

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Anibal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1990

**SUMARIO**

* Desarrollo, crisis y equidad. <i>Oscar Altimir.</i>	7
* Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis. <i>Daniel Schydrowsky.</i>	29
Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil. <i>João Paulo dos Reis Velloso</i>	37
Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa. <i>Marshall Wolfe.</i>	55
La creciente presencia de la mujer en el desarrollo. <i>Miriam Krawczyk.</i>	73
La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo. <i>Irma Arriagada.</i>	87
De la reforma agraria a las empresas asociativas. <i>Emiliano Ortega.</i>	105
* La industria de bienes de capital: situación y desafíos. <i>Jorge Beckel.</i>	123
Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano. <i>Andras Uthoff.</i>	139
Desarrollo y cambio social en Suecia. <i>Villy Bergström.</i>	159
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones recientes de la CEPAL.	169

## De la reforma agraria a las empresas asociativas

*Emiliano Ortega\**

El desafío de la reforma agraria no radica sólo en la expropiación de tierras o en la recuperación de tierras públicas, sino también en la capacidad de generar nuevas formas de organización y de vinculación socioeconómica para el campesino. Si se pasa revista a las experiencias de reforma agraria posteriores a 1960, se aprecia que casi sin excepción, en algún momento, todos han considerado que las formas asociativas de organización productiva podrían desempeñar el papel recién indicado.

Este artículo se centra en dicha experiencia asociativa como instrumento teórico-práctico de la reforma agraria. Está basado en estudios de casos realizados en ocho países de la región por especialistas nacionales, quienes trabajaron sobre bases metodológicas previamente discutidas y acordadas, en las que se percibió la reforma agraria y las empresas asociativas como un solo núcleo de teoría, acción y resultados.

El logro de los objetivos buscados mediante la reforma dependió en gran medida de la calidad del diseño, las características estructurales y otros aspectos de las empresas asociativas que se formaron.

\*Economista agrícola, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Este artículo es una versión extractada del libro *Reforma agraria y empresas asociativas*, publicado por la División Conjunta CEPAL/FAO y que contiene los resultados de la investigación realizada conforme al proyecto sobre "Las nuevas estructuras agrarias y las políticas agrícolas en América Latina" que la División condujo en virtud de un convenio suscrito entre la CEPAL y el Gobierno de los Países Bajos.

## I Elementos históricos e ideológicos de de la reforma agraria

En los años cincuenta la situación socioeconómica y política de la mayoría de los países latinoamericanos tendió a cambiar. La población creció aceleradamente; las migraciones del campo a la ciudad crearon una nueva problemática urbana; la diversificación y el crecimiento de la economía se convirtieron en tareas sociales prioritarias; la industrialización avanzó en distintos grados según el país; el Estado adquirió cada vez más compromisos en el orden económico-social; y, por último, la administración pública se fortaleció y se extendieron los servicios públicos. Mientras esto ocurría en el área urbana, en el campo se hacía cada vez más difícil alcanzar los ajustes técnicos, productivos y sociales adecuados al cambio ideológico y socioeconómico general y a las demandas campesinas, en particular.

Hacia 1950 el progreso técnico de los sectores primarios de la economías latinoamericanas era precario. La CEPAL<sup>1</sup> señalaba en esos años que la región había entrado en "una nueva fase del proceso de propagación universal de la técnica, cuando ésta dista mucho aún de haberse asimilado plenamente en la producción primaria". La producción agrícola estaba fundada principalmente en la tierra y en la mano de obra como factores decisivos. Los insumos tecnológicos modernos se empleaban de manera limitada. A la baja productividad se añadían la desigual distribución del ingreso y las precarias condiciones de vida de la población ligada a la agricultura, que en 1950 representaba 54% de la población regional.

Por esta razón, la CEPAL vinculó el desarrollo industrial con la tecnificación agrícola como un todo: "la industrialización es una imposición ineludible del desarrollo económico y constituye el necesario complemento de la tecnificación de la agricultura",<sup>2</sup> decía Prebisch en 1954. La CEPAL

<sup>1</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951. II.G.1, Nueva York, 1951.

<sup>2</sup>R. Prebisch, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (E/CN.12/359), Nueva York, Naciones

planteó también el tema de la tenencia de la tierra como obstáculo para el desarrollo económico. El hecho de que esté "acaparada una parte considerable de la tierra... la hace difícilmente accesible al agricultor sin tierras... De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosísimas parcelas antieconómicas, que representan una pequeña parte de la superficie total, frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible... Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de los países latinoamericanos, se comprenderá que la solución del problema de la tenencia de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico".<sup>3</sup>

En el transcurso de la década de 1950 se fue afianzando la convicción de que era ineludible la necesidad de enfrentar el problema agrario mediante una transformación estructural —en la doble perspectiva de la justicia distributiva y del aumento de la productividad— con una connotación cada vez más integral. Se explica así que la reforma agraria adquiriese toda su significación como instrumento de desarrollo socioeconómico en los procesos que se realizaron a partir del decenio de 1960.

Los procesos de transformación agraria ocurridos en Bolivia, Cuba y Guatemala en la década de 1950 contribuyeron a inducir los procesos de reforma agraria en la región, que se multiplicaron desde 1960 en adelante.

En América Latina, la discusión en torno a la reforma agraria prestaba atención especial a la relación entre los propósitos redistributivos y de elevación de la productividad. La importancia de la productividad se fundaba en que su aumento facilitaba la redistribución, ya que a lo menos parte de ella podría provenir del margen anteriormente inexplorado en los sistemas agrarios tradicionales.

En este marco fue posible caracterizar las propiedades que cumplían con su *función social* o que se usaban en armonía con el interés social y por lo tanto, discriminar entre ellas. Esta nueva concepción del papel de la propiedad se estableció como *principio* básico en las leyes de reforma agraria y, en algunos casos, incluso alcanzó rango constitucional. Llama la atención la similitud en cuanto al tratamiento del tema en todas estas leyes, incluidas las normas aplicadas en los casos de incumplimiento de la función, como son los de no explotación, de explotación deficiente o de explotación indirecta.

## II

### Aspectos políticos y jurídicos de la reforma agraria

La reforma agraria fue ejecutada por iniciativa del gobierno, con la dictación de instrumentos jurídicos y en respuesta a proyectos de desarrollo económico y social y a convenios internacionales suscritos por los Estados nacionales. La reforma fue, en lo esencial, principalmente el resultado de la iniciativa, la decisión y la acción emprendidas por los poderes públicos. La presión campe-

sina, si bien estuvo presente, no fue un factor esencial. La reforma agraria en los años sesenta y setenta fue precedida de cambios políticos que contribuyeron a su viabilidad.

Por haber sido la reforma agraria un mecanismo jurídico de cambio social que se institucionalizó desde el Estado, su orientación en cuanto a qué se reformaba, cómo se reformaba y para qué se reformaba, dependió, en cada caso, principalmente del proyecto político del gobierno respectivo, de las negociaciones o concertaciones entre los diversos grupos de interés y de la sucesión de éstos en el aparato público a lo largo del tiempo.

En todas las leyes o decretos de reforma agraria se establecían los requisitos para ser be-

Unidas, 1954. Reimpreso en la serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978, p. 7.

<sup>3</sup>R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), CEPAL, 1951. Reimpreso en la serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973, p. 50.

neficiarios de la asignación de tierras, otorgándose una clara preferencia a los campesinos y trabajadores ligados a las tierras expropiadas.

En todos los países en que se aplicaron leyes de reforma agraria, sin excepción, se explicitaban las obligaciones, por parte de los beneficiarios, con respecto a las condiciones y modalidad de pago de las tierras adjudicadas. Como norma general, la tierra asignada a los campesinos debía ser pagada. Un segundo elemento común a todas las legislaciones se refiere al valor cobrado por las tierras, que en general era el precio máximo pagado por el Estado, por medio del organismo competente, por concepto de indemnización, si se trataba de tierras expropiadas, o bien, una cifra basada en valores catastrales, en el caso de terrenos públicos. Al respecto, solían contemplarse plazos no inferiores a diez años ni superiores a 30; además era común la existencia de períodos de gracia, que en promedio eran de tres años, como asimismo el pago en anualidades iguales y constantes, sin devengar intereses, salvo en casos de mora.

