

Desarrollo de plantación de palma de aceite bajo el programa de pequeños agricultores organizados: La experiencia de Felcra

Oil palm plantation development under organised smallholders' schemes: Felcra's experience

MUSTAPHA JUMAN Y K.S. KOK¹



RESUMEN

La palma de aceite, al igual que otros cultivos de utilidad, ha jugado un papel importante en los esfuerzos que ha realizado Malasia para elevar el nivel socioeconómico de sus campesinos pobres. Felcra está involucrada en la consolidación y la rehabilitación de la tierra de los pequeños agricultores; por medio de las cuales los terrenos individuales que se dejan inactivos o sub-utilizados por varias razones, son rehabilitados y sembrados con palma de aceite, caucho, arroz y otros cultivos. Los linderos individuales de la finca se eliminan y la tierra se consolida bajo una sola unidad operacional, en donde los mismos pequeños agricultores proporcionan los requerimientos de mano de obra, y a la vez son accionistas del plan. Felcra no sólo le proporciona a los pequeños agricultores organizados la experiencia en la administración de plantaciones, sino que también canaliza préstamos de desarrollo y proporciona facilidades para el mercadeo y el beneficio de sus frutas de palma de aceite. De esta forma, los pequeños agricultores no sólo adoptan eficazmente y disfrutan de los beneficios de la administración y tecnologías eficientes de la plantación, sino que se mantienen al día sobre las nuevas tecnologías. Los pequeños agricultores de Felcra ganan sueldos por trabajar en el programa, así como también una porción de las ganancias. Bajo el concepto de crecimiento con equidad de Felcra, por medio de su institución, los pequeños agricultores también sacan provecho de los beneficios del valor agregado económico de las actividades hacia el producto final. Felcra no sólo está involucrada en la rehabilitación física de la tierra de los pequeños agricultores, sino también en cambiar sus actitudes para que acepten este concepto de rehabilitación de la tierra de los pequeños agricultores y, al hacerlo, disfrutar de los beneficios a largo plazo y la posibilidad de sostener el programa.

SUMMARY

Oil palm like other commodity crops has played an important role in Malaysia's efforts to uplift the socio-economic status of her rural poor. Felcra is involved in the consolidation and rehabilitation of smallholder's land; whereby individual farmland, left idle or underutilized for various reasons; are rehabilitated and planted with oil palm, rubber, rice or other crops. Individual farm boundaries are dispensed with and Consolidated under a single operating unit, where the smallholders themselves provide the farm labour requirements as well as being share-holders of the scheme. Felcra not only provide the organised smallholders with plantation management expertise but also channel development loans and provide marketing and milling facilities for their oil palm fruits. In this way smallholders not only effectively adopt and enjoy the benefits of efficient plantation management and technologies but

* Ponencia presentada en la XII Conferencia Internacional sobre Palma de Aceite. "Retos y oportunidades para la Palma de Aceite". 3 al 5 de septiembre de 1997. Cartagena de Indias, Colombia.

Traducido por Fedepalma. Esta ponencia se encuentra disponible en inglés en el Centro de Información de Fedepalma.

¹ Respectivamente, Director General de Felcra y K.S. Kok, Gerente General, Servicios de Consultoría, Felcra, P.O. Box 12254, 50772 Kuala Lumpur, Malasia.

keep abreast with new technologies. Felcra's smallholders eran wages from working in the scheme and laso a share of ist profits. Under Felcra's concept of growth, smallholders through their institution also reap the benefits of economic value-added from downstream activities. Felcra is not only involved in the physical rehabilitation of smallholders' land but also in changing their ming-sets to accept this concept of smallholders'land rehabilitation and in so doing, enjoy the long-term benefits and sustainability of the scheme.

Palabras claves: Palma de aceite, Explotación en pequeña escala, Asociaciones de agricultores, Malasia, Economía.

ANTECEDENTES

Para poder apreciar el desarrollo de plantaciones de palma de aceite bajo programas de pequeños agricultores organizados en Malasia, se debe hacer una divagación hacia la base histórica de los programas de desarrollo para pequeños agricultores organizados en Malasia. Durante la época antes de la independencia, los primeros colonialistas se concentraron en la apertura de grandes extensiones de tierras selectas para ser desarrolladas en plantaciones para cultivos de exportación tales como caucho, cacao y palma de aceite. Mientras a su lado, el sector rural fue dejado más que todo a la siembra de cultivos de subsistencia como arroz y yuca, aunque los primeros inmigrantes chinos también sembraban caucho. Con el tiempo surgieron dos sectores agrícolas diferentes, el sector más próspero de plantaciones y, a su lado, el sector de subsistencia de pequeños agricultores. Estos dos sectores eran diferentes, como lo demuestran sus características resumidas en la Tabla 1.

