SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA
Panamá, Mayo 25-30 de 1964

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas (IICA)
Dirección Regional para
la Zona Norte

Proyecto 206, Programa de
Cooperación Técnica O.E.A.
Centro Interamericano de
Reforma Agraria (CIRA)

OPERACION DE CREDITOS PARA ADQUISICION Y EXPLOTACION DE NUEVOS PREDIOS EN UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA *

Ing. Emilio Montero **
Economista Agrícola, IICA, Zona Sur

I. Introducción.

La gran mayoría de los programas de subdivisión de tierras en América Latina se han realizado con una consideración muy secundaria de los aspectos crediticios. El éxito o fracaso de estos programas ha dependido en general de factores tales como fertilidad de la tierra, clima, ubicación con respecto a los mercados, tamaño de los predios, selección de los colonos, forma de pago de la tierra y grado relativo de prosperidad de la agricultura con respecto a otras actividades económicas, principalmente en los primeros años siguientes a la subdivisión.

Se constata un proceso de autoformación de capitales dentro de la agricultura (1). Cuando el esfuerzo del hombre aplicado a la explotación de la naturaleza le ha rendido ingresos mayores que sus niveles de consumo, estas diferencias las ha empleado parcialmente en la capitalización de la agricultura y parcialmente ha salido del sector agrícola para dar vida a otras actividades.

(1) En este trabajo empleamos la palabra "agricultura" como expresión genérica incluyendo las explotaciones ganaderas y forestales.

* Trabajo preparado como ponencia al "Seminario sobre Financiamiento de la Reforma Agraria" organizado por el Centro Interamericano de Reforma Agraria, CIRA, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A. Panamá, 25-30 de Mayo, 1964.

** Economista Agrícola Asociado del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Sur, O.E.A.

Tradicionalmente no ha habido un movimiento de capitales hacia el sector rural, sino justamente al revés. Lo normal ha sido que el campo ha proporcionado recursos para la formación de aldeas primero, pueblos y ciudades después; el que ha fomentado el comercio e iniciado actividades industriales. En gran parte este proceso es consecuencia de la existencia de establecimientos de gran tamaño en los cuales sus propietarios han obtenido fácilmente ingresos muy superiores a sus posibilidades de gastos en consumos; esas diferencias han ido en pequeña parte a capitalización dentro del predio y en gran proporción a las ciudades. Es una desequilibrada distribución de riquezas que la Reforma Agraria trata de corregir y que tiene una estrecha relación con la situación que comentamos, pero ello no invalida el principio general. Hay ejemplos, tan conocidos como numerosos, de colonias que han prosperado y capitalizado sin asistencia técnica ni crediticia aunque con un precio muy elevado en sacrificios y alta proporción de fracasos.

De lo anterior se deduce que la actividad agropecuaria puede desarrollarse sin participación de capitales de fuera del sector y por tanto podría concebirse un programa de subdivisión de la tierra que traiga aumentos de producción y mayores niveles de vida para sus pobladores o colonos sin un programa de financiamiento externo, vale decir sin crédito. Ello se logrará si cuenta con los factores antes señalados de fertilidad, ubicación, tamaño, etc. Si estos factores son favorables, el desarrollo agropecuario, incluyendo la capitalización de los establecimientos agropecuarios, es un problema de velocidad de desarrollo. Y estamos preocupados del Crédito Agrícola como una herramienta más, entre otras, que bien aplicada aumenta la velocidad de cambios tendientes a: 1) colocar a la agricultura por lo menos al mismo ritmo de crecimiento que la industria y otras actividades económicas y 2) impedir el sacrificio de una o más generaciones que probablemente no están tampoco dispuestas a sacrificarse y por tanto además de problemas sociales y económicos entrañan también un problema político.

Es por esta razón fundamental de velocidad de desarrollo que se debería evitar llamar Reforma Agraria a programas que además de cambios en tenencia de tierra no consideren aspectos tales como extensión agrícola, caminos, mercados, precios y crédito agrícola.

El crédito agrícola significa entregar capitales al agricultor a menor costo y en condiciones adecuadas al tipo de actividad. El menor costo y las mayores facilidades se justifican no sólo por las carac-

terísticas propias de la agricultura como actividad económica (riegos, dependencia económica, menor rentabilidad, lenta recuperación, importancia política de los alimentos, etc.) sino que principalmente porque la sociedad está interesada en su prosperidad de modo que no sea un freno al desarrollo económico general.

II. Necesidades de Capital.

En los procesos normales de explotación agropecuaria hay una tendencia a un mayor uso de capitales debido a los avances tecnológicos, crecientes costos de mano de obra, nuevas exigencias del productor y su familia por más altos niveles de vida, más complicadas relaciones de comercialización, y mayor propensión a alcanzar la categoría de establecimientos comerciales en desmedro de los de subsistencia o autoconsumo.

Estas tendencias se traducen en mayores volúmenes de capitales no solo para la compra o arrendamiento de mayores cantidades de tierra, sino para construcciones e instalaciones o mejoramiento de las ya existentes, mayores comodidades para vivienda, almacenaje de productos o mantención de ganado, compra de maquinarias, mejores reproductores, semillas de calidad, pesticidas, abonos, etc.

Además de estas necesidades que catalogamos dentro del proceso agrícola normal, la operación de nuevos predios creados en un proceso de subdivisión de tierras o Reforma Agraria, requiere capitales adicionales para pagar la tierra, hacer construcciones, plantar frutales o forestales, iniciar la actividad agropecuaria y lo que es muy importante, mantener al productor y su familia desde su llegada hasta el momento en que los ingresos provenientes de la explotación de la nueva finca sean mayores que los gastos de operación.

La existencia de capitales -o su reemplazo temporal denominado crédito - dentro de un programa de Reforma Agraria, deberá tener una consideración primordial desde la iniciación de su planeamiento.