En los procesos de reforma agraria estudiados, el diseño de los modelos de asignación de tierras, por el carácter institucional y legal de la intervención, correspondió a las esferas técnico-administrativas y políticas. Antes de iniciarse el proceso de reforma, durante la preparación y creación de los instrumentos jurídicos, se procedió a definir las nuevas formas optativas de organizar la agricultura reformada. Estas eran de tres tipos: a) unidades agrícolas de tipo familiar, para ser asignadas a jefes de hogar, que permitieran el trabajo y progreso familiar; b) unidades agrícolas, para ser asignadas en propiedad o en usufructo a asociaciones de campesinos, y c) unidades mixtas, con la asignación a cada jefe de hogar de una superficie más o menos reducida para permitir el trabajo familiar y además, la asignación de tierras para producir para el mercado a base de superficies de mayores dimensiones asignadas a la asociación de campesinos para el trabajo y producción grupales.

Se observa, en los casos estudiados, que cuando las instituciones de la reforma agraria debie-

ron proceder a la asignación definitiva de la tierra mediante el otorgamiento de títulos, tuvieron presentes en primer lugar, los antecedentes de cada unidad expropiada, sus dimensiones, recursos, potencial productivo, población asentada en su interior, etc. En otros términos, el peso de la estructura social agraria expropiada tuvo enorme significación en la determinación de cada unidad asignada a los campesinos. Sobre las estructuras fundiarias tradicionales, se establecieron las nuevas organizaciones agrarias, las que en su inmensa mayoría coincidían, tanto en sus límites físicos como en el número de familias beneficiarias, con la situación anterior a la reforma.

En la reforma agraria de los años sesenta y setenta hubo fases o momentos en que los institutos encargados de su aplicación manifestaron clara preferencia por la entrega de la tierra en forma asociativa, manteniéndose las haciendas indivisas, las que fueron entregadas en propiedad a las asociaciones campesinas. En las reuniones interamericanas de ejecutivos de la reforma agraria, se dejaron varios testimonios de esa predisposición a la constitución de empresas asociativas de trabajo y producción en el área reformada de la agricultura. En la cuarta reunión de este tipo organizada en 1972 por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), (ex Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) en Panamá, se consideró que... "estas formas asociativas o comunitarias son las más adecuadas para garantizar la libertad y dignidad de los campesinos, para vincularlos al proceso de decisiones nacionales y para estimular la creación de una cultura más auténtica".<sup>4</sup> En reuniones anteriores ya se habían formulado recomendaciones similares de manera que tendió a crearse una ideología favorable a las empresas asociativas de trabajo y producción en la agricultura.

<sup>4</sup>IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas), *IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria*, Ciudad de Panamá, 14 al 20 de mayo de 1972, p. 32.

## III

## Fundamentos conceptuales y empíricos para el establecimiento de empresas asociativas

En lo esencial, estas empresas se caracterizan por la identificación de la propiedad de los recursos productivos con el trabajo, y por el hecho de que los campesinos, en su condición de trabajadores, participan en diversos grados y niveles en la gestión de la empresa.

La definición que mejor parece ajustarse a la experiencia es la de J. Ortiz Egaz,<sup>5</sup> quien define la empresa como una forma asociativa de producción surgida de los procesos de reforma agraria, que mediante el aprovechamiento racional de los recursos disponibles, produce principalmente para el mercado. Está integrada por campesinos que comparten ciertos valores, principios y motivaciones, aceptan determinadas normas y adoptan un sistema de propiedad común y de control de los factores productivos, el uso de parte de las utilidades en obras de beneficio para la comunidad y la distribución del excedente en proporción al trabajo aportado por cada socio y los miembros de su familia.

J.E. Araujo<sup>6</sup> subraya que en la empresa asociativa... "el sentido de la actividad se hace en términos del provecho de la actividad conjunta orientada hacia el bienestar de la sociedad" ... y por lo mismo ... "el agricultor que ingresa a una empresa comunitaria debe estar básicamente dispuesto a cambiar su modo de vida, renunciar a su independencia como dueño o arrendatario y a cambiar su manera de trabajar".

De esta manera, el término "asociativo" es considerado como el más general para referirse a toda empresa en la cual la posesión, uso, gestión y apropiación de los beneficios son de carácter social, en oposición a la empresa, en que desde la propiedad hasta la apropiación de las utilidades es individual, y a la organización colectivista o

estatal, en que la nota distintiva es el papel protagónico del Estado.

Ciertamente, dentro de cada término pueden hacerse varias distinciones, como las que reconocen el carácter comunitario de una forma específica de empresa asociativa, o los diferentes niveles en que puede manifestarse el carácter asociativo de la empresa. Otro tanto puede decirse de la participación estatal, de los niveles de propiedad, del uso individual de la tierra y de los servicios y beneficios empresariales.

La experiencia de los países en que se estudió la situación y evolución de las formas asociativas de producción agrícola muestra que la creación y organización de éstas se fundamentó, en primer lugar, en aspectos operativos que permitieran agilizar los procesos de reforma agraria. Así, en las explotaciones expropiadas se establecieron instancias inmediatas de reemplazo para evitar la discontinuidad de la producción y administración de las unidades productivas. La división y parcelación de las grandes explotaciones habría supuesto un período relativamente largo para realizar los levantamientos y estudios necesarios destinados a delimitar las unidades familiares. A su vez, habría implicado la desarticulación completa del uso del suelo, del aprovechamiento de la infraestructura y del capital, todo lo cual presentaba serios problemas técnicos y con frecuencia limitaciones ecológicas difíciles de superar al formarse las unidades familiares.

Un segundo aspecto fundamental en la implantación de las formas asociativas fue la preocupación por lograr inmediatamente un cierto grado de participación de los beneficiarios con el objeto de permitir no sólo la continuidad de la producción, sino la organización de una estructura sustitutiva.

En algunos casos, prevalecieron consideraciones de orden histórico y cultural, como la experiencia acumulada por grupos étnicos que habían utilizado secularmente recursos naturales pertenecientes a las comunidades. Influyó también la experiencia de algunas formas asociativas

<sup>5</sup>J. Ortiz Egaz, "La empresa comunitaria como base para un reordenamiento territorial", *La empresa comunitaria. Una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano*, J.E. Araujo (comp.), San José, IICA, 1975.

<sup>6</sup>J.E. Araujo, *Una opción humanista del desarrollo rural de América*, serie Desarrollo Institucional, N° 1, San José, IICA, 1974.

estimuladas por instituciones o por movimientos campesinos que accedieron a la tierra en forma grupal y que realizaron comunitariamente sus actividades agrícolas. Pesaron, asimismo, razones ideológicas que valoraban lo asociativo por sobre las formas individuales como mecanismos de defensa y participación campesinas. Sin embargo, quizá los factores más decisivos hayan sido los de carácter técnico-económico, ya que se juzgaba más operativo y menos engorroso mantener indivisas las haciendas, plantaciones y estancias ganaderas, con el objeto de no interrumpir los procesos de producción y aprovechar su organización para no tener que alterar la infraestructura, las técnicas productivas y el uso del capital.

Estas y otras razones propias de cada país (como la calidad de los recursos, la fragilidad de los ecosistemas o la importancia de algunas actividades productivas organizadas en gran escala y orientadas al comercio de exportación) se conjugaron para que, desde mediados de los años sesenta se dieran casi simultáneamente procesos reformadores relativamente similares. No cabe ninguna duda de que estos procesos interactuaron entre sí y se influyeron mutuamente.

En los países estudiados, las formas asociativas se plantearon en el marco de la propiedad privada. El presente estudio se ha centrado en el análisis de las formas asociativas de carácter "privado", inmersas en economías de mercado, aunque por su origen hayan surgido del Estado y hayan mantenido estrecha vinculación con éste. Abordar el tema de las empresas de propiedad estatal en el contexto de un orden socialista, como parte de un cambio en la naturaleza del Estado, habría exigido formular un proyecto distinto al realizado.