Tabla 1. Características de los sectores de plantaciones y de pequeños agricultores.

Sector de plantaciones	Sector de pequeños agricultores
Operación eficaz	Baja productividad
Cultivos orientados a la exportación	Cultivos de alimentos de subsistencia y caucho
Economía de escala	Propiedades fragmentadss y de tamaño poco económico

Fue durante el período de autonomía, antes de la independencia, que el gobierno se dio cuenta que el dualismo estructural dentro del sector agrícola no podía continuar sin producir consecuencias sociales y políticas y vio que... "el desarrollo y la colonización de la tierra rural eran la clave para el desarrollo

socioeconómico y la estabilidad política. Así, después de la independencia se vio que el gobierno evolucionó hacia una política definitiva para el desarrollo de la tierra, como una estratégica básica para el mejoramiento del nivel económico del sector rural" (T.S. Bahrin y B.T. Lee. Tres Décadas de Evolución, p. 2.). A esta estrategia se le dio más énfasis con la creación del Plan Quinquenal Nacional de Malasia, que explicó detalladamente metas claras que se debían lograr en cada uno de los cinco años. Entre los programas importantes de desarrollo de la tierra se encontraban los Programas de Colonización en Grupo y los Programas de Traspasos Adicionales, que en el primero logró la nueva colonización de personas sin tierra y pobres en grupos, en planes nuevos de desarrollo de tierras y, en el último caso, bloques de parcelas se traspasaron a individuos mercedores, cada uno quedando dueño de una parcela de tamaño económico de entre 6 y 10 acres, dependiendo del cultivo.

Como se mencionó antes, el propósito de la estrategia de desarrollo de la tierra rural era erradicar la pobreza en el campo y requería un sistema de múltiples ramas para asegurar la eficacia de la estrategia. Por lo tanto, los programas de desarrollo de la tierra iban acompañados por una provisión de infraestructura, tal como carreteras de acceso, abastecimiento de agua y electricidad y programas de apoyo en investigación y desarrollo, así como servicios de extensión.

ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA TIERRA

La estrategia para el desarrollo de la tierra de Malasia se puede clasificar bajo dos tipos principales de programas, que son:

- desarrollo de tierras nuevas
- desarrollo de la tierra en el lugar

El programa de desarrollo de nueva tierra

Bajo los programas de desarrollo de nueva tierra, bloques de tierra selvática se traspasaron por el Gobierno Estatal para agricultura y colonizaciones bajo la Ley de Tierras de 1960 (Áreas de Colonización por Grupos). Este modelo de desarrollo tiene ejemplo a los bien conocidos planes de colonización tipo Felda, en los cuales a cada familia de colonos se le adjudicó una parcela de 10 acres, sembrada en caucho, palma de aceite u otros cultivos útiles. A cada colono también se le proporcionó una casa. Se envió un equipo administrativo al lugar para administrar el programa, mientras que los colonos se organizaron en grupos de 10 para que conjuntamente cuidaran su bloque combinado de 100 acres.

El programa para el desarrollo de tierra en el lugar

El desarrollo en el lugar se refiere al nuevo desarrollo de tierra inactiva en áreas rurales (en contraste con la nueva instalación de la gente en planes recientemente desarrollados). La tierra inactiva se refiere a tierra anteriormente transferida a individuos (bajo varios planes, como los planes de borde) pero que habían fallado o habían vuelto al uso improductivo. Los programas en el sitio fueron ejemplarizados con el desarrollo tipo Felcra, en proyectos de desarrollo agrícola integrado.

SIEMBRA DE PALMA DE ACEITE POR SECTORES

Cuando las áreas plantadas con palma de aceite se compararon entre el sector de pequeños agricultores (ver la Tabla 2), se puede ver que el sector de plantaciones era dueño de más del 60% de la palma de aceite a principios de la década del 70. Sin embargo, para 1996, la proporción había cambiado a alrededor de 49% : 51% entre los sectores de plantaciones y de pequeños agricultores. Esto fue resultado de las grandes áreas de siembra en los programas de desarrollo de

Tabla 2. Siembras de aceite de palma por sectores ('000 de hectáreas).

