no obstante el papel de la cooperativa como estructura de canalización de servicio asistenciales de INDAF.

La asistencia financiera de INDAF ( cuyos resultados se analizan en el proceso de las cooperativas campesinas ), adopta la doble tendencia del crédito de capitalización ( a cooperativas o a productores ) y del crédito operacional. Al parecer, la línea básica se orienta en el sentido de financiamiento de los servicios cooperativos.

En los tres años últimos ( 1965, 1966 y 1967 ) (1), la asistencia financiera cubrió a 17 cooperativas ( con 19 operaciones de crédito ), con montos promedio por cooperativa que ascendieron, progresivamente, de E° 14.843 en 1965, E° 22.800 en 1966 a E° 57.729 en 1967 ( 8 meses ) (Escudos corrientes). En términos

(1) 1967 comprende hasta el 30 de Agosto.

- 23 -

generales, debe observarse que de las 66 cooperativas con personalidad jurídica que atiende INDAF, sólo el 16.6% recibieron crédito ( hasta agosto de 1967 ) y que una sola cooperativa ( la de Marchigüe, en Colchagua ) recibió el 57.8% de los préstamos a cooperativas en dicho año.

ii) Línea cooperativa de CORA ( cuadro operacional )

CORA es el órgano estatal de ejecución de la reforma agraria y en consecuencia, sus relaciones se limitan a tres grandes esferas de actividad cooperativa: la de los Asentamientos, que pese a su condición transitoria, funcionan dentro de un régimen de sociedad con el Estado y operan con diferentes métodos comunitarios o cooperativos informales; la de las Cooperativas de Colonias Agrícolas, resultantes de operaciones de redistribución de fundos de inquilinaje ( antigua reforma agraria ); y la de cooperativas que estrictamente deben llamarse de colonización porque operan en base a la adjudicación de tierras baldías fiscales, como ocurre en la región Magallánica. En el lenguaje corriente, la denominación de "cooperativas de colonización" sirve para designar los dos tipos últimos.

Desde 1964 desapareció el Departamento de Cooperativas de CORA y fue transformado en una Sección del Departamento de Desarrollo Campesino, indicando con semejante localización administrativa que no se asigna al cooperativismo una función autónoma y sustantiva dentro del proceso de reforma agraria, sino un papel que aún está por definirse, lo mismo que el esquema organizativo del Asentamiento y el de post-Asentamiento. De acuerdo a este concepto, la planta administrativa de la Sección de Cooperativas de CORA es de 4 técnicos, incluyendo al jefe de la Sección. Sin embargo, la actividad cooperativa informal de CORA se realiza a través de los funcionarios del Departamento de Desarrollo Campesino y por medio de la promoción de Comités de Consumo en los Asentamientos. Por su misma naturaleza, un Comité de Consumo se constituye como un grupo cooperativo informal, que opera tanto en el abastecimiento de bienes de consumo familiar

- 21 -

como en la línea de los insumos agrícolas. De otra parte, la constitución democrática de los Consejos de Administración, la explotación agrícola por medio de equipos o grupos de trabajo del Asentamiento y la distribución de los ingresos de acuerdo a los aportes de trabajo, conforman un tipo de actividad cooperativa aún cuando no hayan adquirido un carácter absolutamente formal.

La capacidad asistencial de CORA se orienta en dos grandes líneas; la de un tipo de asistencia técnico-financiera a los Asentamientos Campesinos, dentro del marco del contrato de sociedad; y la de suministro de créditos a las cooperativas de colonización, bien en la forma de préstamos directos o de movilización de recursos originados en diversas fuentes institucionales. En 1965, de un total de 5.3 millones de Escudos movilizados por medio de las dos vías, el 57% corresponde a préstamos directos y el 43% a otras fuentes, con el aval de CORA. En 1966, la proporción de los préstamos directos se eleva al 61% (1). Dos peculiaridades pueden observarse en relación a la línea de movilización de recursos financieros originados en diversas fuentes institucionales: la primera es la de que estos recursos provienen, en cerca de nueve décimas partes, del Banco del Estado; y la segunda es la de que se conservan las formas de concentración características de la distribución comercial del crédito agrícola ("una sola cooperativa obtiene el 80% de los préstamos bancarios"). En 1966, el 97% de los "créditos indirectos" corresponde a 3 cooperativas, por medio de la utilización de tres fuentes institucionales de crédito: el Banco del Estado, con el 84.9%; ECA, con el 12%; y CORFO, con el 3% de los recursos movilizados. En este mismo año, los "parceleros" beneficiados con crédito sólo fueron 1.062 (con montos promedio de E\$ 3.643) siendo insignificantes los préstamos a "huerteros" (peones con tierra, dentro