Los procesos de reforma agraria verificados en América Latina presentan gran similitud en sus procedimientos jurídicos y también en su evolución. Sin que haya habido necesariamente coincidencia en las fechas o períodos en que se desarrollaron, de la revisión de cada caso es posible reconocer una suerte de ciclo característico común a todos ellos.

En una primera etapa, se observa un profundo debate sobre la "cuestión agraria", que da lugar a un cierto nivel de consenso en torno a la disfuncionalidad del sector agrícola respecto a la totalidad del sistema socioeconómico y a la necesidad de provocar cambios. En esta primera fase

frecuentemente se promulgaron leyes y políticas de loteo o parcelación de algunos latifundios y de colonización de tierras públicas. Sin embargo, la magnitud de estas acciones no disminuyó la tensión social en las zonas de agricultura secular.

La segunda fase suele iniciarse con un cambio político que permite impulsar reformas estructurales en el agro. Estas se caracterizan por la dictación de leyes de reforma agraria, que permiten la expropiación de tierras privadas y la utilización de tierras públicas, con el propósito de dotar de recursos a los campesinos. Se reconoce el derecho del campesinado a organizarse y se crean instituciones públicas encargadas de aplicar las nuevas normas jurídicas. Existe la convicción de que la promoción del campesinado y su integración al desarrollo nacional permitirán modernizar la agricultura, requisito indispensable para sentar las bases de un desarrollo sostenido fundado en la industrialización. Esta segunda fase puede ser más o menos prolongada y en algunos casos también experimentar interrupciones para reanudarse en otro período. Su término se identifica claramente en el tiempo con la paralización de las expropiaciones; en otras palabras, la fase de reforma se extiende desde la creación de los instrumentos jurídicos e institucionales hasta el término de la decisión de expropiar.

En la tercera fase, queda delimitada un área reformada en la agricultura que puede experimentar diversas tensiones que influirán en su trayectoria. Las tensiones más decisivas se relacionan con el poder público y sus instituciones y con la inserción del área reformada en el mercado. En casos extremos, a la interrupción del proceso de expropiaciones puede seguir el escamoteo por parte de los antiguos propietarios, de las tierras del área reformada, con drásticas consecuencias para los campesinos. En otros casos, el área reformada experimenta cambios en las nuevas estructuras establecidas en la fase de reforma propiamente tal y modificaciones en su funcionamiento, inducidos por el aparato estatal o derivados de conflictos ocurridos en el interior de las nuevas estructuras sociales. En esta fase el espacio para la representación o movilización campesinas es del mayor interés para la evolución de los avances logrados durante la reforma.

Si se tienen presentes las distintas etapas del proceso de reforma agraria, se aprecia que la

empresa asociativa surgió en la segunda fase como fórmula estratégica para alcanzar el doble objetivo de superar las dificultades que plantea la unidad productiva familiar y a la vez aprovechar los recursos e infraestructura de las unidades expropiadas.

El clima más favorable para la formación de empresas asociativas (sin considerar la experiencia de El Salvador que fue posterior), se registró a fines de los años sesenta y en el primer quinquenio de los años setenta.

En los distintos países, como ya se ha indicado, el proceso de reforma agraria (entendido aquí como el período de expropiaciones), se detuvo en algún momento, ante todo por razones de orden político, y llegó a su fin. Sin embargo, en la tercera etapa, es decir, en la de postreforma, la suerte de las empresas asociativas fue muy diversa, como se señalará más adelante.

La organización de las empresas asociativas tuvo dos momentos claramente definidos. Primero, una etapa transitoria, orientada a no perder la continuidad de la producción en la unidad expropiada y a permitir a los campesinos beneficiarios un período de adaptación entre la expropiación y la adjudicación definitiva en propiedad. Esta forma empresarial en varios países recibió el nombre de "asentamiento campesino", siendo éste una figura jurídica emanada de un convenio entre el instituto encargado de aplicar el proceso y los campesinos beneficiarios. La diferencia entre los países estriba en el grado de injerencia del Estado en la gestión de la unidad productiva, lo cual se expresa en la realidad por el nivel de autonomía del campesinado en la toma de decisiones. La segunda etapa se refiere a la adjudicación real de la unidad productiva a la asociación de campesinos y/o de trabajadores.

## IV

### Rasgos predominantes de las formas asociativas agrícolas establecidas en los países estudiados

Para detectar y establecer similitudes o comportamientos comunes entre las formas asociativas descritas, se seleccionaron tres parámetros que representan, entre otras características, aquellas que se consideran las más importantes de una concepción asociativa de las empresas.

i) *La propiedad legal de la tierra.* Pueden presentarse tres casos. Primero, el Estado es el propietario y entrega derechos de usufructo sobre el bien a terceros, que es el caso típico de las formas transitorias; segundo, la propiedad es privada y radica en la entidad asociativa, representada por la empresa, cooperativa, grupo u otra persona jurídica; en este caso, la propiedad es común o comunitaria. Por último, se individualizan los derechos de propiedad entre los socios, es decir, a cada miembro le corresponde legalmente una parcela, la que aporta a la empresa asociativa.

ii) *La forma de gestión.* Básicamente se trata de identificar en qué entidad recae el proceso de toma de decisiones. Una primera alternativa es que la gestión se reserve al Estado, con lo cual los

miembros de la asociación tienen una participación limitada. En una segunda situación, la gestión corresponde a los asociados mediante sus órganos representativos; en este caso, la presencia del Estado puede limitar la autonomía de los socios sin llegar a sustituirlos.

iii) *La forma de explotación de la tierra.* Se refiere a la forma de organización del trabajo en relación con el diseño de la unidad asociativa. Se distinguen dos tipos básicos: en uno, el trabajo es asumido en conjunto en toda la explotación y en el otro, cada socio (y su familia) toma a su cargo una subdivisión territorial de la empresa, en cuyo caso pueden o no individualizarse los derechos de propiedad.

El estudio de las unidades asociativas constituidas en cada país muestra que cada una de ellas presentó un sinnúmero de particularidades. Este hecho significa que dentro del espectro asociativo del agro latinoamericano existía un cierto grado de flexibilidad que se expresaba en una varia-



Cuadro 1  
EMPRESAS DE LA REFORMA AGRARIA

País/Empresa	Propiedad de la tierra			Forma de gestión		Forma explotación de la tierra	
	Esta-tal	Asocia-tiva	Indivi-dual	Esta-tal	Asocia-tiva	Comuni-taria	Indivi-dual
<i>Colombia</i>							
Empresa comunitaria		×		×	×		
Grupos comunitarios		×			×	×	
<i>Chile</i>							
Sociedad agrícola de reforma agraria <sup>a</sup>	×				×	×	
Cooperativa de reforma agraria							
— Cooperativa de asignatarios		×	×		×	×	×
— Cooperativa asignataria		×			×	×	
— Cooperativa mixta		×	×		×	×	×
Centro de reforma agraria <sup>a</sup>	×				×	×	
<i>Honduras</i>							
Asentamientos <sup>a</sup>	×				×	×	
Cooperativas					×	×	
Empresas asociativas		×			×	×	
<i>Panamá</i>							
Asentamiento campesino <sup>a</sup>	×		×			×	
Junta agraria:							
Tipo A			×		×	×	
Tipo B		×	×		×	×	
Tipo C		×			×	×	
<i>Perú</i>							
Cooperativa agraria de trabajadores (CATS)		×			×	×	
— Cooperativas sectorizadas		×			×	×	
— Cooperativas mixtas		×			×	×	×
— Cooperativas totalmente parceladas	×			×	×	×	
— Cooperativa agraria de usuarios (CAUS)			×		×	×	×
Sociedades agrícolas de interés social (SAIS)							
— Sociedades de primer grado		×			×	×	
— SAIS de segundo grado		×			×	×	×
Empresas rurales de propiedad social (EPS) <sup>b</sup>		×			×		
<i>República Dominicana</i>							
Asentamiento colectivo	×		×	×		×	
Asentamiento asociativo		×		×	×		×

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de los estudios de casos.

<sup>a</sup> Formas transitorias de tenencia.