Si aceptamos: 1) que la determinación del "tamaño físico" de las parcelas o fracciones de tierra debe responder al concepto de Unidad Económica, 2) que Unidad Económica es una superficie de tierra que mediante el buen uso de recursos debe permitir al productor (1) lograr un ingreso

(1) Para los fines de este trabajo empleamos como sinónimos "productor", "colono" y "operador" en una aceptación amplia para referirse a sujetos de colonización o de reforma agraria ya sea monofamiliares, plurifamiliares, particulares o colectivos.

determinado para cumplir ciertos fines (nivel "adecuado" de vida, mantención de la productividad de los recursos, capitalización, etc.) y 3) que los ingresos son función de cantidad, calidad y uso de recursos; debe aceptarse también que la propia determinación de la superficie que constituirá la Unidad Económica deberá depender de la cantidad de capitales que el productor dispondrá para su manejo.

Por tanto, los créditos de que se deberá disponer es un aspecto que se debe considerar en todas las etapas de un programa de Reforma Agraria incluyendo por cierto la política de selección de los colonos. En el entendido que se quiere dar a todos iguales oportunidades de ingreso, mientras más bajo sea el nivel económico de los nuevos productores, mayores serán las cantidades de créditos necesarios.

Si el nuevo productor no dispone de capitales suficientes -y lo normal será que no disponga de ellos tiene dos alternativas principales: a) formar capitales mediante la aplicación casi exclusiva de trabajo a la tierra y b)Obtención de créditos.

Para el primer caso tiene incluso una larga serie de prácticas agronómicas que no requieren de inversiones para rendir grandes beneficios. De este tipo son por ejemplo: épocas de laboreo, profundidad de siembra, rotaciones culturales, selección de rubros, espaciamiento, raleos, formas de poda, sistema de pastoreo, etc. Pero siempre tiene un problema para lo cual es indispensable algún capital: su mantención durante el primer período de formación de su predio. En la práctica ello se resuelve por uno o más de los siguientes caminos: 1) vivir a un nivel de mínima subsistencia, 2) trabajar parte de su tiempo por un salario fuera de su parcela, 3) iniciar algún rubro de muy rápido retorno aunque no sea el más apropiado para el tipo de explotación aconsejable en su predio. De todos modos esto significará un uso inferior de sus recursos, un estagnamiento en el proceso productor o una velocidad muy baja de desarrollo. La consecuencia final será un círculo vicioso que hace muy difícil o imposibilita el progreso: no capitaliza porque sus ingresos son permanentemente muy bajos y no logra mayores ingresos porque carece de capitales. Los escasos ingresos obtenidos se emplean para un bajo consumo familiar y para volverlos a invertir dentro del predio como capital circulante para repetir el mismo proceso de pobres cosechas. En caso de períodos desfavorables por condiciones adversas de clima o plagas, el colono probablemente deberá abandonar sus intentos de ser productor y emplear su trabajo como peón de otros establecimientos o emigrar al medio urbano.

Esta lucha, ha sido la lucha heroica de los productores de colonizaciones espontáneas y de gran cantidad de subdivisiones de tierras hechas por muchos organismos oficiales en nuestros países.

La segunda posibilidad es obtener créditos.

III. Estructura de Capitales.

Entendemos por Estructura de Capitales la proporción en que se encuentra cada clase de capital dentro del total de inversiones de un establecimiento. La estructura varía principalmente con el tamaño del predio, tipo de tenencia de la tierra y tipo de agricultura.

Nos limitaremos a presentar dos ejemplos provenientes de diferentes Estudios de Administración Rural, con el objeto de apreciar la importancia relativa de cada tipo o clase de capital y sus consecuencias en programas de crédito agrícola, subdivisión de tierras, cambios en los tipos de explota-

Ejemplo No.1

Cuadro No. 1 a.

Estructura de Capitales en predios de gran tamaño y en predios subdivididos por un Programa de Colonización.
Alegrete, Río Grande Do Sul, Brasil, Año Agrícola 1960-61 1/

	Núcleo Colonial		Estancias	
	Miles de Cruceiros	%	Miles de Cruceiros	%
Tierra	48.428	50.6	48.843	55.9
Construcciones y Mejoras	12.019	12.5	3.010	3.4
Maquinarias e implementos	6.451	6.7	1.803	2.1
Ganado lechero	14.636	15.2	74	0.1
Ganado extensivo	455	0.5	31.155	35.6
Ganado intensivo	2.172	2.3	138	0.2
Animales de trabajo	10.335	10.8	1.272	1.4
Capital Circulante	1.301	1.4	1.116	1.3
TOTAL CAPITAL	95.797	100.0	87.411	100.0
Superficie Total Hás.	3.664		3.819	
No. de Equivalente-Hombres	186		8.4	
No. Total Jornadas	38.072		2.595	
Entrada Bruta por Há	Cr. 3.929		Cr. 1.867	

1/ Edmundo Gastal et.al. Situación Económica del Núcleo Colonial de Passo Novo, Alegrete, Río Grande do Sul, Brasil, Año Agrícola 1960/61. Material mecanografiado. En imprenta. 1964.

ción, etc. Conviene recordar que incluso sin haber cambios reales en el monto y valor intrínseco de los bienes de un predio, puede haber cambios artificiales de estructura de capitales como consecuencia de cambios en los valores de tierras por plusvalía o inflación, cambios de precios de maquinarias por modificaciones en política cambiaria u otras razones; pero este hecho no quita importancia a la comparación de estructura dentro de un determinado año agrícola.

Se observa que el valor de la tierra es prácticamente igual para el promedio de estancias de la zona y para el total de parcelas que en conjunto suman una superficie similar. O sea que no se estaría reconociendo diferencias en clases de suelos y ubicación de ambos tipos de establecimientos.

Como primera consecuencia lógica de la subdivisión de la tierra, el valor de las construcciones es muy superior para el conjunto de parcelas que para el promedio de las estancias estudiadas. Lógicamente en las parcelas es necesario un número mayor de casas habitación que, aunque de calidad y valor muy inferior a la de la casa de una estancia, en conjunto asciende a un valor mucho mayor. Si a ello se suma la mayor superficie edificada en galpones, establos, y otras construcciones se explica que en las parcelas haya un Capital de Mejoras Pasivas cuatro veces mayor que en el promedio de las estancias.