(1) Fuente: Departamento de Producción, Sección de Créditos, CORA, Agosto de 1967

- 25 -

del antiguo esquema de reforma agraria ).

iii) Línea cooperativa del Servicio Agrícola y Ganadero - SAG - del Ministerio de Agricultura ( cuadro operacional )

La Sección de Cooperativas del SAG se caracteriza por estar encuadrada dentro del esquema extensionista tradicional y por orientar su actividad asistencial, exclusivamente, hacia las "cooperativas agrícolas". De acuerdo a estos objetivos funcionales, la Sección forma parte del Departamento de Extensión del Servicio Agrícola y Ganadero, dispone de una planta administrativa de 6 Ingenieros Agrónomos y 5 Prácticos Agrícolas y desempeña funciones de capacitación cooperativa, promoción y organización. En términos nacionales, su campo de operación está compuesto por 25 cooperativas con 879 socios, lo que arroja un promedio de 35 socios por cooperativa y 2 cooperativas con 80 socios por cada agente extensionista. La mitad de estas cooperativas se localiza en las Provincias de Santiago, Valparaíso y Nuble.

La asistencia técnica versa sobre "estudios de mercado, asesoría en planes de explotación o en aspectos contables y legales", pero sólo aparecen cubiertas 14 cooperativas con 539 socios ( 10 cooperativas agrícolas y 2 campesinas ), esto es, un tramo muy reducido del cooperativismo en el sector agropecuario.

c) Líneas de operación financiera de tipo comercial

La operación financiera de tipo comercial es aquella que se realiza por instituciones públicas como el Banco del Estado, CORFO y ECA, siguiendo las normas corrientes en el mercado del crédito agrícola. De allí que, pese a ciertas modalidades del crédito que suministra a las cooperativas el Banco del Estado, se le incluya dentro de la categoría del crédito de tipo comercial. De otra parte, las cooperativas con acceso a esta clase de recursos, son, exclusivamente, aquellas que por su solidez financiera y su sistema de garantías pueden equipararse a las sociedades de capital.

i) Línea de operación del Banco del Estado ( cuadro operacional )

La Sección de Cooperativas del Banco del Estado dispone de una planta administrativa de 11 funcionarios ( 2 Contadores y 9 asesores ), destinados a verificar la operabilidad comercial o solvencia económica de las cooperativas que solicitan recursos de crédito. Desde el punto de vista del nivel administrativo, la sección es una dependencia de la Subgerencia de Promoción y Ahorro. En última instancia, las funciones de la agencia son simplemente inspectoras y asesoras de una Subgerencia bancaria. No existiendo un tipo de crédito especializado a las cooperativas, el Banco opera dentro de los marcos del régimen ordinario de préstamos y descuentos. De allí que, en 1967 (agosto), cerca de las nueve décimas partes de la cartera se hubiese destinado a cooperativas agrícolas y apenas el 0.2% a cooperativas campesinas. Una de las razones de esta forma de distribución de los recursos financieros es la de que el Banco del Estado opera un tipo de "crédito agrícola" que es nada más que una modalidad contable del crédito comercial ( corto plazo y tasas de interés ) y de allí que el 92% de los descuentos se destinen a las cooperativas agrícolas. El monto promedio de los préstamos, por tipo de cooperativa, revela también el impacto que este tipo de crédito puede tener en el cooperativismo del sector:

Tipos de Cooperativas	Monto total de la Cartera prestada (agosto 1967)		Promedio por cooperativa E° corrientes
	En miles de E° corrientes	% de la car- tera	
Agrícolas	7.091	86.1	228.732
Colonización	1.130	13.7	161.385
Campesinas	16.5	0.2	4.125

La característica comercial de esta variable del "crédito agrícola", explica el que la distribución siga las mismas tendencias de concentración características del mercado bancario: en 1966, se movilizaron recursos hacia las coo-