<sup>b</sup> Las EPS no caen estrictamente dentro de esta clasificación ya que pertenecen a la comunidad; sin embargo, en el hecho se asemejan a las empresas asociativas.

da nomenclatura, por lo que se hace difícil su agrupación según criterios comunes homogéneos.

Del examen de la síntesis "tipológica" presentada en el cuadro 1, se destaca, en primer

término, el predominio de lo asociativo como fórmula original que, aunque contiene muchos elementos diferenciadores, se distingue de las fórmulas estatales o parcelarias clásicas. En segundo lugar, en la ideología de la reforma, para-

lamente con lo asociativo se concibió de manera generalizada la adjudicación de la tierra en propiedad, por lo que son escasos los ejemplos de organizaciones asociativas en tierras públicas.

Así como se entregó la propiedad de la tierra a los campesinos, también se tendió a concebir la gestión como responsabilidad de éstos, ejercida mediante sus asambleas y demás instancias de decisión. En lo que se refiere a la explotación agrícola, en general ésta se concibió y se realizó en forma grupal, a partir de la decisión de mantener indivisos los predios expropiados. En cier-

tos casos, cada familia dispuso de recursos limitados para producir algunos productos básicos para su alimentación pero, en general, la idea predominante fue el trabajo conjunto de cada unidad expropiada. Este común denominador no es ajeno a la concepción misma del movimiento reformador a partir de los años sesenta, la que se fue nutriendo de numerosos encuentros de nivel político y técnico realizados con el apoyo de organismos internacionales, o de acciones de asesoramiento, cooperación e intercambio entre los países.

## V

### Evolución de las formas asociativas de producción

Si se agregan las empresas existentes en los países estudiados en el momento culminante del proceso de su constitución, se llega a la cifra de 12 135 unidades organizadas en forma asociativa.<sup>7</sup> Dicha culminación ocurrió en años distintos en cada país y varió entre 1973, en Chile y 1982, en El Salvador. Ahora bien, si se consideran las cifras disponibles para 1984, 1985 y 1986, el número de empresas asociativas parece haber disminuido a 5 350 unidades (cuadro 2). Este proceso de disolución ha continuado hasta el presente. En la reducción de cerca de 7 000 empresas en un lapso aproximado de 12 años fue determinante la evolución de algunos procesos de reforma agraria.

Dos tendencias principales se advierten en la evolución de las empresas asociativas. La primera, se refiere a la drástica disolución en períodos relativamente breves de un número elevado de empresas asociativas, y la segunda, a la consolidación de ciertas empresas asociativas que fueron venciendo dificultades y adecuando sus procedimientos de gestión y organización interna. Al hacer un balance de ambas tendencias, resulta claramente predominante la primera, sobre todo en algunos países en que se presentaron situaciones institucionales insalvables.

<sup>7</sup>Esta cifra estimativa sólo pretende ilustrar la dimensión del fenómeno reforma agraria-empresa asociativa y no revela las grandes diferencias, por ejemplo, en cuanto a tamaño medio de las empresas organizadas en cada país.

La permanencia de las empresas varía mucho según la experiencia de cada país. En algunos, el número de unidades liquidadas no fue importante, mientras que en otros la disolución se generalizó. Se observa no sólo un franco deterioro en cuanto al número de empresas sino también a la cantidad de familias beneficiadas y a la superficie ocupada (cuadro 2).

En Chile, país que registró la experiencia más intensa del continente, en la actualidad casi no existe un sector asociativo originado en la reforma agraria. Procesos en igual sentido pero de menor intensidad se registraron en Colombia y Perú, con diferencias significativas en cuanto a la importancia que tuvieron en su propio contexto.

En otros países estudiados no se observa esta tendencia. En Panamá existe estabilidad en el número de empresas, si bien se registra disminución de socios y de superficie en virtud de sus respectivos mecanismos de desafiliación; en Honduras, entre tanto, se observa un perfil en que tiende a incrementarse el sector asociativo, que llega casi a duplicarse entre los dos períodos comparados (cuadro 2). En República Dominicana la preocupación principal del proceso agrario consistió en buscar fórmulas que permitieran transitar desde empresas de marcado estatismo hacia formas empresariales asociativas, con participación creciente de los campesinos en su gestión. Sin embargo, este propósito no prosperó y en 1985 se establecieron normas conducentes a la

Cuadro 2  
EVOLUCION DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA  
LEGALMENTE CONSTITUIDAS

País	Máximo			Actualidad				
	Año	Unidades (número)	Familias (número)	Superficie (hectáreas)	Año	Unidades (número)	Familias (número)	Superficie (hectáreas)
Colombia	1976	1 349	14 093	278 600	1985	629	3 634	107 463
Chile	1973	5 809	92 165	10 121 603	1986	10	473	278 500
Ecuador <sup>a</sup>	1973	1 267	40 544	373 765	1984	802	25 664	236 590
Honduras	1977	1 088	31 168	174 689	1985	1 941	48 129	299 413
Panamá	1978	268	7 326	96 572	1986	267	5 795	71 310
Perú	1979	1 946	322 951	7 937 160	1985	1 163	266 398	6 068 830
El Salvador <sup>b</sup>	1982	340	31 183	250 000	1986	340 <sup>c</sup>	27 174	210 783
República Dominicana <sup>d</sup>	1978	68	7 010	23 946	1984	198	19 200	72 620

**Fuente:** Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, a base de los estudios de casos sobre cada país.

<sup>a</sup> Corresponde a comunas y cooperativas de la reforma agraria constituidas y legalizadas en los períodos 1964-1973 y 1974-1984. (**Fuente:** Ministerio de Agricultura y Ganadería, Departamento de Organizaciones Campesinas.)

<sup>b</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, VI Evaluación del Programa de Reforma Agraria, San Salvador, 1986.

<sup>c</sup> Veintinueve de estas cooperativas no funcionan, por encontrarse en la zona de conflictos.

<sup>d</sup> En marzo de 1985 los asentamientos colectivos se transformaron en asociativos. Como esto implicaba dejar de explotar las tierras en común, se inició un proceso interno de parcelaciones.

parcelación de la tierra sobre la base de una estrategia de trabajo y producción familiares. Lo asociativo se circunscribió a la provisión de insumos, obtención de créditos y comercialización de la producción.

Los principales factores explicativos de los mecanismos que se destacaron en las diversas tendencias observadas son externos e internos a las empresas. Los primeros escapan al control directo de las mismas y en muchos casos, tienen mayor incidencia que los segundos. En general, existe una variada gama de elementos externos, pero todos se vinculan de alguna manera con la política de reforma y la política económica o con las políticas específicamente orientadas al sector agrario. Estos últimos factores se pueden agrupar en general en políticas de crédito y tasas de interés, precios y relación de intercambio, comercialización y asistencia técnica, entre otros, elementos todos que en síntesis, han incidido en la definición del contexto en que se ha desempeñado la empresa asociativa.

Los factores internos se refieren, en primer término, a los elementos tradicionales de que son portadores los socios como, asimismo, a las subculturas que se integran en dicho colectivo, en particular, las vinculadas al antiguo orden tradicional y a los grupos étnicos, a los factores geográficos y ecológicos que constituyen el medio ambiente en que se asienta la empresa, a las relaciones sociales implícitas en las nuevas estructuras agrarias, y por último, a las instancias de gestión y decisión relativas al uso de los recursos, la producción, el empleo y la remuneración de los factores.

Es fundamental tener presente que no se trata de una dinámica lineal de causalidad, sino, más bien, de un fenómeno muy complejo que justifica que al analizar estos factores no se haya hecho una separación tajante entre los que han sido más relevantes en el éxito o en el fracaso de la experiencia asociativa, ya que se puede comprobar que en el predominio de una tendencia influye una constelación de factores. Por otra parte, algunos de ellos, que en un cierto contexto podrían considerarse como coadyuvantes de la consolidación de la empresa, en otras circunstancias actúan como factores de disolución. Un ejemplo elocuente es el de la calidad de los recursos productivos, la que en ciertos casos de alto potencial, puede estimular la parcelación y la

venta de la tierra y, en otros, puede inducir a alcanzar un elevado nivel de acumulación e inversión, y a consolidar una empresa altamente eficiente.