Como segunda consecuencia, de este cuadro se deduce un cambio en el tipo de explotaciones que se comprueba por:

a) Capital de Explotación Fijo Muerto (maquinarias, implementos) 5,5 veces mayor en las parcelas que en las estancias
b) Ganado lechero más otros de tipo intensivo (aves, cerdos) 7,7 veces mayor en las parcelas que en las estancias.
c) Ganado de tipo extensivo 6,7 veces mayor en las estancias que en las parcelas.

El Capital Circulante es muy bajo y no acusa mayores diferencias entre ambos tipos de tamaño. Estaría indicando pobre manejo y carencia de técnicas modernas que en general exigen mayores niveles de gastos directos que los que se desprenden de las cifras anteriores.

En términos de Capital Total tampoco se observa en este caso grandes diferencias (10%), o sea que es más una situación de distribución o estructura interna de capitales que de cantidades totales.

Con respecto a créditos estas cifras permiten ideas claras con respecto

a la orientación que debería esperarse de un programa de financiamiento por medio de créditos en una subdivisión de tierras en la zona y los tipos de explotación de los predios estimados.

Aunque no esté directamente relacionado con el tema que tratamos, es interesante señalar otros aspectos que se deducen de las cifras del cuadro que comentamos:

a) El número de Equivalentes-Hombre es 22 veces mayor en las parcelas que en el promedio de las estancias; el número de Jornadas es 14,6 veces superior . (consecuencia de un distinto tipo de agricultura).

b) La Entrada Bruta es 110% superior en las parcelas que en las estancias.

Si no consideramos el valor de la tierra en la composición del capital, los hechos señalados más arriba se refleja con mayor fuerza:

Cuadro No. 1 b.

Capital sin tierra en el Núcleo Colonial y Estancias. Alegrete, R.G.S., Brasil. 1960-61

C A P I T A L E S (Sin Tierra)	Núcleo Colonial Miles de Cruceiros	%	Estancias Miles de Cruceiros	%
Construcciones y Mejoras	12.019	25.4	3.010	7.8
Maquinaria e Implementos	6.451	13.6	1.803	4.6
Ganado Lechero	14.636	30.9	74	0.2
Ganado Extensivo	455	1.0	31.155	80.8
Ganado Intensivo	2.172	4.6	138	0.4
Animales de Trabajo	10.335	21.8	1.272	3.3
Capital Circulante	1.301	2.7	1.116	2.9
TOTAL CAPITAL Sin tierra	47.369	100.0	38.568	100.0

Ejemplo No.2

Cuadro No.2

Recursos de Capital de la Colonia
Pedro Aguirre Cerda. Provincia O'Higgins. Chile 1/

	Distribución de Capitales En porcentaje	
	Sobre Capital Total	Sobre Capital Sin Tierra
Tierra	42.88 %	-
Mejoras Activas	27.17 %	47.56 %
Mejoras Pasivas	18.35 %	32.12 %
Maquinaria	4.95 %	8.68 %
Ganado	4.00 %	7.01 %
Circulante	2.65 %	4.63 %
T O T A L	100.00 %	100.00 %

En las cifras del cuadro anterior se observa la importancia de las mejoras activas que revelan un tipo de agricultura con fuerte tendencia a frutales. Estas mejoras activas sumadas a las pasivas alcanzan a un 45.52% o sea que sobrepasan al valor de la tierra. Es un caso a tener presente en los programas de subdivisión de tierra que entrañan cambio en los tipos de explotación; se hace evidente la importancia que el crédito agrícola debería desempeñar para acelerar y facilitar técnicamente la nueva explotación. Significa la necesidad de considerar no solamente capit les para la formación de las mejoras activas sino también fondos para el mantenimiento de la familia durante el período de formación de los frutales. Obsérvese que los capitales de recuperación a largo plazo - y que por lo tanto requieren créditos a largo y mediano plazo - suman en este caso 88.4%.

IV. Uso de Créditos.

No parece necesario entrar en detalles para aceptar que en general con mayores cantidades de Capital, la Administración puede hacer un uso más eficiente de la Tierra y Mano de Obra permitiendo mayores niveles de producción.

El crédito, si es bien empleado, es ciertamente útil para acelerar el

1/ Departamento de Economía Agraria. Ministerio de Agricultura de Chile. "Estudio de la Colonia Pedro Aguirre Cerda", 1959. Estudio realizado por encuestas personales a 71 parceleros dentro de un total de 165 parcelas que constituyen la Colonia.

proceso de producción e incluso puede aceptarse que suele actuar como un elemento de estímulo al productor, que tiene el incentivo de estar obligado a cumplir sus compromisos. Es una herramienta poderosa en el aumento de la productividad; pero lo es en la medida que esté reemplazando transitoriamente a capitales que el productor no ha formado. Pero vale la pena tener presente que uso de capitales no significa necesariamente crédito.

El crédito es generalmente una ayuda valiosa para la mejor administración de un establecimiento y el mejor uso de los recursos de producción. Sin embargo debe tenerse presente que también involucra riesgos que son mayores mientras mayor es el crédito en relación al monto de los capitales propios. A esto se refiere el aforismo o principio de los Riesgos Crecientes que establece que a medida que se expande un negocio con capital prestado, mientras mayor sea la proporción de éste sobre el capital total, aumentan las posibilidades de perder lo propio.

Otro riesgo del crédito consiste en que cuando hay muchas facilidades para obtenerlo hay cierta tendencia a comprar lo que no es indispensable.

En general será conveniente usar crédito cuando el factor capital está en desequilibrio con los factores tierra, trabajo y administración.

El principio de los Rendimientos Económicos Decrecientes y las relaciones entre insumos adicionales y productos adicionales tiene por cierto plena vigencia cuando se trata del insumo capital. Vale decir que nos será conveniente usar crédito cuando el valor del producto adicional que se obtenga gracias a su empleo sea mayor que el valor total del costo del crédito (tasa más sobretasas) que representa el valor del insumo adicional.