- 27 -

perativas agrícolas por valor de E° 10.4 millones ( préstamos y descuentos del Banco del Estado ) correspondiendo a 6 cooperativas el 72% de la masa total de créditos.

ii) Línea de operación de CORFO ( cuadro operacional )

La CORFO carece de un órgano especializado en el financiamiento de las cooperativas, no obstante que se trata de la más importante estructura pública de movilización de recursos financieros a largo plazo y que opera dentro de ciertas normas de elaboración racional de proyectos. En consecuencia, las operaciones de crédito a las cooperativas se canalizan a través de los Departamentos de Crédito, de Agricultura, de Desarrollo Ganadero y de Operación. Las exigencias para el financiamiento suponen una operación exclusiva de CORFO con las cooperativas que asocian a los grandes y medianos empresarios agrícolas, estimulando el proceso de "causación circular acumulativa" (G. Myrdal) que consiste en que las pequeñas cooperativas rurales no pueden capitalizarse utilizando recursos de crédito, porque están descapitalizadas; y el crédito de capitalización a largo plazo se orienta hacia las cooperativas de grandes propietarios o empresarios, porque son cooperativas capitalizadas. De allí que, no obstante la elevada movilización de recursos financieros efectuada por medio de CORFO, sea en extremo reducida su área social de influencia y el impacto sobre el desarrollo rural. En 1960, CORFO prestó a 2 cooperativas por cerca de E° 100.000 y en 1966 se había elevado a 21 el número de sociedades con un monto de cerca de 11 millones de Escudos corrientes. En los últimos cinco años (1963/1967), fluctó entre 13 y 21 el número de cooperativas financiadas, con montos promedio, por cooperativa, en proceso ascendente: de E° 100.330 en 1964 a más de medio millón de Escudos corrientes en los dos últimos años. Dada la orientación comercial de la CORFO, se explica el que casi la mitad de su cartera (45,6% en 1966) se hubiese orientado hacia las

cooperativas vitivinícolas ( ampliación de capacidad instalada ) y el que, no obstante el limitadísimo campo de operación, hubiese destinado, en los últimos años una proporción creciente de sus disponibilidades a este tipo de crédito ( 4% en 1964 a 13.4% en 1966 ). En 1966, el 66% del monto de los préstamos se destinó a cooperativas lecheras y vitivinícolas ( con promedio de E° 332.500 y E° 855.330 por cooperativa, respectivamente ) y un tercio de las cooperativas - siguiendo las líneas generales de la concentración del crédito en el campo chileno - obtuvo el 7% de los recursos financieros. No obstante la naturaleza pública de la CORFO y la insistencia en los procesos de colonización y reforma agraria, la destinación de recursos a las cooperativas de este sector apenas representó el 0.5% del monto de los préstamos efectuados y un promedio por cooperativa de E° 19.180 (1966).

iii) Línea de operación de ECA.

ECA es un órgano del Estado que no sólo desarrolla funciones de comercialización agropecuaria, sino de financiamiento agrícola dentro de ciertas pautas comerciales. De otra parte, la actividad que realiza no es exclusivamente operacional, ya que se ha vinculado con dos tipos modernos de procesos: el de la promoción cooperativa y el de las relaciones con los Asentamientos Campesinos. Como institución promocional, ha proyectado y formado a INSUCOOP, mecanismo de distribución cooperativa de 50.000 toneladas de superfosfatos adquiridos mediante un préstamo de la AID por US \$ 3.6 millones. La distribución de estos créditos en especie, a largo plazo, entre 46 cooperativas agrícolas y utilizando el mecanismo de las letras ( en favor de las cooperativas, endosadas a la orden de ECA en el campo del financiamiento agrícolas. De otra parte, las relaciones contractuales establecidas con CORA para la comercialización de ciertas líneas de los Asentamientos Campesinos - como las hortícolas y de chacarería - ha abierto la doble posibilidad de que las estructuras originadas en la reforma agraria puedan encontrar

- 29 -

una adecuada vía de comercialización agropecuaria y de que las comunidades campesinas ligadas a esas estructuras puedan integrarse, desde el primer ciclo de la reforma, al sistema nacional de mercado.