Entre los aspectos considerados claves en la consolidación de las empresas asociativas, existen factores histórico-culturales que incidieron en la predisposición al uso comunitario de los recursos y al trabajo en común. En este mismo sentido influyó positivamente la existencia de instituciones solidarias tradicionales ligadas a los municipios o a ciertas etnias. En las comunidades indígenas, un factor de éxito fue su tradicional cultura comunitaria y por cierto su identidad étnica. En otros países, fueron importantes, entre otros, la experiencia anterior de los asociados en cuanto a disciplina laboral, organización sindical, uso de técnicas modernas, trabajo en cuadrillas en producción especializada; la aplicación de las enseñanzas extraídas de la lucha por la tierra, que ha dado lugar a su actuación mancomunada para obtener mejores frutos económicos y mayor autonomía; la formación de una conciencia colectiva, y por último, el apoyo de instituciones religiosas o políticas.

Entre los factores que condujeron a la individualización, parcelación y liquidación de las empresas se han observado los siguientes: la heterogeneidad de los socios en cuanto a escolaridad, experiencia productiva y tradiciones; la creación forzada de empresas con el propósito de entregarles la tierra; la mala selección de los beneficiarios, por haberse incluido a personas que no habían trabajado la tierra y que desarrollaban actividades ajenas a la labranza; la persistencia de algunos rasgos de dependencia característicos de la antigua estructura de las haciendas o plantaciones expropiadas; la presión directa o indirecta del Estado en la formación de las empresas asociativas, no habiéndose originado éstas, por lo tanto, por decisión de sus miembros sino porque éstos se vieron constreñidos a integrarse en una asociación no surgida de una autoconvocatoria y autoselección grupal; la percepción de la empresa como un modo de vida inducido y no como una realización derivada de una mayor conciencia social; la escasa utilización de la mano de obra por falta de estudios sobre el número de socios adecuado al potencial real de los recursos adjudicados, con el consiguiente exceso de mano de obra; ciertas limitaciones en cuanto a cantidad y

calidad de las tierras asignadas; la descapitalización inicial de los predios adjudicados y, finalmente, el cúmulo de exigencias de las instituciones bancarias para otorgar créditos a los beneficiarios de la reforma agraria.

En estos casos, la formación de empresas mixtas, que además del espacio asociativo reconocían espacios para el trabajo y producción familiares, resultó más realista y por lo mismo más estable.

La mayor parte de las empresas asociativas de trabajo y producción de la región se formaron con la intervención del Estado, ya sea mediante los procesos de reforma agraria o en general, por medio de la asignación de tierras a los campesinos, lo cual significa que no siempre se originaron por decisión explícita de sus miembros. En este sentido, no rigió el principio de ingreso y retiro voluntario que normalmente se aplica en la formación de las organizaciones sociales. Si un jefe de hogar rechazaba la opción que se le ofrecía, es posible que mediante el proceso de reforma agraria se convirtiese en cesante o en proletario. Por ello, al constituirse una empresa asociativa, los grados de libertad son reducidos.

Una selección que conduce a una gran heterogeneidad de socios tiende a traducirse en dificultades de cohesión interna y de disciplina, y puede llevar a la vez a la desertión de una parte de los socios, como se comprobó en Colombia, El Salvador, Panamá y la República Dominicana.

Con respecto a las nuevas relaciones laborales y a la nueva forma de definir el proceso de trabajo en la empresa asociativa, surgió una serie de conflictos internos cuando se quebrantó la lógica familiar de la organización del trabajo predominante en la hacienda. Este fenómeno minó permanentemente la estabilidad de las empresas. La carencia de actividades tendientes a incorporar a los miembros de la familia a la cooperativa es un factor negativo en este tipo de organizaciones. Al desconocerse la acción que realiza la cooperativa, los demás miembros de la familia no se interesarán en apoyar sus programas. Así, paulatinamente es probable que se perciba la organización como un ente aparte.

La percepción por parte de los socios de las limitaciones en cuanto a la cantidad y calidad de la tierra es otro factor que provocó dudas respecto de las posibilidades reales de lograr progreso y estabilidad económica. Este fue un elemento de

conflicto entre los socios por la necesidad de ajustar su número al potencial real de los recursos, y muchos prefirieron la individualización de la propiedad ante la opción de quedar al margen del sistema.

Por otra parte, las presiones que se ejercían sobre las empresas asociativas para obtener trabajo se originaban por la abundancia relativa de recursos en relación con la situación existente en las áreas de minifundio.

Los socios de las empresas ubicadas en zonas en que el valor de la tierra crecía a tasas elevadas es probable que se sintieran potencialmente más ricos e incluso fueran partidarios de la división para vender sus parcelas. En estas áreas el mercado fundiario era más activo y ejercía presiones a favor de la parcelación.

En términos generales, sostiene Borja,<sup>8</sup> las posibilidades de consolidación de la unidad productiva cooperativizada son mayores si ésta tiene la capacidad de robustecer lo individual. Al contrario, si la explotación o tenencia colectiva compiten por el tiempo o los recursos que deben destinarse a lo individual, se consolida la tendencia a la fragmentación del colectivo.

Un factor que frenó el proceso de fragmentación fue el uso del colectivo como fuente de extracción financiera para pagar la deuda de la tierra. Una vez cumplido ese papel, las tendencias a la fragmentación se robustecían.

En general, pareciera que el problema de la descapitalización inicial, que puso en duda la viabilidad de la empresa asociativa, se acentuó aparentemente más en los casos en que el sustrato era la agricultura en las haciendas que cuando su base era la plantación. Los niveles iniciales de descapitalización de los predios adjudicados y de las asociaciones campesinas, obligaron a los gobiernos a realizar un esfuerzo particularmente intenso para financiar la inversión y los gastos de operación de las nuevas empresas. Los volúmenes comprometidos para estos propósitos en los períodos de plena reforma, en que el apoyo político era decisivo, fueron considerables en el caso

<sup>8</sup>J. Borja (consultor), *Formas asociativas de tenencia y producción en reforma agraria y colonización en Ecuador*, documento presentado a la Mesa Redonda Internacional sobre Formas de Organización y Tenencia en Procesos de Reforma Agraria y Colonización, México D.F., 11-15 de noviembre de 1985, organizado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

de Chile, Ecuador, Honduras, Panamá y Perú. En algunos casos, se logró dotar a las empresas de inversión en plantaciones, ganadería, maquinaria, equipo y en alguna infraestructura. Este esfuerzo de inversión, aunque no fue suficiente y no alcanzó a todas las empresas, redundó en un aumento importante de la productividad en los predios que se encontraban abandonados al momento de la afectación y que disponían de recursos naturales de gran potencialidad. Esto constituyó un factor esencial de estabilidad y de consolidación de las nuevas empresas.

El apoyo de los gobiernos en ciertos períodos se reflejó muy claramente en las asignaciones contempladas en los presupuestos fiscales y en alguna medida en la redistribución del crédito. Sin embargo, en este último sentido pareciera existir consenso respecto a su insuficiencia y a la dificultad para operar con las empresas asociativas.

En cuanto a la participación de los socios en la gestión de sus empresas, cabe señalar que todos ellos tenían derecho a administrar la empresa y podían elegir y ser elegidos para ejercer los puestos directivos. Esta característica es importante, ya que abrió al campesino la posibilidad de tener mayor participación en el aspecto empresarial. Sin embargo, se crearon ciertos problemas, como la falta de conocimientos de la mayoría de los trabajadores, lo que trajo como consecuencia deficiencias administrativas. En algunas ocasiones, los más jóvenes tenían mayor preparación y, por lo mismo, más capacidad para ocuparse de los aspectos propios de la administración. Sin embargo, por su menor experiencia y su bajo nivel en la escala jerárquica solían crearse conflictos con los estratos de mayor edad y prestigio, lo que condujo frecuentemente a problemas de autoridad y de ruptura de la unidad interna.

También tendía a producirse una diferenciación más o menos permanente de los socios que ejercían funciones directivas, quienes por razones de burocratización no acudían al trabajo manual diario. A ello se sumaban los clientelismos en el interior de la empresa, en la que se favorecían con las faenas más fáciles a los grupos ligados a la administración vigente. Estas situaciones crearon condiciones propicias para la descomposición de las formas asociativas.