Para ilustrar este hecho podemos usar un cuadro en que se relaciona el monto de capitales de explotación por hectárea con la Utilidad obtenida en predios remolacheros de la provincia de Bío-Bío. Chile. (1)

Grupo	Promedio - Capital de Explotación por Há. - E°	"Utilidad" por Há - E°	% Utilidad sobre Capital de Explotación marginal
I	9,80	- 4,50	-
II	23,10	+ 0,90	40%
III	37,70	+ 5,80	34%
IV	52,80	+ 9,90	27%
V	92,00	+15,60	15%

(1) Enrique Delgado, Emilio Montero. "Administración Rural en Predios con Remolacha Azucarera, de la Provincia de Bío-Bío". Año Agrícola 1954-1955. Depto. Economía Agraria, Sección Administración Rural, Santiago, Chile.

Se observa que el grupo de predios con E° 9,80 por hectárea de Capital de Explotación tuvieron una pérdida de E° 4,50 por Ha., cuando el Capital de Explotación se sube a E° 23,10 por Ha. la utilidad pasa a ser de E° 0,90 por Ha., o sea una "Utilidad marginal" de E° 5,40 que significa un 40% del "capital de explotación marginal" que en este caso es de E° 13,30 por Ha.

A medida que aumenta el capital de explotación la utilidad por hectárea continúa aumentando, pero cada vez en menor proporción. En este caso tendremos que si el "costo total del crédito" es por ejemplo de 18% convendrá utilizarlo solamente hasta el nivel un poco superior al Grupo IV o sea E° 52,80 por hectárea en que la utilidad marginal alcanza a 27%. Más arriba de este nivel la utilidad total aumenta pero no compensaría el valor del mayor capital empleado.

Otro aspecto importante que se deduce del cuadro anterior es que si los recursos de capital son muy escasos y/o muy caros en términos de intereses o riegos, puede ser conveniente trabajar a menores niveles de utilidades; pero logrando más altos retornos marginales sobre mayores superficies de tierra, lo que en programas de Reforma Agraria se traduce en un mayor número de productores o colonos beneficiados.

A pesar de las necesidades de crédito en la agricultura y muy especialmente en los programas de Reforma Agraria, hay productores que no se interesan en obtenerlos. Es conveniente recordar las razones que suele darse para el no empleo de créditos. De este conocimiento puede deducirse algunas medidas a tener presente en una política crediticia muy especialmente cuando se refiere a nuevos productores que no están acostumbrados a desempeñarse como empresarios. Las principales razones son:

a) Temor al riesgo de no poder pagar los servicios: riesgos climáticos, de precios, de salud del productor y/o su familia, edad.

b) Desconocimiento de los sistemas crediticios disponibles por el productor.

c) Falta de garantía: no saneamiento de títulos de propiedad, condición de colono, carencia de "fianza".

d) Sistema muy complicado fuera del alcance de la instrucción del productor: formularios, estados de situación, trámites, etc.

e) Costos muy altos de los créditos (tasa más sobretasas).

f) Aspectos psicológicos: "no deber favores", "preferir dormir tranquilo"; temor al ridículo: "que digan que no".

g) Malas experiencias anteriores ya sea personales o de conocidos en cuanto al resultado del crédito o del trato recibido por las instituciones crediticias.

h) Lejanía de la institución crediticia con respecto al predio.

i) Despreocupación del productor por mayores ingresos o ignorancia sobre la forma de usar capitales.

V. Características de los Créditos en un Programa de Reforma Agraria.

Los antecedentes expuestos en los Capítulos anteriores, complementados por los Anexos que se acompañan, (1) nos permite deducir las características de los Créditos que debería otorgarse a los nuevos productos en un Programa de Reforma Agraria.

A. De Adquisición de Tierras.

En el financiamiento del valor de la tierra, sería del caso considerar diversas alternativas:

1. Que las instituciones de la Reforma Agraria no paguen la tierra a sus propietarios originales (que incluso podría ser el Estado) y la entregue a sus colonos, ya sea gratuitamente, o por arrendamiento, o por enfiteusis, o en propiedad a pagar en créditos.

2. Que la institución de Reforma Agraria pague a los propietarios originales en bonos (reajustables o no, rescatables a plazo fijo o no, transferibles o no), en diferentes condiciones de interés y amortización y que transfiera el pago de estos bonos a los colonos mediante procedimientos administrativos de la propia institución. También podría hacerse cargo del pago de los bonos y entregarle la tierra a los colonos en cualesquiera de las formas antes señaladas.

3. Que la institución de Reforma Agraria pague a los propietarios originales en dinero en efectivo y entregue la tierra a los colonos en cualquiera de las formas antes señaladas.

4. Combinación de sistemas anteriores.

Por tanto, al hablar de Crédito para adquisición de tierras en un programa de Reforma Agraria, estamos refiriéndonos a una de las formas de ad-

(1) Anexo I: Clasificación de Capitales Agrícolas
Anexo II: Clasificación de Créditos Agrícolas
Anexo III: Plan de Explotación
Anexo IV: Necesidad y Distribución de Créditos

quisición, la compra a plazos, sin desconocer la existencia de otras tan importantes como la enfiteusis.

El Crédito para Adquisición de Tierras debería ser:

a) A largo plazo; probablemente 25-30 años.

b) A bajo interés: probablemente no superior a la "renta de la tierra".

c) De garantía hipotecaria; sobre la misma tierra que se transfiere.

d) De valor reajustable. En países con procesos inflacionarios es indispensable tomar medidas que impidan la desfinanciación de las instituciones de Reforma Agraria. Probablemente el reajuste debería hacerse sobre un Indice Ponderado de Precios al Productor sobre la base de los productos que se incluyen en el tipo de agricultura recomendable para la zona en que se hace entrega de la tierra.

En el valor de la tierra podría incluirse los costos de subdivisión de tierras y todas las obras de "infraestructura", salvo que ellas sean consideradas como correspondientes a la labor normal del Gobierno y, por lo tanto, sean de cargo del presupuesto general del país.