Dentro de esta perspectiva, ECA podrá definir cuatro grandes líneas de operación en la esfera de las cooperativas del sector rural:

- a) la de comercialización agropecuaria en relación a los diferentes tipos de cooperativas tradicionales y operando como el más importante mecanismo de enlace con el sistema nacional de mercado;
- b) la de promoción y asistencia técnica al cooperativismo vinculado al proceso de reforma agraria ( planes y normas de comercialización );
- c) la del financiamiento a cooperativas de diferente tipo, por medio del manejo de créditos externos en insumos, bienes de capital, etc.; y
- d) la del abastecimiento en diferentes clases de bienes a las cooperativas.

ECA desempeña estas funciones por medio de una Subgerencia de Cooperativas, con una planta administrativa de 8 funcionarios ( 2 Contadores, 3 Agrónomos y 3 Auxiliares administrativos ). La Subgerencia funciona como órgano asesor de la Vicepresidencia y depende jerárquicamente de la Gerencia General. En consecuencia, no opera con las cooperativas directamente sino por medio de los órganos ordinarios de la institución.

#### d) Líneas de operación comercial

Anteriormente se ha diseñado el cuadro funcional de ECA, como estructura pública de comercialización y de financiamiento.

El desarrollo del proceso de reforma agraria, ha de plantear la necesidad de transformar a ECA en el mecanismo por excelencia de enlace - para los Asentamientos Campesinos o las cooperativas que los sustituyan - con el sistema nacional de mercado. Desde este punto de vista, tendrá que definirse un sistema contractual

de relaciones entre ECA y el cooperativismo de reforma agraria. En la medida en que pueda desempeñar estas funciones, ECA estará también operando como un energético mecanismo de racionalización del mercadeo agropecuario, orientado hacia la exportación o hacia el mercado interno.

Este cuadro de posibilidades, exigirá una diferenciación, muy estricta, entre las funciones normales de comercialización agropecuaria y los servicios de carácter asistencial, en relación con las nuevas estructuras de cambio.

e) Líneas de participación social del Estado en las cooperativas

Un hecho notable del cooperativismo de colonización y reforma agraria (en Chile o en otros países latinoamericanos como México, Bolivia, Uruguay) es el de que el Estado ha entrado a participar en él por medio de inversiones y transferencia masiva de recursos, no sólo por las vías institucionales corrientes sino por medio de relaciones de sociedad. Dentro de este marco, el Estado opera como dos cosas distintas: como aparato político y como socio. La "participación social" del Estado en las cooperativas conforma un sistema original, en cuanto sus aportes, transferencias o comportamiento se regulan, no por los principios generales del Derecho Público o del Derecho Privado, sino por las normas específicas del cooperativismo.

La influencia ideológica del cooperativismo norteamericano y europeo (en cuanto se fundamente en el "horror al Estado" o en el repudio a cualquier forma de asociación entre Estado y cooperativas), ha impedido comprender los alcances, desarrollar la teoría y lograr la institucionalización de ese tipo peculiar de "cooperativas de participación estatal". En el capítulo final se analizará el posible campo de operación y la posible estructura de la cooperativa de participación estatal, dentro del contexto de una tipología de cooperativas latinoamericanas de reforma agraria.

- 31 -

En el caso de Chile, la constitución del Asentamiento como una sociedad de trabajo entre el Estado (COBA) y una comunidad campesina, así como la posibilidad legal de que la cooperativa sea asignataria de tierras, atribuye especial significación a este tipo de cooperativismo de participación estatal, especialmente en las áreas en las que se ha efectuado una cuantiosa inversión pública o en las que las cooperativas pueden jugar un papel decisivo en la planificación del desarrollo regional como ocurre en los valles nortinos de Arica o en los del Choapa.

### III - Conclusiones generales sobre la Estructura Pública

Este examen sucinto de la estructura pública chilena, ha permitido reconocer el cuadro operacional de siete organismos básicos relacionados directamente con el cooperativismo del sector agropecuario, con un sentido de asistencia, fomento, fiscalización contable, vigilancia legal u operación comercial y financiera.