Año	Sector de plantaciones	Sector de pequeños agricultores	Total
1970	175 (60%)	116 (40%)	291
1980	532 (52%)	491 (48%)	1.023
1990	895 (45%)	1.089 (55%)	1.984
1996	1.230 (49%)	1.277 (51%)	2.507

tierras encabezados por los planes Felda y Felcra. Esto también reflejó parcialmente el éxito de la estrategia gubernamental de erradicación de la pobreza mediante la provisión de tierra a los pobres y a las personas sin tierra.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA PALMA DE ACEITE A LA ECONOMÍA MALAYA

La importancia de la palma de aceite para la economía malasia se puede deducir de la Tabla 3, la cual muestra estadísticas seleccionadas sobre la contribución de la agricultura a la economía (nótese que alrededor del 60% del componente agrícola fue de palma de aceite). Las contribuciones del sector agrícola a la economía sólo habían descendido en términos de porcentajes, debido a la rápida expansión del sector manufacturero y de servicios. Sin embargo, el papel que juega la palma de aceite sigue siendo significativo cuando se considera en términos de ingreso para los colonos, que se mostrarán más adelante.

Tabla 3. La contribución de la agricultura a la economía malaya.

	1970	1980	1990	1995	1996
Exportaciones	60,1	43,0	18,4	13,9	8,3
GDP	29,0	22,9	18,4	13,6	12,8
Empleo	50,5	37,2	26,0	18,0	16,8

INCIDENCIA DE LA POBREZA EN MALASIA

Como se mencionó antes, el desarrollo agrícola de la tierra fue la estrategia básica para elevar el nivel socioeconómico de los pobres en el campo. El éxito o fracaso relativo de esta estrategia se puede ver en el descenso significativo del índice de pobreza, como aparece en la Figura 1. Nótese que la línea de pobreza según ingresos en Malasia, en Ringgits malayos, era 405/familia/mes, para una familia de cinco personas y aquellos por debajo del 50% de la línea de pobreza se clasifican como pobreza absoluta.

EL PAPEL DE FELCRA EN EL DESARROLLO DE LA TIERRA

Felcra se estableció mediante una Ley de Parlamento en 1966 como un cuerpo estatutario y su Declaración de la Misión es... "proporcionar desarrollo social y económico a pequeños agricultores rurales mediante sus programas de consolidación y rehabilitación de la tierra". A Felcra específicamente se le dio la responsabilidad de rehabilitar los Planes Adicionales de Traslados que habían fracasado,

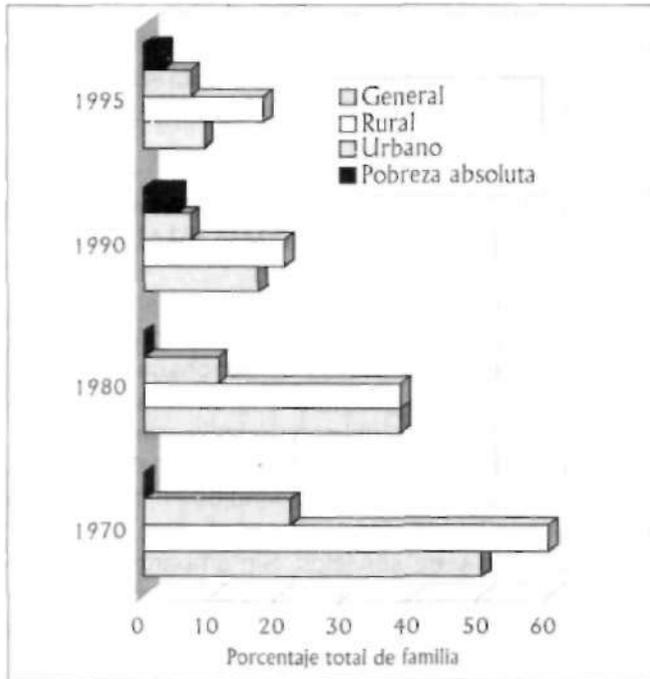


Figura 1. Índice de pobreza en Malasia (1970 - 1995).

originalmente establecidos por Gobiernos Estatales, así como tierras inactivas de pequeños agricultores. Los planes para tierras inactivas o debilitadas se referían a tierras que habían sido abandonadas o poco utilizadas debido a varios factores, entre los cuales se incluían la falta de capital y de experiencia.

Un vez que se haya obtenido el consentimiento de los propietarios de la tierra, Felcra emprenderá el nuevo desarrollo de dichas áreas convirtiéndolas en planes productivos. Los dueños de la tierra se convierten en una agrupación de fuerza laboral para el plan correspondiente y a ellos se les asignará tareas según los requerimientos de mano de obra del cultivo. Por lo tanto, los colonos (los dueños de la tierra que participan) se convierten en accionistas, así como trabajadores para los planes. Igualmente, ellos disfrutaban de dos fuentes de ingreso; es decir, el sueldo como trabajadores en el plan y el de una proporción de las ganancias (dividendo) cuando el plan reciba entradas positivas de flujo de dinero.