Las amortizaciones de estos créditos no deberían iniciarse sino cuando el Plan de Explotación señale seguridades razonables que las Entradas serán superiores a los Gastos, incluyendo los gastos de operación del nuevo predio, los de mantenimiento de la familia y el pago de otras deudas contraídas por el colono.

En muchos casos se recomienda que el colono debe disponer, previo a la entrega de la tierra, de una cuota para pagar al contado. Se asegura que además de facilitar el financiamiento de la Reforma, es una ayuda en la selección de colonos por cuanto el que tiene algo, ha demostrado su capacidad de ahorrar como consecuencia de sus condiciones personales de buen productor. Si la reglamentación contempla un principio de esta naturaleza, debería considerarse a vía de excepción la posibilidad de aceptar colonos que, por sus condiciones particulares, ofrezcan seguridades de ser buenos futuros productores, pero que por razones especiales no han tenido ocasión de ahorrar. Para ello debería haber un crédito especial a mediano plazo, equivalente a la cuota a entregar al contado.

B. <u>De Explotación de Nuevos Predios</u>.

El crédito para la Explotación de nuevos predios debería cumplir como condición básica, general e indispensable, estar fundamentado en un Plan de Explotación, (Ver Anexo III).

Los créditos de Explotación pueden estar destinados a financiar Mejoras: Fundiarias y Agrícolas; Capital de Explotación Fijo: Maquinarias y Animales; Capital Circulante. (Ver Anexo I).

1)Mejoras.

a) Mejoras Fundiarias. Estas mejoras deberían ser hechas por el organismo de Reforma Agraria y su costo ser incluído en el valor de la tierra. El crédito debería, por lo tanto, tener las mismas características señaladas para el crédito de Adqusición de Tierras.

b) Mejoras Agrícolas Pasivas. Las instituciones de Reforma Agraria deberían encarar la construcción de aquellas mejoras agrícolas pasivas más indispensables, fundamentalmente la casa habitación y alguna construcción para almacenar insumos y productos. Estos valores deberían asimilarse también al valor de la tierra. Probablemente será conveniente construír en tal forma que deje posibilidades de agrandarlas y mejorarlas a medida que el colono vaya progresando en su nuevo predio y pueda hacerlo de acuerdo a sus propias necesidades y deseos.

c) Mejoras Agrícolas Activas. El valor de costo de plantaciones frutales, forestales o empastadas permanentes, deben ser financiados con crédito a mediano plazo, que variará según el período de formación de la especie respectiva. Debería ser un Crédito Orientado con garantía prendaria sobre los productos a obtenerse de las plantaciones, suplementado con gagarantía personal. La principal garantía será el propio Plan de Explotación, la asistencia técnica que pueda darse y las condiciones personales del mismo productor en cuanto a su honradez y capacidad de trabajo. El plazo no debería ser en ningún caso inferior al correspondiente período de formación para evitar un mal técnico de recursos, como sería por ejemplo el doble aprovechamiento intensivo de la tierra con perjuicio para las plantaciones. Debe recordarse que el tipo de colono que normalmente se hace cargo de los nuevos predios, rara vez tiene experiencia en el manejo de estas mejoras. Para estos créditos se supone intereses bajo los niveles comerciales.

En las mejoras agrícolas,tanto activas como pasivas, es donde se observa generalmente las mayores variaciones de estructura de capitales al comparar antes y después de las subdivisiones tierra. Es indispensable un valor relativamente elevado para hacer casas habitación para un número generalmente muy superior de personas que pasan a ocupar las nuevas unidades de explotación; por otra parte es necesario construcciones para guardar

semillas, abonos, máquinas, etc. El fuerte aumento en las mejoras agrícolas activas es una consecuencia de los distintos tipos de explotación que se inclinan a formas más intensivas de producción, figurando los frutales y las empastadas como aspectos de mayor importancia en este tipo de capitales.

2) Capital de Explotación Fijo.

a) Maquinaria. Este crédito debe estar estrictamente basado en el Plan de Explotación, asegurando la factibilidad económica de su empleo. Garantía prendaria y personal. Mediano plazo, no superior a la vida útil del bien. Intereses bajo los niveles comerciales.

A partir de este tipo de capitales, debería considerarse el Crédito Supervisado como primordial y más efectiva forma de crédito en programas de Reforma Agraria. Sus características más importantes, además de estar fundamentado en un plan de explotación, es que considera también los gastos familiares y envuelve un proceso educativo que normalmente es indispensable en un programa de Reforma Agraria.

b) Animales. El ganado de Renta debe ser considerado para su financiación en forma similar a los créditos para mejoras agrícolas activas, principalmente en lo que se refiere a las épocas de reembolso que deben ser determinadas conforme a los períodos de producción, entendiendo por tal, aquel en que las Entradas sean mayores que los Gastos del Ejercicio Agrícola correspondiente. Los créditos para animales de trabajo, deben ser reembolsables según las épocas de producción de los rubros para los cuales se ocuparán estos animales. La garantía debería ser prendaria y personal.

3) Capital Circulante

Además de los gastos de semillas, pesticidas, etc. debe considerarse los gastos de mantención del operador y su familia en el período de formación de las nuevas unidades de explotación. Tanto la entrega como el reembolso de estos créditos, debe estar estrictamente basado en los planes de explotación. Estos créditos normalmente no son reajustables y pueden soportar un interés más alto que el que se recomienda para la adquisición de la tierra, mejoras y capital de explotación. En estos créditos es especialmente importante las características de finalidad productiva, oportunidad y fiscalización.

C. <u>Observaciones Generales.</u>

1) Todo crédito de Reforma Agraria debería estar basado en un Plan de Explotación.

2) Con respecto a Crédito, los sujetos de Reforma Agraria deberían estar registrados en una ficha central en el organismo de Reforma Agraria, el cual, además de sus datos personales, debe considerar el Plan de Explotación con sus diversos elementos (Anexo III). Los créditos podrán ser otorgados por la institución de Reforma Agraria o por cualquier organismo crediticio; pero estos últimos sólo darán créditos con la autorización de la institución de Reforma Agraria, la cual incluso puede servir de aval.