- 32 -

Instituciones	Profesionales*	Técnicos**	Personal Auxiliar	Total***
INDAP	3	31	7	41
CORA	4	-	1	5
Ministerio Economía	14	-	9	23
SAG	6	5	2	13
Banco del Estado	2	7	2	11
CORFO	-	-	-	s/d
ECA	5	-	3	8
T o t a l	34	43	24	101

(\*) Profesionales universitarios y contadores

\*\* Comprende niveles medios, como prácticos agrícolas

\*\*\* Debe recordarse que este no es sino el personal que opera en agencias especializadas en las relaciones con las cooperativas del sector rural y que, en casos como el del Ministerio de Economía, el Departamento de Cooperativas dispone de funcionarios destinados a vigilar y fiscalizar el cooperativismo de todos los sectores.

El reconocimiento de este cuadro institucional de órganos del Estado, hace posible señalar algunas conclusiones de caracterización general:

a) se han multiplicado notablemente los órganos públicos de relación con el cooperativismo agropecuario, sin que se haya definido un sistema de relaciones, ni se haya logrado una especialización funcional;

b) los órganos públicos se han ajustado más a las estructuras administrativas a que pertenecen que a las condiciones y problemas de los tramos cooperativos que cubren en el sector rural;

c) no ha existido una integración o una línea de coordinación operacional entre los diversos órganos públicos, ni siquiera entre aquellos que están inspirados en una semejante filosofía asistencial;

d) no obstante la notable disponibilidad de recursos técnico-financieros

- 33 -

en ciertos órganos públicos, la acción general del Estado aparece como insuficiente y débil por la carencia de una planificación nacional del desarrollo del cooperativismo agropecuario, fundamentada en la coordinación y en el encuadramiento operacional de aquellos órganos (asignación planificada de recursos, acción por medio de órganos especializados, intercambio de experiencias, etc.);

e) Los órganos públicos han carecido, en general, de jerarquía administrativa, siendo localizados en niveles medios o bajos y sin autonomía operacional (con excepciones como la del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía en relación con las funciones de vigilancia legal y de fiscalización contable);

f) no ha existido una filosofía o una doctrina común que inspire la acción de los diferentes órganos públicos;

g) la concentración de recursos públicos y servicios asistenciales en ciertos tramos del cooperativismo rural - especialmente el de las cooperativas agrícolas de grandes y medianos empresarios - ha acentuado la estratificación social de las cooperativas y retrasado el proceso de integración;

h) la capacitación cooperativa se ha limitado a la propagación formal de ciertos esquemas clásicos, sin enfrentar la problemática de creación de una nueva estructura de organización empresarial, de participación democrática, de control social, de planificación y desarrollo interno de la comunidad campesina;

i) se ha enfocado el problema de la integración cooperativa desde el punto de vista de los intereses de la economía privada y no desde el punto de vista de la posibilidad de construir un sector independiente de relaciones intercooperativas y un tipo de desarrollo autosostenido.

Este cuadro de órganos y de formas de operación del Estado no puede juzgarse desde una perspectiva de racionalidad formal, si se atribuye al cooperati-

vismo -- y particularmente al de colonización y reforma agraria -- un papel sustantivo y activo en el proceso de cambios estructurales. Por lo mismo que la reforma agraria no es una limitada operación de modernización formal de la empresa o de simple mejoramiento de la comunidad rural, el cooperativismo que la instrumento debe adecuarse a la naturaleza, objetivos y celeridad del cambio. La reforma agraria y las necesidades estratégicas de un cambio estructural en Chile y en América Latina, plantean la necesidad de un nuevo enfoque del cooperativismo y de las estructuras de cambio social. Ese nuevo enfoque debe consistir en la redefinición de su papel, de sus tipos, de sus formas operativas, desde el punto de vista de las condiciones y problemas de la comunidad campesina en el proceso de reforma agraria y de los recursos movilizables por medio de órganos directos o descentralizados del Estado. Las premisas o requisitos de apertura al nuevo proceso, podrían esquematizarse así:

a) Planificación de la distribución de recursos técnico-financieros del Estado al cooperativismo del sector rural, por medio de un Plan indicativo único que señale normas, tipos de recursos, montos probables, plazos y formas de recuperabilidad, etc., a corto, mediano y largo plazo, para las cooperativas de reforma agraria y cambio social ( una cierta proporción de las cooperativas campesinas y de las agrícolas, de acuerdo a la tipificación establecida en el capítulo final ) y a corto plazo para las cooperativas agrícolas de grandes y medianos empresarios;

b) Readecuación o reestructuración de los órganos públicos que operan directamente con el cooperativismo del sector rural, en el triple sentido de modificar su organización y sus técnicas operativas, de redefinir sus campos de trabajo y de establecer un sistema de coordinación, de planificación y de consulta;

- 35 -

c) Planificación del desarrollo del cooperativismo de reforma agraria y cambio social, por medio de estructuras cooperativas regionales de segundo grado ( áreas y regiones ).