Bajo el programa de consolidación, Felcra debía consolidar propiedades pequeñas de tamaño poco económico y al mismo tiempo desarrollar la tierra adicional adjunta para ser utilizada como añadidura a las parcelas ya existentes, de forma que los colonos pudieran tener parcelas de tamaños rentables. Al respecto, una parcela de tamaño económico puede

variar de 6 a 10 acres, dependiendo del cultivo que se siembre y también, parcialmente, dependiendo de la Política Gubernamental Estatal.

El papel de Felcra, bien en los planes de rehabilitación o de consolidación, fue:

- Actuar como canal para los Fondos Federales, para que fueran utilizados para financiar el desarrollo del plan, construir carreteras de acceso, casas para los colonos y facilidades para el beneficio, según las necesidades.
- Actuar como el mecanismo para la transferencia de tecnologías de instituciones de investigación y/o sectores de plantación, de forma que se adopten las mejores prácticas en los proyectos para aumentar al máximo la productividad al precio más favorable.
- Actuar como el agente del cambio en la ingeniería social, con el fin de cambiar la actitud fija de los colonos y para desarrollar los aspectos sociales, religiosos y económicos de las mujeres y la segunda generación.

EL SISTEMA DE LOS PLANES ADMINISTRATIVOS DE FELCRA

unque la tierra inactiva, rehabilitada por Felcra, pertenece a individuos (o aunque tenga múltiples dueños) la administración de un plan se realiza mediante el "Sistema de Participación". por el cual los colonos contribuyen su porción de tierra para ser consolidada en una sola unidad operativa, como si fuera una plantación. Los linderos individuales se eliminan para asegurar el óptimo trazado de las carreteras y drenajes, así como áreas para cultivos de árboles. Este concepto no es diferente al de comunas o al de agricultura en grupos, como se practica en muchos países. A juzgar por la experiencia malaya, el sistema de participación para la administración había comprobado ser eficaz tanto para cultivos de árboles y hasta para plantaciones de arroz. Mediante la administración consolidada, muchos de los planes pueden disfrutar de economía de escala en la operación y, más importante, aumenta al máximo la utilización de la tierra y la mano de obra.

LOGROS DE FELCRA

Desde su comienzo en 1966 y al volverse operacional en 1967, Felcra ha ido muy lejos en

términos de las experiencias y lecciones que ha aprendido. Hasta finales de 1996, el total del área desarrollada por Felcra era de 268.000 hectáreas. La Tabla 4 muestra el desglose por tipos de planes y cultivos.

Tabla 4. Los logros de Felcra, por tipos de planes y cultivos ('000 de hectáreas).

	Palma de aceite	Caucho	Arroz	Otros	Total
Planes de rehabilitación	70,9	24,9	1,1	2,9	100
Planes de consolidación	99,0	61,1	5,6	2,2	167
Total	169,9	86,0	6,7	5,1	268

Como se puede apreciar, el 63.4% del total del área de cultivos de Felcra se sembró con palma de aceite, el 32,1% con caucho, el 2,5% con arroz y el resto con varios cultivos como frutales. Un punto interesante que se debe anotar es que aún la tierra de pequeños agricultores sembrada de arroz se puede administrar con base en una plantación.

Una de las ventajas importantes del sistema de participación en la administración de Felcra es el traslado eficaz de tecnologías de plantación para hacer que la tierra de los pequeños agricultores esté a la par con el sector de plantaciones. Esto se puede observar en la Tabla 5, que muestra los rendimientos promedios de los principales cultivos de Felcra, contra el rendimiento promedio de la industria. Para palma de aceite los planes de Felcra estaban logrando un 95,5% del rendimiento promedio de la industria, un 83,7% del promedio de la industria en los planes de siembra de caucho y, de hecho, superaron el rendimiento promedio de la industria por 146,3% en los planes de arroz.

Tabla 5. Productividad por hectárea (1996).

Cultivo	Felcra	Industria
Palma de aceite	17,0 tM	17,8 tM
Caucho	1.205 kg	1.440 kg
Arroz	6,0 tM	4,1 tM

INGRESOS DE LOS COLONOS Y DIVIDENDOS DE LOS PLANES DE PALMA DE ACEITE

Otro indicador importante del comportamiento de los planes de Felcra en palma de aceite es el

ingreso de los colonos, con relación a la línea *nacional* de pobreza de US\$162 /colono/mes (1996. US\$1 = 2,50 Ringgits). La Tabla 6 muestra los salarios y dividendos que se ganaron los colonos en los planes de palma de aceite sólo en los años 1992 a 1996. Como se puede ver, los colonos en planes de palma de aceite habían podido disfrutar de un ingreso muy por encima de la línea de pobreza nacional de ingresos.