Varios de los problemas que aquejaban a las

cooperativas y limitaban su desarrollo se vinculaban con la falta de capacitación de sus miembros en aspectos relacionados con la administración empresarial. En repetidas ocasiones la acción gubernamental favoreció la situación de jerarquización descrita, al privilegiar la capacitación de una elite directiva. A pesar de lo dicho, el esquema jerarquizado no implicó de hecho desconocimiento de los procedimientos democráticos, siempre que las decisiones gerenciales estuvieran avaladas por consultas previas.

García,<sup>9</sup> señala que en la experiencia de Chile, los campesinos percibían el proceso productivo como "no propio", ajeno, lo que es explicable si se tiene en cuenta que toda su vida habían sido empleados por otros para producir y que había existido cierta tendencia, que no hay que subestimar, a percibir al Estado como sustituto del antiguo patrón. Ello pareció reforzar la tendencia a considerar los intereses de la producción como desvinculados de los propios campesinos, incluso hasta el punto de aparecer contrapuestos.

Operó en el mismo sentido el hecho de pagárseles un anticipo automático, pues ello correspondía, la mayor parte de las veces, al salario mínimo. Esto generaba una tendencia al consumo antes que al ahorro y la inversión, y favorecía el incremento de la inversión en el goce o parcela individual a expensas del funcionamiento de la empresa como un todo. El anticipo automático se pagaba independientemente de la intensidad del trabajo realizado y del número de horas trabajadas, etc., por lo que algunos campesinos percibían la producción como de "otro".

En Colombia, González<sup>10</sup> anota que el anticipo en dinero condujo a una actitud pasiva: "...si se acerca al valor del salario normal, al garantizar un ingreso sin saber los resultados, se induce una actitud pasiva. El anticipo es una cantidad de producto o de dinero que perciben los socios como adelanto del producto final. Desde el punto de vista psicológico personal, cumple un papel importante, pues es la parte del ingreso que los

<sup>9</sup>P. García, *La reforma agraria y las empresas asociativas de producción en Chile*, estudio preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile, 1986.

<sup>10</sup>M. González (consultor), *Origen y evolución de las formas asociativas campesinas de producción y trabajo en Colombia (I.C.A.I. 434)*, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1987.

socios experimentan más vivencialmente como tal y, por lo tanto, contribuye a darles una sensación de bienestar y seguridad”.

Si se agregan a los ingresos los servicios entregados por la empresa y los denominados “frutos de pancoger”, que “representan una base importante de la alimentación cotidiana, y los produce cada socio en un pequeño terreno asignado”, se puede comprender que la “participación en los excedentes o utilidades” originados en el trabajo compartido no constituía un factor de motivación suficientemente fuerte como para asegurar una participación activa en ella.

La situación externa, en particular la relacionada con la evolución de los mercados de productos y mercados financieros, puede dificultar seriamente la marcha de las empresas. Lamentablemente, por la dependencia excesiva con respecto a las instituciones públicas no se concedió

suficiente importancia a tales aspectos. Aunque algunas empresas asociativas dedicadas exclusivamente a un producto poseyeran las instalaciones necesarias para su elaboración y almacenamiento, es probable que si hubiera ocurrido una baja prolongada de precios, tuvieran resultados financieros negativos. En esa circunstancia recurrían al crédito, a veces con una tasa de interés real que a la larga prolongaba la vida de la empresa pero no resolvía su problema de fondo. Podían solicitar créditos de inversión para proceder a la reconversión productiva de la empresa, lo que les permitía obtener una solución de mediano plazo. En otros casos, el resultado final era la liquidación y venta de tierras y capitales, fundamentalmente para solventar las deudas, sin poder los socios retener parte de la tierra ni del capital que les permitiese emprender otra actividad.

## VI

### Algunas consideraciones y recomendaciones

Del análisis realizado se desprende que la constelación de situaciones y factores que incidió en las estructuras agrarias asociativas es muy compleja. Sin pretender volver sobre los temas tratados, se presentan a manera de ensayo algunas reflexiones en torno al proceso denominado reforma agraria-empresa asociativa, teniendo presente en especial las consideraciones que puedan ayudar a quienes se encuentren en posición de influir o de decidir en procesos similares que pudieran comenzarse en el futuro o en procesos de reciente iniciación.

Podría suponerse que el grado de consolidación alcanzado por la experiencia asociativa haya dependido del alcance e intensidad de la reforma agraria. En un proceso marginal, se podría esperar resultados distintos que en transformaciones agrarias más profundas y vastas. Si por su magnitud, un área reformada organizada en estructuras asociativas hubiese tenido un peso social, económico y político importante, cabría esperar que por su propio poder y capacidad de negociación hubiese tendido más fácilmente a su consolidación. Sin embargo, la experiencia parece no

confirmar ese supuesto. Según se desprende de los estudios realizados la suerte de las empresas no estuvo relacionada en forma directa o exclusiva con el alcance de la reforma. Tanto en los procesos marginales como en los de amplio alcance se observaron tendencias similares ya sea hacia la consolidación o hacia la descomposición de las formas asociativas.

El ámbito político representado por el Estado fue de la mayor importancia en el desarrollo y la suerte del área reformada. Debido al papel protagónico del Estado en los procesos reformadores, la estabilidad política nacional y sectorial es un elemento clave en la experiencia acumulada sobre la formación y desarrollo de empresas asociativas de trabajo y producción en el agro, así como sobre todo intento de definición de estrategias de reforma en gobiernos que deseen impulsar nuevas acciones de esta índole.

En la fase inicial de los procesos institucionales de reforma agraria, tendió a olvidarse que la alternancia en el poder suele producir cambios en las políticas públicas, los que a veces se contraponen a las que regían en el período anterior. En

términos generales, cabría sostener que el proceso de reforma agraria tuvo históricamente duración o vigencia limitadas y que en numerosas ocasiones fue interrumpido a causa de cambios en las esferas políticas. Por lo mismo, es un proceso que se puede identificar con períodos bien definidos. De ahí que resulten muy inconvenientes las estructuras empresariales asociativas de escasa autonomía en cuanto a su funcionamiento y fuerte dependencia de las instancias públicas, y que sea altamente recomendable alcanzar cierto grado de consenso social en cuanto al tipo de estructuras que se quiera promover.

La autonomía relativa de las empresas asociativas, más allá de su relación con el Estado, tiene que ver con su inserción en el sistema económico global y sobre todo en el mercado. Si desde su constitución, no consideran las condiciones del mercado y basan su supervivencia en el trato especial otorgado por el aparato público o en los subsidios oficiales, difícilmente podrán alcanzar niveles de rentabilidad que les garanticen *cierto grado de autonomía y estabilidad cuando cese el apoyo oficial.*

Por otra parte, las rigideces derivadas del tutelaje estatal terminan por inhibir aquellos cambios que son necesarios en el comportamiento de los socios, o de los dirigentes, o impedir avances tecnológicos o administrativos. Con mucha frecuencia se atribuía la responsabilidad de las deficiencias de las empresas asociativas a las instituciones del Estado encargadas de la reforma agraria y de ciertos aspectos conexos, como la capacitación, la promoción de organizaciones, el financiamiento y crédito, la asistencia técnica, y la comercialización. Cabe preguntarse, entonces, si no se estaría en presencia de una estructura social agraria que requería para desempeñarse con eficiencia todo un aparataje público, el que de ser débil o no estar suficientemente dotado, comprometía definitivamente el éxito de las empresas asociativas. En otras palabras, ¿qué sucedería con las empresas cuando el Estado no está presente u opta por prestarles un apoyo más discreto? Por todo ello, es importante considerar la debilidad o inestabilidad de las políticas públicas de reforma agraria como factor decisivo en la concepción misma del funcionamiento de las estructuras agrarias sustitutivas y de su relacionamiento con el entorno político-social.