#### IV - Procesos y niveles de integración del cooperativismo rural

Pese a la pluralidad de órganos estatales de promoción, regulación y asistencia técnico-financiera y al auge económico de cierto tipo especializado de cooperativas como las vitivinícolas y las lecheras, el cooperativismo del sector agropecuario tiende a desarrollarse en forma de compartimentos estancos. Este tipo de desarrollo confirma la hipótesis de que la cooperativa campesina carece de fuerzas impulsoras que estimulen la integración - al nivel de las masas rurales, de las regiones y del sistema nacional de mercado - y de que la "cooperativa agrícola" tiende a operar dentro de los marcos normativos del sistema de economía privada y a funcionar como un mecanismo de captación de recursos asistenciales del Estado al nivel de los grandes y medianos propietarios. Las tendencias a la integración no se orientan hacia la creación de un sistema de relaciones intercooperativas, sino hacia la formación de aparatos formales o hacia la instalación de ese tipo de estructuras secundarias adecuadas a la inclinación capitalista del sistema de empresa agropecuaria. Ni siquiera en áreas de latifundio/minifundio en las que se ha desviado la presión campesina sobre la tierra por medio de un indigente cooperativismo de consumo o de ahorro/crédito, la proliferación de organizaciones sociales no ha servido para estimular la formación de cooperativas de segundo grado o el establecimiento de un sistema de relaciones intercooper-

tivas (1).

Las cooperativas de consumo en esas áreas de latifundio/minifundio pueden inclinarse hacia la constitución de Federaciones Territoriales de valor simplemente representativo, pero no hacia la formación de una Central Cooperativa de Compras. Las cooperativas de las "colonias agrícolas" constituidas en una región tan atrada como la Isla de Chiloé ( en la que operan todos los servicios asistenciales del Estado sobre una semejante área social ), no se han propuesto siquiera la posibilidad de la integración al nivel insular, no obstante que sería esta la condición necesaria para planificar o coordinar la distribución de recursos públicos de asistencia técnico-financiera (INDAP, CORA, CORFO, ECA, Banco del Estado, etc.) al nivel de las explotaciones campesinas.

La coordinación de los órganos públicos no sólo a nivel nacional de los Planes Indicativos sino a nivel de las regiones o áreas donde han de ejecutarse, es la condición no sólo primera sino previa a cualquier propósito de planificación del desarrollo.

Sin embargo, existen algunos tipos de experiencias de integración que vale la pena enunciar, a grandes rasgos:

- 1) el de las Sociedades Auxiliares o el de cierta clase de "Cooperativas Nacionales";
- 2) el de las relaciones intercooperativas de comercialización;
- 3) el de las Federaciones o Uniones Territoriales; y
- 4) el de las relaciones institucionales entre el cooperativismo y el sector de la economía estatal.

Desde luego, este examen del proceso y de los niveles de la integración cooperativa en el campo chileno, no se refieren a la problemática concreta de la integración al nivel de las cooperativas de reforma agraria, ni intentan otra cosa que lograr el diseño de un marco general.

---

(1) En la Comuna de San Esteban, en Aconcagua, funcionan 83 diferentes organizaciones, incluyendo 3 cooperativas: sin embargo en una Provincia de acentuada polarización de la tenencia de la tierra ( el 1,5% de las explotaciones - con más de 200 hectáreas posee del 94,4% de la superficie agrícola y el 76%, con menos de 5 hectáreas, apenas dispone del 1,3%, de acuerdo a los últimos datos censales ), no existe una sola estructura de integración capaz de articular el esfuerzo de las comunidades campesinas y de operar como una fuerza de presión de la reforma agraria. Cooperativas y financiamiento agrícola en Aconcagua, Ed ICIRA., Departamento de Cooperativas y Crédito, 1968, Pg. 134.