3) En programas de Reforma Agraria, el crédito debería ser fundamentalmente de tipo Supervisado, dando gran importancia a la asistencia técnica, tanto al agricultor como a la familia. Sin embargo, en una primera etapa, debe darse especial énfasis a los aspectos relativos a la producción, sin estimular mayormente los consumos.

4) Los préstamos deben ir en lo posible solamente a inversiones directamente productivas. Para ello se requiere una estricta fiscalización del uso de los créditos recibidos.

5) Los plazos deben ser determinados de acuerdo con el gasto o inversión a que se destinan. La entrega debe ser oportuna y el reembolso conforme al período de venta de los productos. Exigir pagos con fechas inoportunas equivale a obligar al productor a mal vender sus productos, lo que viene a representar un "costo adicional" del crédito.

6) Los intereses deben ser bajo los niveles comerciales pero no exageradamente bajos. El país debe ayudar por la vía de menores intereses al desarrollo de los programas de Reforma Agraria, pero al mismo tiempo es inconveniente acostumbrar a los productores agrícolas a trabajar en condiciones de tratamiento excepcional.

7) El monto de los créditos debe ser el necesario para adquirir los bienes que el productor solicita de acuerdo con lo establecido en los Planes de Explotación.

8) La principal garantía del Crédito en un programa de Reforma Agraria está dada por la persona del nuevo productor. La segunda es la capacidad de producción del nuevo establecimiento.

9) Los créditos para adquisición de tierra, mejoras y capital de explota-

ción fijo deberían ser reajustables; por lo mismo los intereses pueden ser también menores.

10) Debería hacerse esfuerzos especiales para distribuir el crédito a través de cooperativas de los propios colonos.

11) Debería considerarse créditos especiales a las cooperativas, tanto para su formación como para su funcionamiento, con el objeto de facilitarles a menor costo el financiamiento de servicios comunitarios, tales como compra de insumos, venta de productos, uso de maquinarias, transporte, obtención de créditos, asistencia técnica, mejoramientos de comercialización, etc.

12) En todo caso el crédito agrícola debería considerarse como un medio o herramienta de desarrollo pero no como un fin en sí mismo. Debe ser usado conjuntamente con otros medios, tales como asistencia técnica, facilidades de comercialización, servicios de mecanización, etc.

13) La medición del éxito o fracaso del crédito agrícola debe hacerse en términos de resultados obtenidos por su acción y de ninguna manera por índices tales como número total de productores alcanzados, valor promedio de préstamos, porcentaje de recuperación, etc.

14) En programas de Reforma Agraria debe tenerse mayor flexibilidad con los créditos que en los casos normales, debido a los mayores problemas y riesgos propios de una explotación en fase de iniciación.

15) La institución de Reforma Agraria debe tomar medidas para que el crédito esté al alcance físico del agricultor en términos de ubicación de sus oficinas cerca de los nuevos predios. Para ello puede aprovecharse las facilidades de otras instituciones crediticias normales que podrían tener un departamento especializado para atender a los sujetos de Reforma Agraria.

16) Deberían tomarse medidas conducentes al pleno conocimiento de los sistemas y posibilidades crediticias al alcance de los nuevos productores, tratando al mismo tiempo que los sistemas sean suficientemente simples en sus trámites.

A N E X O I

Clasificación de Capitales Agrícolas

- Capital
  - Fundiario
    - Tierra
    - Mejoras
      - Fundiarias
      - Agrícolas
        - Pasivas
        - Activas
  - De Explotación
    - Fijo
      - Vivo
        - De Renta
        - De trabajo
      - Muerto
    - Circulante

El Capital Fundiario está constituído por la Tierra y las Mejoras.

Mejoras Fundiarias son aquellos bienes indisolublemente incorporados a la tierra y que no pueden ser valorados separados del valor de la tierra que integran, tales como drenajes, regadío, nivelaciones, despedraduras, destronque, etc.

Mejoras Agrícolas son inversiones de carácter permanente que están adheridas a la tierra, que pueden ser valoradas separadas de ella pero que no pueden retirarse físicamente sin producir grave daño o drestozo. Pueden ser Pasivas o Activas.

Mejoras Agrícolas Activas son aquellas que tienen vida vegetal y son bienes productivos ligados a la tierra durante más de un ejercicio agrícola, tales como plantaciones frutales, forestales, forrajeras artificiales permanentes, esparragueras, etc.

Mejoras Agrícolas Pasivas son bienes inmuebles que no producen por si mismos pero coadyuvan a la producción, tales como construcciones e instalaciones.

Capital de Explotación Fijo son bienes muebles que ayudan a la producción o producen por si mismos y que tienen una duración superior a un ejercicio agrícola. Puede ser Muerto (Maquinarias, herramientas, aperos, enseres) o Vivo (Animales tanto de Renta o de Producción Directa -vacas, ovejas-, como de Trabajo -caballos, bueyes-).

Capital Circulante es aquel que tiene una duración no superior a un ejercicio agrícola, pierde su identidad y ocasiona movimiento contable de Caja (salarios, semillas, abonos, pesticidas, ganado de engorda, fletes, impuestos, combustibles, etc.).

A N E X O II

Clasificación de los Créditos Agrícolas 1/

- Crédito Agrícola
  - No Institucionalizado
    - Parientes y amigos
    - Prestamistas o usureros
    - Compradores de Productos
    - Vendedores de Insumos
  - Institucionalizado
    - Comercial o corriente
    - Orientado
    - Dirigido
    - Supervisado
    - De capacitación
    - Cooperativo
    - A Cooperativas
- Según plazos
  - Largo
  - Mediano
  - Corto
- Según objeto
  - De Mantenimiento
  - De Promoción
- Según garantía
  - Hipotecario
  - Prendario
  - Personal
    - De Confianza
    - De Fianza
- Según reembolso
  - Reajustable
  - No reajustable

1/ Fuente: a) Emilio Montero. "Extensión y Crédito Agrícola". Charla en el Seminario sobre Extensión Agrícola y Aumento de la Productividad Agropecuaria, Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural, Río de Janeiro. 1962.

b) Iván Turguenef Cajueiro.- "Crédito Rural" clases en el III Curso Internacional de Administración Rural, Ipanema, Sao Paulo, Brasil 1958. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Sur. O.E.A.