Tabla 6. Ingresos obtenidos por los colonos de la palma de aceite (US\$/colono/mes).

Año	Salarios	Dividendos	Total
1992	178	52	230
1993	219	44	263
1994	253	58	311
1995	256	58	284
1996	265	52	317

PROBLEMAS Y LECCIONES QUE SE APRENDIERON

Dentro de unos treinta años, después de la rehabilitación/consolidación de 268.000 hectáreas de tierra de pequeños agricultores y con alrededor de 70.618 clientes-colonos, Felcra quisiera compartir la experiencia y los problemas que se enfrentaron durante los treinta años. Estos se pueden discutir de acuerdo con los siguientes títulos:

Temas socioculturales

La propiedad de la tierra es muy preciosa para la población rural y el sentido de seguridad que va con la propiedad de la tierra es casi imposible de cambiar. Probablemente habían suficientes ejemplos para disuadir a los individuos a entregar su tierra para ser consolidada y administrada como una plantación de una unidad, con ellos como "accionistas" y trabajadores. Felcra ha demostrado que esto es posible y esto se ha convertido en normas estándar de operación de todos los planes de Felcra.

Economía

La gente pobre del campo, por lo general, vive sin saber de dónde vendrá la próxima comida y los cultivos de árboles tienen un período de gestación de tres a cinco años. A los colonos hay que convencerlos que sacrifiquen el consumo corriente durante esta fase interina, con la expectativa de beneficios a largo plazo, cuando el plan entre en la etapa de total producción.

Por lo tanto, los colonos deben ser empleados durante la primera fase de desarrollo. En el sistema de participación de Felcra de distribución del trabajo, los colonos fueron empleados con ganancias, recibiendo pagos de incentivos a trabajadores industriosos. La mano de obra se distribuyó según los requerimientos del cultivo y el momento oportuno de operación. Así la productividad laboral se aumenta al máximo y hay una distribución más equitativa de los ingresos. El sistema de participación de la operación también asegura una economía de escala en la operación, mejorando así la eficacia y reduciendo los costos.

Política

Antiguamente, la distribución de la tierra estaba basada en individuos, lo que finalmente resultaba en la fragmentación (como resultado de la ley de herencias) y abandono, debido al tamaño poco económico de la parcela u otros factores financieros o técnicos. Uno de los elementos importantes de la Ley del Área de Colonización en Grupo de 1960 fue el reconocimiento de que una parcela de tamaño económico fuera repartida a los colonos y no fuera permitido fragmentarla sin previo permiso. Por lo tanto, la propiedad de un colono aparece en un título principal de propiedad que designa su participación en el plan. De hecho, esto complementa el sistema de participación de la operación. Por consiguiente, el concepto de propiedad física de la tierra ahora ha cambiado a propiedad "colectiva". El lema es que no es sólo propiedad de la tierra en sí, sino tierra que puede tener valor agregado.

Administrativo

La administración de los planes de rehabilitación/consolidación difieren de la administración de una

plantación privada en que los trabajadores son accionistas en el plan y también poseen una familia dentro de la esfera de la administración de Felcra. Por lo tanto, Felcra no simplemente administra un plan. sino también administra a la gente. Muchas acciones y decisiones tienen que ser manejadas para equilibrar las metas económicas con las obligaciones sociales. Para un colono típico con una familia de cinco personas, el problema social se aumenta cinco veces. Se necesita establecer el entrenamiento social económico y religioso para que las mujeres y la segunda generación dentro del plan estén equipados para adaptarse a los cambios y necesidades del presente.

LOS RETOS HACIA ADELANTE

A partir del 1º de septiembre de 1997, Felcra se ha convertido en corporación para trabajar por su cuenta, sin tener que depender de la provisión de fondos gubernamentales. Además de esto, existe la situación laboral que cada vez es más difícil de obtener y la falta generalizada de tecnología para la mecanización para compensar por la falta de mano de obra.

A medida que la nación se desarrolla, también aumenta la expectativa de los colonos del plan en términos de cantidad y calidad. Sectores emergentes comienzan a ofrecer nuevos hitos para comparación. Por lo tanto, Felcra necesita estar a la vanguardia en muchas formas y adaptarse rápidamente a los cambios en el medio ambiente. Además se tendrá que continuar satisfaciendo las expectativas de los colonos y se tendrán que sostener los objetivos a largo plazo, en vista de que los precios de los productos de exportación pasan por vaivenes cíclicos.