Otro punto que merece comentarios es el

carácter de la institucionalidad para llevar a cabo el proceso de reforma, pues en éste muchas deficiencias eran producto de la excesiva rigidez y centralismo del sistema institucional que lo organizó y lo condujo. Sería, por lo tanto, necesario reformular la organización y el funcionamiento de dicho sistema, en la eventualidad de una reforma, con el objeto de darle mayor grado de descentralización a su operación y, además, concebirlo como un complejo interactivo basado en una mayor participación. Esto tiene especial significación en lo que se refiere a la formación y la capacitación.

Un aspecto de gran importancia para los asociados es la propiedad de la tierra. Las indefiniciones en esta materia provocan toda clase de conflictos, que se agudizan cuando adquieren carácter ideológico. En general, los trabajadores agrícolas y los campesinos valoran positivamente la propiedad de la tierra ya que para ellos representa un derecho y una aspiración. La transición de la expropiación a la adjudicación es importante, pues cuanto antes se asigne la tierra en propiedad, más pronto se despejará el ambiente de incertidumbre que a veces crean los grupos contrarios a la Reforma. Por otra parte, dados los vaivenes del acontecer político, la consolidación del cambio en la tenencia de la tierra evita que en períodos de contrarreforma se dejen sin efecto las expropiaciones por no estar aún perfeccionada jurídicamente la transferencia de la tierra.

Las reflexiones anteriores inciden directamente en las vías de constitución y organización de las empresas asociativas y sobre todo en la participación de los campesinos y trabajadores agrícolas en distintas instancias de decisión, desde la microsocioal, es decir, de cada grupo de asociados, hasta la macrosocioal. El camino de la participación que va desde situaciones que entrañan una relativa marginación o sumisión hasta otras que suponen un efectivo papel protagónico, no es una transición fácil para el campesino, en especial si los períodos de cambios son relativamente breves. La tentación al verticalismo y al paternalismo en estas circunstancias pareciera irresistible.

Desde luego, en el diseño de las estructuras sustitutivas, sean éstas transitorias o definitivas, pueden considerarse aspectos conceptuales, pero convendría no desentenderse de la realidad, ya que deben concebirse para grupos concretos,



con historia, cultura y una centenaria experiencia en la organización y relaciones sociales propias del orden agrario tradicional. Son muy escasas las investigaciones o estudios sobre las limitaciones que la experiencia acumulada en haciendas, plantaciones o explotaciones ganaderas, impone tanto a la organización de una estructura sustitutiva de la cual se ha eliminado la presencia patronal, como a sus mecanismos de administración y control. En ausencia de tales análisis, la forma más viable de abordar el tema es la investigación participativa, mediante la cual se expresan los sujetos del proceso según su origen y características propias. Al parecer, un aspecto decisivo para la reestructuración exitosa de las tierras expropiadas o públicas es el reconocimiento explícito de que se está actuando sobre un sustrato sociocultural complejo, de lógica y dinámica diversas. En algunos casos, ello involucra una clara estrategia de supervivencia, propia de los sistemas de servidumbre en que se remunera a las familias con tierra de las haciendas de donde obtienen su sustento; en otros casos, predominan las relaciones salariales con participación importante de trabajadores agrícolas asalariados.

Un aspecto de carácter general que emana de la revisión de la experiencia en materia de formas asociativas y de reforma agraria se refiere a que el sector agrorrrural latinoamericano presenta un grado de heterogeneidad mayor que el implícito en estos proyectos reformadores. Por lo tanto, teniendo en cuenta la eventualidad de acciones futuras, debe ampliarse la gama de opciones propuestas. En este sentido, el éxito de las nuevas estructuras sociales de producción depende en alguna medida de la coherencia con el entorno en que está inmersa cada situación particular. En los casos observados, se advirtió una tendencia de parte de los campesinos o asalariados a reproducir en cierta forma las relaciones existentes en el ordenamiento agrario previo a la reforma. En las unidades de gran densidad de capital y, sobre todo, en los complejos agroindustriales con trabajo asalariado, la estructuración asociativa se acercaba más a la modalidad prevalente antes de la reforma. En las unidades con un ordenamiento de tipo hacendal o patronal, dedicadas a cultivos alimentarios, con remuneración en tierra, en donde la familia sigue una estrategia campesina, tendían a reproducirse las formas mixtas. En éstas, la parcela familiar era

una exigencia derivada de la experiencia y el área de producción propiamente comunitaria pasaba a reforzar la estrategia familiar y viceversa. Por ello, las empresas asociativas se vieron sometidas a prueba como estructura social que genera nuevas relaciones y que requiere dirección y un sistema decisorio y de control. En este sentido, las tensiones heredadas del paternalismo hacendal o del verticalismo propio de la plantación, o los conflictos generados por el origen heterogéneo de los miembros del colectivo de socios, o las satisfacciones o insatisfacciones provocadas según la adecuación a las tradiciones culturales, pueden ser de importancia en el desarrollo de las estructuras asociativas. Por ello, la adecuación de la organización productiva es el resultado de considerar estos aspectos como elementos centrales del diagnóstico.

En la formación del colectivo de socios, la consensualidad de los beneficiarios contribuye a reducir el nivel de conflicto interno, pues resulta más fácil cuando existe algún vínculo social entre los socios. Según lo muestra la experiencia, los campesinos si bien tienen una raíz común como es el trabajo de la tierra, presentan diferencias importantes que en esencia responden a la trayectoria de los distintos grupos. Esta, a su vez, determina un conjunto de habilidades adquiridas y, por lo tanto, el tipo y nivel de las aspiraciones. En algunos casos éstas, pueden orientarse preferentemente hacia la propiedad de la tierra y en otros, a asegurar el control de la fuente de trabajo y el ingreso.

Directamente relacionada con el respeto de la voluntad de los trabajadores agrícolas y campesinos y, por lo mismo, de su autonomía, se encuentra la consideración de su opinión acerca de las formas de organización y adjudicación de la tierra, es decir, la elección entre distintas estructuras sociales agrarias. Para que esta posibilidad de elegir funcione en la realidad, necesariamente deben presentarse a consideración de los interesados las distintas opciones estructurales conocidas, evitando la imposición de modelos elaborados a espaldas de éstos.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>José María Caballero, "El fracaso del modelo agrario del régimen militar", *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria. Diez ensayos críticos*, serie Perú Actual, Centro de Investigaciones y Capacitación (CIC), Lima, Editorial ITAL Perú, S.A., 1980. Con posterioridad al proceso reformador

En numerosas ocasiones se adoptó la forma asociativa con carácter transitorio, ya que ésta permitía continuar sin interrupción la producción del predio, aprovechando la infraestructura existente en el momento de la expropiación. Además, facilitaba, de paso, la organización de los campesinos y una relación más fluida con el exterior, ya sea con organismos públicos o con el mercado. El trabajo y la producción en forma asociativa en muchas oportunidades permitió a los campesinos defender su tierra de los embates que sufren todos los procesos de reforma agraria, sobre todo en países de menor desarrollo relativo, en que la tierra es la principal fuente de renta. Permitió, además, pagar el valor de la tierra con los ingresos provenientes de la producción comunitaria. Frecuentemente, una vez pagada la tierra y algunos créditos de inversión, se producía la parcelación y se mantenía la organización como asociación de primer grado, para asegurar a cada socio una dotación adecuada de servicios.

en el Perú, sostiene el autor que de haberse considerado varias formas de adjudicación de la tierra se hubiesen alcanzado resultados mejores. Caballero propone basar el desarrollo agropecuario en medianos propietarios, pequeños cooperativos de producción (de 10 a 30 trabajadores), pequeños propietarios dotados de unidades viables de 5 a 20 hectáreas de riego, y algunas empresas estatales, particularmente en las haciendas costeñas grandes y más modernas y en los más modernos complejos ganaderos serranos.

S. Barraclough y J.A. Fernández, *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, México D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1974, p. 207. Los autores sostienen que sería catastrófico adoptar para todo el país una fórmula única, rígida, que gobierne la organización de las unidades reformadas, simplemente porque existen demasiados tipos de explotación, niveles de tecnología, tipos de necesidades de comercialización, tradiciones culturales locales y niveles de conciencia política. "Lo que se necesita no es una fórmula organizativa rígida y detallada, sino un conjunto simple de principios que puedan ser adaptados a cualquier combinación de condiciones locales en el sector reformado. Creemos que estos principios podrían ser resumidos bajo los títulos: participación campesina, racionalidad económica y control social del 'excedente económico'. Ateniéndose a estas ideas, poco importa que las unidades agrícolas se llamen asentamiento, CERAS, moshavs, kibbutz, ejidos, koljoses, cooperativas, propiedades comunales o empresas de autogestión".