Crédito no Institucionalizado

a.- De parientes y amigos. Sin garantías, ni intereses; plazos muy diversos, generalmente cortos. Limitado empleo en el medio rural.

b.- De prestamistas y usureros. Generalmente de corto plazo, alto interés, garantía hipotecaria, prendaria o Personal (letras, pagarés). Existe la posibilidad que esta sea una de las causales por las cuales en algunas zonas encontramos a propietarios con alto número de pequeños predios fragmentados.

c.- De compradores de productos. Estrechamente relacionado a la comercialización de productos agropecuarios. Es necesario observarlo cuidadosamente no sólo por ser muy generalizado en el medio rural sino por tener serias implicancias en las rentas del productor. Se manifiesta como adelantos o anticipos sobre cosechas, que el productor queda prácticamente obligado a vender al acreedor a precios muy inferiores a los de mercado. Normalmente son sin intereses especificados, plazos a la cosecha y sin garantía legal.

d.- Vendedores de Insumos. Son otorgados por firmas comerciales que venden a los productores fertilizantes, insecticidas, maquinarias, material de construcción, etc. Generalmente son de corto plazo, garantía personal (prendaria en caso de maquinaria) y sin interés especificado. Si bien el interés no suele aparecer en carácter de tal, figura en la práctica en la no obtención de descuentos que se obtendrían al pagar al contado. Su peor inconvenientes es que con el objeto de aprovechar esta forma de crédito el agricultor suele adquirir insumos diferentes en tipo o calidad a los que realmente precisa o incluso suele adquirir bienes que no necesita o no es capaz de usar. Ejemplo típico de este último punto es la compra de tractores y maquinarias en algunas zonas.

Crédito Agrícola Institucionalizado

a.- Comercial Corriente. Es aquel que está a disposición de cualquier persona que pueda presentar una garantía y pagar un interés a satisfacción de la institución acreedora. Generalmente a corto o mediano plazo; garantía prendaria o personal. No existe planificación de actividades y normalmente su inspección no es estricta o no existe.

b.- Orientado. Destinado al financiamiento de determinados rubros de producción. Generalmente a corto o mediano plazo; garantía prendaria o personal, no exige planificación pero impone inspección sobre su uso. Es otorgado normalmente por instituciones bancarias de carácter oficial

y es entregado con intereses inferiores a los del crédito comercial corriente.

c.- Dirigido. Es una variante del anterior con la diferencia que la institución crediticia interviene en parte de la administración de la empresa agrícola. Por ejemplo, préstamos en una colonización organizada, fomento de un cultivo determinado.

d.- Supervisado. Destinado al financiamiento conjunto de las necesidades de la propiedad y el hogar. Requiere de planificación de las actividades agropecuarias y de los mejoramientos a realizar en el hogar. Impone plan de administración de la propiedad y el hogar realizado conjuntamente por el agricultor y un técnico y por la familia y una educadora del hogar. Plazos de acuerdo a las posibilidades reales de venta de las cosechas. Intereses menores a los comerciales. Comprende un proceso educativo del agricultor y la familia campesina en que Extensión Agrícola efectúa una labor de carácter integral, promoviendo tanto el aumento de la producción agrícola como la mejoría de las condiciones de vida.

e.- De Capacitación. Está destinado a agricultores que actúan bajo el nivel de subsistencia y tienen un objetivo fundamentalmente social. No requiere planificación. Generalmente se dan en especies; intereses bajo los niveles comerciales; sin garantía personal.

f.- Cooperativo. Financiado, dirigido y organizado por los propios agricultores con fondos propios, que son facilitados a miembros de su grupo generalmente a plazo corto, sin garantía real e interés no comercial.

g.- A Cooperativas. Préstamos que las instituciones oficiales de Crédito Agrícola otorgan a través de las cooperativas de agricultores que asumen la garantía ante el Banco y distribuyen los créditos entre los cooperados que lo solicitan y son aprobados por la propia cooperativa. Plazos generalmente cortos e intereses bajo los niveles comerciales.

En cuanto a los plazos los créditos pueden ser de tres tipos:

a.- A corto plazo: son aquellos que tienen un plazo máximo de 18 meses

b.- A plazo medio: son aquellos que van de 18 meses a 5 años.

c.- A largo plazo: son los que tienen un plazo mayor de 5 años.

En general el plazo máximo está dado por el período de vida activo de un trabajador y se estima hasta 30 - 40 años. Si se trata de mejoras, el máximo es la vida util de la mejora de que se trate.

Según su objetivo los créditos pueden ser de mantenimiento o de promoción.

a.- Crédito de mantinimiento son los destinados a suministrar capital circulante y por lo tanto se refieren normalmente a semillas, abonos, pesticidas, compra de ganado de engorda y diversos gastos de operación.

b.- Creditos de promoción son los destinados a suministrar capital fundiario y capital de explotación. Según esto se distingue:

- Crédito territorial para la compra de tierra, financiación de edificios, drenajes, canales de riego, cercos, corrales, etc.
- Crédito de producción para la compra de maquinaria, vacas lecheras, reproductores, etc.

Hay una lógica relación entre los distintos tipos de créditos. Los préstamos a corto plazo,son generalmente de mantenimiento y con garantía personal o prendaria. Los préstamos a mediano plazo, son normalmente de promoción y con garantía prendaria o hipotecaria. Los préstamos a largo plazo son de promoción y con garantía generalmente hipotecaria.

Un aspecto importante con respecto a los reembolsos de los créditos está dado por las medidas que suelen tomar las instituciones crediticias para compensar o eliminar la desvalorización de la moneda como elemento de descapitalización de la propia institución. Para ellos se han creado los créditos "reajustables", en los cuales el deudor no reembolsa la misma cantidad que recibió en moneda corriente, sino una suma que teóricamente corresponde al mismo valor adquisitivo de la cantidad de dinero que recibió. Así se tiene diferentes bases de "Reajuste" que pueden ser cantidades similares de producto (carne, lana, trigo, etc.), o de moneda extranjera (generalmente dolar norteamericano)o aplicación de índices de reajuste calculados sobre cambios en los índices de Costo de la Vida, índice de Precios al por Mayor, índice de precios de Productos Agropecuarios o índice General de Precios.

A N E X O III

Plan de Explotación

El Plan de Explotación es una ordenación escrita de lo que el productor debería realizar en su predio. No significa establecer un marco rígido dentro del cual tenga que trabajar en el futuro, sino que elaborar un programa de trabajo que al mismo tiempo de señalar las líneas generales para la explotación del predio, permita cierta flexibilidad en su manejo de acuerdo a los posibles cambios futuros en las condiciones económicas o ambientales. En un programa de Reforma Agraria debe considerarse también flexibilidad en el sentido de aprovechar las habilidades y preferencias personales de los futuros colonos. Lo ideal sería poder estudiar los Planes de Explotación de común acuerdo con los futuros productores; pero en la práctica generalmente ello no es posible en un programa de Reforma Agraria en que se planifica sin conocer quienes ocuparán la tierra; a lo más se conoce "el tipo de colonos" pero no su identificación. En este caso se piensa en "parcelas tipo", tendiendo al mejor uso económico de los recursos tierra, trabajo, capital y administración. Posteriormente habría que reconsiderar los Planes conjuntamente con cada colono.

El Plan de Explotación requiere un conocimiento detallado de los recursos disponibles en especial del suelo, agua, clima y condiciones de mercados; luego se considera como factor "dado" la cantidad y calidad de mano de obra y finalmente se determina la cantidad y calidad de capitales necesarios. Se deberá establecer las inversiones que serán necesarias señalando el orden de preferencia en que se deberán realizar. Estas inversiones serán de dos tipos:

a) Las que se harán antes de la entrega de las parcelas y
b) Las que se espera realice el productor una vez que se haya hecho cargo de la tierra.

En lo que a crédito se refiere, las primeras inversiones significarán créditos a largo plazo, con poca participación de fondos propios del colono. Son las que determinan, conjuntamente con el precio de la tierra y las obras generales de toda la colonia, el valor de las parcelas o fracciones. Las segundas inversiones son las que requieren créditos a mediano y corto plazo con una mayor proporción de participación del colono en un proceso de autoformación de capitales.

El Plan de Explotación se compondrá:

1. Descripción del predio: suelos, aguas, clima, mercados, condiciones

ambientales; consideración de "inversiones generales" para el conjunto de parcelas en cuanto a caminos, regadío, instalaciones eléctricas, edificio de administración, cooperativas, etc.

2. Uso del suelo. Rotación cultural.
3. Producción de cultivos.
4. Producción ganadera.
5. Inversiones necesarias a mediano y largo plazo
6. Uso de mano de obra y maquinaria
7. Gastos Directos y Capital Circulante.
8. Resultados Económicos. Entradas, Gastos y Medidas de Resultado.
9. Servicios de los créditos necesarios incluyendo el valor de la tierra.
10. Plan de Gastos Familiares.

El Plan debería calcularse para cada año del desarrollo del nuevo predio hasta su producción plena. Por lo menos deberá estudiarse tres "momentos": a) Primer año del Plan, b) Final del período de formación y c) "Año Meta" o de plena producción.

El cálculo del Primer año de la explotación será la guía inmediata del productor e indicará los créditos que con mayor urgencia debe disponer la Institución de Reforma Agraria. El año de "Formación" indicará los créditos a mediano plazo y señalará la duración del período durante el cual la Institución debe preocuparse directamente del colono. El "Año Meta" es el que determinará el tamaño de la "Unidad Económica".

El Plan de Explotación debería ser la base única para el otorgamiento de créditos a un colono.

A N E X O IV

Necesidades y distribución de créditos

Cantidad y valor de la Tierra, Construcciones, Maquinarias, Ganado y otros Item para los cuales se requiere realizar inversiones. Indicar fecha aproximada en que se necesitaría disponer de créditos. La cantidad a pagar con fondos propios.-(columna 2) se refiere a las sumas que se supone debe invertir el colono sin recurrir a créditos.

a) Tierra	Has.	1 Valor Total aproximado $	2 Valor a pagar con fondos propios $	3 (1-2) Cantidad Créditos necesarios $	DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS (columna 3) 1er. año $	2º año $	3er. año $	4º año $	etc $
b) Capital Fundiario	Nº								
Casa habitación									
Galpón.....									
Cercos.....									
Plantaciones....									
TOTAL.....									
c) Capital de explotación muerto	Nº								
Arados.....									
Rastras.....									
Herramientas....									
TOTAL.....									

d) Capital de explotación vivo	Nº	1	2	3 (1-2)	DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS (columna 3)				
		Valor total aproximado$	Valor a pagar con fondos propios $	Cantidad Créditos necesarios $	1er. año $	2º año $	3er. año $	4º año $	etc. $
Vacas.....									
Vaquillas.....									
Bueyes.....									
Caballos de trabajo.....									
TOTAL.....									
e) Otros item									
Capital circulante.....									
Gastos del hogar									
TOTAL.....									
TOTAL (a+b+c+d+e)									

Servicio de los créditos

(De la columna 3 de las páginas anteriores)

I T E M	Total del Crédito $	1er. año 19 /	2do. año 19 /	3er. año 19 /	4to. año 19 /	5to. año 19 /	6to. año 19 /	7mo. año 19 /	Etc. .....
a. Tierra.....									
b. Construcciones									
c. Ganadería.....									
d. Maquinaria....									
e. Otros item....									
TOTAL CREDITOS $									
Ingreso en efectivo $ (1)									
Diferencia $ (2).									

(1) Cálculo aproximado del ingreso en efectivo que se espera alcanzar en cada año.

(2) Ingreso en cada año, menos la cuota de servicios correspondiente. Si esta diferencia es negativa, indica que el colono no estaría en condiciones de cumplir los créditos, por lo que debería estudiarse otra alternativa más económica para su Plan de Explotación y/o modificar el tamaño de la Unidad Económica.