Francisco E. Teófilo Filho y otros en el estudio *A reforma agrária e o desenvolvimento de formas associativas de posse e uso de terra*, realizado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. El autor indica que en el Plan Nacional de Reforma Agraria formulado en 1986 para el Brasil se establecieron algunos criterios bastante flexibles sobre las estructuras agrarias de

La participación del conjunto de los asociados dentro de cada empresa agrícola suponía la organización del trabajo y de la administración de manera que todos los miembros de la unidad tuvieran oportunidades iguales para adoptar democráticamente decisiones sobre su propio trabajo como, asimismo, sobre la administración general de la empresa. La participación necesitaba también ser efectiva más allá de los límites de las unidades reformadas, en materias tan delicadas como tramitación de créditos, comercialización de productos y mejoramiento de los servicios.

Para que no se originaran actitudes de indiferencia o, incluso, para que no se repitieran relaciones de sumisión, propias de los sistemas patronales, fue indispensable elevar el nivel de conocimiento y preparación de los socios y prestar atención preferente a los que se encontraban en situación desmedrada, como los analfabetos o los que carecían de preparación en materia de operaciones aritméticas o de conocimientos técnicos elementales. A causa de la diferente situa-

reemplazo. En este sentido, ha predominado una actitud de rechazo a un modelo preconcebido de empresas asociativas, y se ha aceptado que ni la organización ni la participación campesinas debieran obedecer a esquemas predeterminados. Se postula la creación de empresas cuyos rasgos principales sean el resultado de un proceso de modelación realizado por los propios campesinos. El punto inicial de este proceso tendría que ser la realidad concreta de los campesinos porque ellos tienen una experiencia organizativa muy diversa, antigua y reciente, que les ha permitido resistir las adversidades. Desconocer o negar tal experiencia significa proponer formas asociativas desvinculadas de la realidad de los productores y, por lo tanto, artificiales y formales, y carentes de dinamismo y autenticidad. A partir de este enfoque de las organizaciones productivas se bosquejan en el Plan Nacional de Reforma Agraria tres alternativas de empresa para la reforma agraria. La primera, se caracteriza por el acceso a la tierra mediante la propiedad familiar, con absorción de la capacidad de trabajo de todos sus miembros. Esta primera alternativa se estima adecuada para áreas de economía campesina consolidada donde la asociación ayudaría a la planificación, al trabajo y a la comercialización de los productos de la explotación familiar.

El segundo modelo bosquejado en el plan se caracteriza por el acceso a la tierra por medio de la propiedad en condominio, en que el trabajo puede realizarse en forma comunitaria o en unidades familiares. Se cree que esta formulación responda a la necesidad de establecer pequeñas agroindustrias. Por último, se ha diseñado un modelo en que el acceso a la tierra pueda concretarse mediante la entrega de un título definitivo o de la concesión de un derecho real de uso, es decir, una parte en calidad de propiedad o uso familiar y la otra parte, como propiedad o uso comunitario.

ción educacional, tendió a crearse una cierta dependencia de la mayoría con respecto a los miembros más preparados, lo cual podía, incluso, alterar los status aceptados tradicionalmente y romper la solidaridad del grupo. Por estas razones, los sistemas de formación y educación de adultos, hombres y mujeres, eran de gran importancia en la formación del colectivo de socios y ayudaron, además, a superar las profundas diferencias que existían por razones de origen, edad y experiencia.

El itinerario de las empresas asociativas hacia estados progresivamente más autónomos dependía del tipo de apoyo de las instituciones públicas y del sentido que se le imprimía. La asistencia jurídica, técnica, financiera, empresarial y comercial podía fomentar un comportamiento más maduro e independiente del colectivo de socios o, por el contrario, crear vínculos de dependencia que tendían a prolongarse y a consolidar situaciones de simbiosis altamente inconvenientes para la participación responsable. Merecen especial atención algunas intervenciones financieras cuya naturaleza no se aclaraba debidamente y que de manera ambigua conducían a confundir algunos créditos con subsidios. Solía ocurrir también que se confundía la cooperación o asistencia técnico-administrativa con intervenciones en que la responsabilidad de la gestión se iba alejando progresivamente de la asamblea de socios. Otro ámbito de preocupación era la comercialización de las cosechas por intermedio de las empresas del Estado si ésta conducía a las cooperativas o formas asociativas a olvidar los precios del mercado y a confiar cada vez más a entidades estatales la venta de su producción a precios subsidiados.

En la perspectiva de agilizar la constitución formal de las empresas asociativas y con el propósito de consolidar su establecimiento, ayudar a su autonomía y hacer más expedita su operación, era indispensable su reconocimiento jurídico mediante un camino ágil para la obtención de su personería jurídica. Ciertamente, las reformas requieren celeridad, pero ésta no puede restringirse sólo a la fase de su expropiación, sino que debe abarcar otros aspectos conducentes a la adjudicación de la tierra y al reconocimiento jurídico de las estructuras sociales. De lo contrario, el proceso queda expuesto a movimientos de contrarreforma que pueden perjudicar seriamente

las nuevas asociaciones campesinas aún no consolidadas jurídicamente.

El funcionamiento de las empresas asociativas estaba sujeto a variadas tensiones que derivaban del ejercicio de la autoridad por quienes habían sido elegidos para tareas de dirección como, asimismo, de las diferencias de opinión en el establecimiento de normas y reglamentos internos y, muy especialmente, en la programación de la producción y uso del suelo, la distribución de las faenas, la asignación de remuneraciones o adelantos por concepto de trabajo, la distribución de los excedentes cuando los había, etc. En este tipo de situaciones no era habitual establecer mecanismos para superar los graves conflictos internos. De esta manera tendían a acumularse las tensiones, que iban deteriorando el ambiente constructivo y solidario que se creaba en las primeras fases de constitución de las empresas. Esta omisión podría haberse subsanado mediante sistemas institucionales de arbitraje que interviniesen a petición de las partes involucradas. Aunque no hay antecedentes a este respecto, en algunas ocasiones en las organizaciones de segundo o tercer grado, cuando habían adquirido cierta legitimidad, funcionaban mecanismos informales de arbitraje. Pareciera conveniente establecer, desde el comienzo del proceso de reforma, un sistema institucionalizado que ayude a enfrentar tensiones y conflictos.

No conviene dejar la consideración de las características agroecológicas al margen del proceso de estructuración de las empresas. Desde luego, en ecosistemas frágiles o con serias limitaciones para lograr cosechas medioambientales estables, como son los páramos o estepas frías con pisos forrajeros fáciles de degradar por sobrepastoreo y con alternancia estacional en el aprovechamiento de los pastos, se necesita un régimen de manejo para lo cual parece más adecuada la forma comunitaria. Algo similar se desprende de la experiencia agrosilvopastoril en zonas con cubierta arbórea, que cumple además funciones protectoras del suelo. En estos casos, por razones técnicas y de organización del trabajo, es aconsejable adoptar formas asociativas. Sin embargo, en terrenos cultivables semiáridos (de secano o temporal) en los que se cultivan granos, las formas asociativas tienden aceleradamente a la parcelación y a la campesinización, es decir, a estrategias familiares de producción.

En áreas de tierras fértiles aptas para cultivos permanentes, por lo general exigentes en capital y orientadas a la exportación, o en áreas de alta fertilidad dedicadas a la ganadería lechera, las formas asociativas puras tienden a adecuarse mejor y, por lo mismo, a ser más estables.

En contraste con las situaciones anteriores,

en tierras más fértiles y con escasas limitaciones para su utilización en cultivos alimentarios, las formas mixtas, es decir, aquellas en que se combinan las áreas de producción comunitaria con pequeñas parcelas para el usufructo familiar, suelen presentar posibilidades de complementación que tienden a dar mayor estabilidad a la empresa asociativa.